

## BAB II KERANGKA TEORI

### A. Kewenangan dan Penegakkan Hukum

#### 1. Kewenangan

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: "*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*".<sup>13</sup> Dari pernyataan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa wewenang merupakan konsep yang inti dari hukum administrasi. Istilah kewenangan atau wewenang sejajar dengan "*authority*" dalam bahasa Inggris dan "*bevoegdheid*" dalam bahasa Belanda. "*Authority*" dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.<sup>14</sup> Kewenangan atau wewenang itu sendiri adalah kekuasaan hukum serta hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan hukum pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang

---

<sup>13</sup> Nur Basuki Winarnno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

<sup>14</sup> *Ibid.*

memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*).<sup>15</sup> Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>16</sup> Meskipun demikian kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek pada hukum semata yang artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, serta dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui perang atau kudeta, sedangkan kewenangan itu sendiri jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang *rechtsbevoegdheden*. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan

---

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36

<sup>16</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 20

memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundangundangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>17</sup>

## 2. Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.<sup>18</sup>

Secara umum pengertian penegakan hukum menurut Satjipto Rahardjo adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide menjadi kenyataan, sedangkan Suryono Soekanto dengan mengutip pendapat Purnadi Purbacaraka mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang mantap dan mengejawantahkan serta sikap tindak sebagai rangkuman penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (*social engineering*), memelihara dan mempertahankan

---

<sup>17</sup> Indroharto, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

<sup>18</sup> Dellyana Shant, Op.Cit, Liberty hlm 32

(control) perdamaian pergaulan hidup. Lebih lanjut menurut Soewardi M pengertian umum penegakan hukum adalah kegiatan untuk melaksanakan atau memberlakukan ketentuan. Lebih jauh lagi dijelaskan bahwa sistem hukum yang baik adalah menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah serta dengan perilaku nyata.<sup>19</sup> Dalam Buku Seminar Hukum Laut Kelima Tahun 1990 dinyatakan bahwa dalam pengertian penegakan hukum tersirat adanya tuntutan kemampuan untuk memelihara dan mengawasi pentaatan ketentuan-ketentuan hukum tertentu baik nasional maupun internasional di perairan di dalam yurisdiksi nasional Indonesia dan perairan lainnya dalam rangka membela dan melindungi kepentingan nasional lainnya.<sup>20</sup> Dengan demikian sepanjang intensitas ancaman dianggap mengganggu tertib dan kepentingan hukum, maka tindakan yang diambil dalam menghadapi ancaman tersebut adalah berupa penegakan hukum. Lebih jauh lagi dinyatakan bahwa pengertian umum penegakan hukum diartikan sebagai suatu kegiatan negara/aparatnya berdasarkan kedaulatan negara dan atau berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum internasional agar supaya peraturan hukum yang berlaku di laut, baik aturan hukum nasional maupun aturan hukum internasional dapat diindahkan atau ditaati oleh setiap orang dan atau badan hukum dan negara sebagai subyek hukum. Dengan demikian dapat tercipta tertib hukum nasional dan tertib hukum internasional.

## **B. Lembaga Quasi-Yudisial dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia**

---

<sup>19</sup> Raida L. Tobing dan Sriwulan Rios, Penegakan Kedaulatan dan Penegakan Hukum Di Ruang Udara, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, AsosiasiPeneliti Hukum Indonesia, Vol 01 N0. 2, 1998, hlm 49

<sup>20</sup> Seminar Hukum Nasional Kelima, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1990, hlm 168

Pembahasan mengenai eksistensi lembaga quasi-yudisial dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia akan lebih komprehensif jika dimulai dengan pembahasan teoritis tentang eksistensi kekuasaan kehakiman dalam sistem pembagian kekuasaan dan keberadaan pengadilan dalam sistem kekuasaan kehakiman.

Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar<sup>21</sup> adanya kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu yaitu adanya cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan dimaksudkan agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada satu organ kekuasaan. Penumpukan demikian dapat menimbulkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) karena tidak ada mekanisme saling mengontrol dan keseimbangan antara lembaga negara. Oleh karena itu pada negara yang mengklaim diri dalam konstitusinya sebagai negara hukum<sup>22</sup> seperti Indonesia maka keberadaan kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan prasyarat bagi lahirnya negara hukum demokratis. Kemerdekaan yang dilekatkan pada kekuasaan kehakiman menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar tidak saja untuk menjamin independensi kelembagaan dan hakim dalam menjalankan tugasnya, tetapi yang lebih besar lagi adalah dengan kemerdekaannya demikian kekuasaan kehakiman dapat sebagai perisai bagi serangan intervensi dari eksekutif dan legislatif. Di antara tiga kekuasaan kehakiman yang paling rentan diintervensi oleh cabang kekuasaan yang lain adalah kekuasaan yudikatif, karena yudikatif tidak memiliki

---

<sup>21</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Edisi Ke-2, Alumni, Bandung, hlm. 39

<sup>22</sup> Padmo Wahjono, 1986, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, cet ke-2, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 151



kekuasaan lain yang dapat menekan lembaga Negara lainnya, misalnya untuk menekan eksekutif, kekuasaan legislatif dapat menggunakan hak budget, pengawasan dan legislasi agar eksekutif mau tunduk pada kehendak legislatif. Sementara kekuasaan yudikatif tidak memiliki kekuasaan seperti itu.<sup>23</sup> Satu- satunya kekuasaan yudikatif adalah ada putusan sebagai mahkota kelembagaan dan mahkota hakim. Namun jika kedua lembaga ini bersengketa maka kedua lembaga tersebut wajib mentaati putusan pengadilan.

Untuk mendapatkan kejelasan teoritis keberadaan lembaga quasi peradilan dalam kekuasaan kehakiman maka penulis menyitir beberapa pendapat pakar tentang batasan peradilan. Menurut Sudikno Mertokusumo peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas hakim dalam memutus perkara, baik perkara perdata maupun perkara pidana untuk mempertahankan atau menjamin ditaatinya hukum<sup>24</sup>. Menurut Rohmat Soemitro sebuah lembaga dikatakan sebagai peradilan jika memiliki unsur-unsur sebagai berikut : Adanya suatu aturan yang abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan, Adanya perselisihan hukum yang konkrit, Adanya sekurang-kurangnya dua pihak, Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.<sup>25</sup>

Secara konstitusional, lembaga kuasi peradilan diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Lembaga-lembaga negara yang memiliki kewenangan kuasi peradilan misalnya, Komisi Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Informasi Pusat (KIP), Ombudsman Republik Indonesia

---

<sup>23</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Op.cit, hlm. 40.

<sup>24</sup> Soedikno Mertokusumo, Op.cit, hlm. hlm.4.

<sup>25</sup> Rohmat Sumitro, Op.cit, hlm.4

(ORI), Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

### C. Badan Pengawas Pemilihan Umum

Pada awalnya Indonesia tidak memiliki lembaga yang khusus bertugas mengawasi proses tahapan penyelenggara pemilu. Pemilu pertama kali dilakukan di Indonesia pada tahun 1955 belum dikenal lembaga pengawasan pemilu. Dalam sejarahnya pada proses pelaksanaan pemilu tahun 1982 baru muncul ide untuk pembentukan bawaslu. Hal tersebut didasari oleh protesprotes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada tahun 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada pemilu 1977 jauh lebih pasif, protes-protes ini lantas ditanggapi oleh pemerintah dan DPR.<sup>26</sup>

Selain itu pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang dibentuk dan akan terlibat dalam urusan pemilu yang akan mendampingi dan mengawasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu). Selama pemilu era orde baru sejak tahun 1982 sampai pemilu 1997 panwaslak selalu dibentuk untuk mengawal pemilu sekaligus menjadi legitimasi orde baru bahwa pemilu yang dilaksanakan merupakan pemilu demokratis di bawah pengawasan panwaslak. Runtuhnya rezim orde baru tidak serta merta menunjukkan niat untuk membubarkan panwaslak, namun panwaslak bertransformasi menjadi panwaslu pada pemilu 1999. Kemudian pada pemilu 2004, 2009, dan 2014 berubah

---

<sup>26</sup> Saleh, Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 34-35.

menjadi bawaslu.<sup>27</sup>

Dengan kedudukan, struktur, tugas, dan fungsi, dan kewenangan yang baru, oleh karena itu Panwaslak Pemilu tetap diaktifkan dan dipersiapkan hingga pemilu 1999. Seiring berjalannya waktu nama lembaga tersebut diubah menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Perubahan tersebut baru dituangkan secara konstitusional melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang isinya menegaskan untuk melakukan pengawasan pemilu, pembentukan Panitia Pengawas Pemilu Pusat, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, panitia pengawas pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang tugas utamanya adalah mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Saat ini bawaslu bersama dengan KPU menjadi lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat satu kesatuan. Keduanya mempunyai fungsi sebagai penyelenggara pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, walikota secara demokratis.<sup>28</sup>

Kedudukan lembaga pengawas pemilu mulai menguat selepas Reformasi 1998, tepatnya ketika dilangsungkan Pemilu 1999. Saat itu lembaga pengawas pemilu menjadi organisasi yang mandiri,<sup>4</sup> yang keanggotaannya meliputi unsur nonpartisan, seperti

---

<sup>27</sup> Ramlan Surbakti, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu* (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2015), 20.

<sup>28</sup> Gunawan Suswantoro, *Mengawal Penegak Demokrasi di Balik Tata Kelola Bawaslu dan DKPP* (Jakarta: Erlangga, 2016), 19.



akademisi, tokoh masyarakat, dan organisasi non pemerintah. Selanjutnya, pada pemilu 2004, Panitia Pengawas Pemilu (PPP) Menjadi bagian penyelenggara pemilu yang proses pembentukannya di tingkat pusat dilakukan oleh KPU. PPP juga bertanggung jawab kepada KPU. Namun, hubungan PPP ditingkat pusat dengan PPP di daerah sampan tingkat kecamatan tetap bersifat hierarkis.

Pada pemilu Tahun 2004 tidak mengenal lembaga pemilu yang bersifat independen, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, pengawas pemilu dibentuk oleh KPU. Pemilu 2009 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara Pemilu, Pengawas Pemilu yang kemudian disebut dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) bersifat tetap, tetapi bukan merupakan suatu lembaga yang bersifat tetap. Bahkan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) bersifat ad hoc. Melalui uji materi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi, barulah Bawaslu merupakan suatu lembaga yang bersifat tetap, mandiri, dan nasional, meskipun pada tingkat daerah bersifat ad hoc.

Dengan demikian, munculnya bawaslu sebagai lembaga negara penyelenggara pemilu berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU- VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

Klausul "suatu komisi pemilihan umum" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama instansi, akan tetapi merujuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, mandiri. dengan demikian, menurut Mahkamah fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan

Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>29</sup>

Selanjutnya untuk menjamin suatu kualitas penyelenggaraan pemilu agar sesuai dengan asas-asas pemilu dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diperlukan adanya suatu pengawasan. Dalam konteks itu, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) harus dikualifikasi sebagai bagian dari komisi pemilihan umum, khususnya menjalankan fungsi pengawasan atas penyelenggaraan pemilu, juga melaksanakan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran.<sup>30</sup>

Bawaslu atau Panwaslu sama halnya sebagaimana KPU, memiliki wilayah kerja yang tersebar di seluruh wilayah NKRI termasuk ke daerah provinsi, Kabupaten/Kota, kecamatan, kelurahan, hingga ke pedesaan serta terdapat juga yang bertugas di luar wilayah NKRI untuk mengakomodasi hak politik warga negara yang berada di luar Indonesia. Adapun wilayah kerja bawaslu tersebut di atur dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum yang berbunyi :<sup>31</sup>

1. Bawaslu berkedudukan di ibukota negara.
2. Bawaslu provinsi berkedudukan di ibukota provinsi.
3. Bawaslu kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.
4. Panwaslu kecamatan berkedudukan di kecamatan.
5. Panwaslu kelurahan/desa berkedudukan di

---

<sup>29</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, 111-112.

<sup>30</sup> Sodikin, Hukum Pemilu; Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan (Bekasi: Gramata Publising, 2014), 81.

<sup>31</sup> Pasal 91 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

kelurahan/desa.

6. Panwaslu luar negeri berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia.
7. Pengawas TPS berkedudukan di setiap TPS.

Oleh karena itu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota merupakan satu kesatuan organisasi berjenjang, meskipun undang-undang telah menemntukan pembagian tugas dan tanggung jawab masing-masing. Baik Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota merupakan bagian dari Bawaslu pusat yang harus melaksanakan dan mengikuti arahan, aturan, pedoman, dan program dari Bawaslu Pusat.

Dalam melaksanakan tugasnya anggota bawaslu didukung oleh Sekretariat Bawaslu. Sekretariat Bawaslu dipimpin oleh Kepala Sekretariat dan dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008. Sekretariat bawaslu mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan administratif kepada bawaslu. Adapun sekretariat bawaslu sendiri terdiri atas sebanyak-banyaknya 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri atas sebanyak-banyaknya 3 (tiga) subbagian.

Sesuai dengan rencana strategis (renstra) bawaslu 2014-2019, bawaslu mempunyai misi yang berbunyi: "menjadi lembaga pengawal terpercaya dalam mewujudkan pemilu demokratis, bermartabat dan berkualitas." Secara internal bawaslu telah menetapkan beberapa misi untuk mewujudkan visi ini, salah satunya adalah "membangun aparatur dan kelembagaan pengawas pemilu yang kuat, mandiri, dan solid."

Untuk mencapai tujuan tersebut, setjen bawaslu menetapkan visi yang berbunyi "terwujudnya sekretariat jenderal yang profesional, berintegritas, dan responsif mendukung administratif dan teknis operasional bawaslu

dan DKPP secara efektif dan efisien. Setjen bawaslu juga menetapkan sejumlah misi yang mengandung substansi strategis dari visi yang telah dirumuskan, antara lain:<sup>32</sup>

- a. Membangun sistem manajemen organisasi yang profesional, berintegritas, efektif dan efisien. Misi ini menuntut dibentuknya sistem pengolahan sekretariat bawaslu yang professional, berintegritas, efektif dan efisien, yang diindikasikan dengan kinerja yang mengacu pada sistem, bukan bertumpu pada individu, diadopsinya sistem penilaian dan penjagaanintegritas setiap aparatur, serta adanya sistem perencanaan dan pelaksanaan program kerja dan anggaran secara efektif juga efisien.
- b. Meningkatkan kompetensi jajaran sekretariat dalam mendukung kinerja bawaslu, misi ini menghendaki perencanaan dan tindakan konkret, terukur, dan sistematis; adanya sistem career mapping, promosi, serta terciptanya lingkungan kerja yang mampu memberi semangat kepada aparatur sekretariat bawaslu untuk bekerja secara maksimal dalam melayani komisioner bawaslu.
- c. Meningkatkan peran sekretaris jenderal bawaslu dalam mendukung kinerja pimpinan bawaslu dan DKPP di bidang adminitrasi dan teknis operasional. Misi ini dikehendaki sistem, pedoman, dan instrument penunjang yang mampu mendorong optimalisasi pelayanan sekretariat kepada komisioner bawaslu dalam melaksanakan tugas pengawasan.

---

<sup>32</sup> Gunawan Suswantoro, *Mengawal Penegak Demokrasi Di Balik Tata KelolaBawaslu DanDKPP* (Jakarta: Erlangga, 2016), 185-186.

## Susunan Keanggotaan Badan Pengawas Pemilihan Umum

Secara konstitusional pengaturan tentang jumlah keanggotaan bawaslu dan panwaslu provinsi, panwaslu kabupaten/kota diatur dalam Pasal 92 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi sebagai berikut:<sup>33</sup>

- a. Keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota terdiri atas individu yang memiliki tugas Pengawasan Penyelenggara Pemilu.
- b. Jumlah anggota:
  - 1) Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang
  - 2) Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang
  - 3) Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang
  - 4) Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang.
- c. Jumlah Anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- d. Jumlah anggota Panwaslu Kelurahan/Desa di setiap kelurahan/desa sebanyak 1 (satu) orang.
- e. Jumlah anggota Panwaslu Luar Negeri berjumlah 3 (tiga) orang.
- f. Pengawas TPS berjumlah 1 (satu) orang setiap TPS.
- g. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu Luar Negeri terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota.

---

<sup>33</sup> Pasal 92 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.



- h. Ketua Bawaslu dipilih dari dan oleh anggota Bawaslu.
- i. Ketua Bawaslu Provinsi, ketua Bawaslu Kabupaten/Kota, ketua Panwaslu Kecamatan, dan ketua Panwaslu Luar Negeri dipilih dari dan anggota Bawaslu.
- j. Setiap anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, ketua Panwaslu Kecamatan, dan ketua Panwaslu Luar Negeri mempunyai hak suara yang sama.
- k. Komposisi keanggotaan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen)
- l. Jabatan ketua dan anggota Bawaslu, ketua dan anggota Bawaslu Provinsi, ketua dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.
- m. Masa jabatan keanggotaan Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota adalah selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama.

#### **Tugas dan Kewenangan Badan Pengawas Pemilu**

Adapun tugas dari Bawaslu sebagaimana di atur dalam pasal 93 Undang- Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang berbunyi:<sup>34</sup>

- a. Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan
- b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
  - 1) Pelanggaran pemilu
  - 2) Sengketa proses pemilu

---

<sup>34</sup> Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- c. Mengawasi persiapan penyelenggara pemilu, yang terdiri atas :
  - 1) Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu
  - 2) Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU
  - 3) Sosialisasi penyelenggaraan pemilu
  - 4) Pelaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- d. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggara pemilu, yang terdiri atas:
  - 1) Pemuthakiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap
  - 2) Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota
  - 3) Penetapan peserta pemilu
  - 4) Pencalonan sampai dengan penetapan pasangan calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
  - 5) Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye
  - 6) Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya
  - 7) Pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara hasil pemilu di TPS
  - 8) Pergerakan surat suara, berita acara perhitungan suara, dan sertifikat hasil perhitungan suara tingkat TPS ke PPK
  - 9) Rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU
  - 10) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan
  - 11) Penetapan hasil pemilu
- e. Mencegah terjadinya praktik politik uang
- f. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas

- anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia
- g. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
- 1) Putusan DKPP
  - 2) Putusan Pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu
  - 3) Putusan/keputusan bawaslu, bawaslu provinsi, dan bawaslu kabupaten/kota
  - 4) Keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota; dan
  - 5) Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia
  - 6) Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP
- h. Meyampaikan dugaan tindak pidana pemilu kepada Gakkumdu
- i. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutan berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- j. Mengevaluasi pengawasan pemilu
- k. Mengawasi pelaksanaan peraturan KPU
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun wewenang dari bawaslu sebagaimana diatur dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum yang berbunyi diantaranya:<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu
- c. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang
- d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu
- e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia
- f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
- g. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu
- h. Mengoreksi, putusan, dan rekomendasi dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Luar Negeri.
- j. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota,

dan anggota Panwaslu Luar Negeri

- k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Semua kewenangan bawaslu tersebut adalah untuk mengawasi dan memastikan tahapan-tahapan penyelenggara pemilu yang disusun oleh KPU telah sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yang Luber dan Jurdil (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil).

Terkait dengan aspek birokrasi, bawaslu menerapkan sistem karier dan budaya kepegawaian tersendiri, nilai-nilai profesionalisme, pemberlakuan jenjang karier, dan kecakapan pegawai yang ditetapkan bawaslu tidak bergantung pada siklus politik yang berubah setiap kali rezim kekuasaan berganti.

1. Eksistensi bawaslu dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia

Keberadaan bawaslu sebagai lembaga yang ditunjuk secara resmi untuk mengawasi berlangsungnya berbagai tahapan pemilu diharapkan dapat mendorong pelaksanaan tahapan pemilu berjalan baik. Begitu pula, lembaga pengawas independen menjadi lembaga alternatif juga diharapkan bisa ikut mendorong tercapainya pemilu yang bersih dan demokratis.

Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadi kecurangan dalam pemilu, sekaligus menekankan komitmen pemilu/pilkada sebagai inti tesis dari pembentukan pemerintahan yang berkarakter. Ciri-ciri utama dari pengawas pemilu/pilkada yang independen adalah:

- a. Dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang



- b. Tidak mudah di intervensi oleh kepentingan politik tertentu
- c. Bertanggung jawab kepada parlemen
- d. Menjalankan tugas sesuai dengan tahapan pemilu/pilkada
- e. Memiliki integritas dan moralitas yang baik
- f. Memahami tata cara penyelenggaraan pemilu/pilkada.

Bawaslu saat ini sudah jauh lebih baik, baik kewenangan, kemandirian, dan jumlahnya yang lebih luas, karena sudah memiliki pengawas lapangan di tiap-tiap desa. Harapan rakyat sudah sangat jelas melalui peningkatan kinerja oleh bawaslu, bawaslu juga memiliki beberapa asas yang memungkinkan lembaga ini bisa diharapkan untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas dan bermartabat.

Beberapa asas tersebut diantaranya:<sup>36</sup>

- a. Asas kemitraan, asas ini sangat penting yakni lembaga pemantau merupakan bagian dari masyarakat pemilih yang memiliki kesadaran kritis dan dengan kapasitas keswadayannya, dapat membangun semangat kritis di tengah-tengah masyarakat. Persoalan utamanya sering berkaitan untuk kehendak untuk pengamanan para penyelenggara pemilu. Oleh sebab itu akreditasi terhadap lembaga- lembaga pemantau harus diperlonggar, terutama keharusan untuk terlebih dahulu melaporkan pemantaunya terhadap penyelenggara. Kebebasan merupakan suatu substansi yang tidak dapat dihilangkan, jika masyarakat diharapkan menjadi pengawas dalam pemilu.

---

<sup>36</sup> Nur Hidayat Sardini, (2011), Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia (Yogyakarta: Fajar Media Press), hal 131-132.

b. Asas regulator, dimana asas ini merupakan posisi baru yang dimiliki oleh lembaga pengawasan, asas ini digunakan untuk mencari solusi atas permasalahan yang terjadi dalam pemilu. Khususnya tentang kekisruhan Daftar Pemilih Tetap (DPT). Terutama warga negara yang tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP)

Bawaslu juga menjalin kerjasama dengan Komnas HAM untuk melakukan investigasi di daerah-daerah yang rawan soal pendataan pemilih. Ini bertujuan agar tidak terjadi lagi pemilih yang telah memenuhi syarat untuk menjadi pemilih, namun tidak masuk dalam daftar yang telah dibuat oleh pihak penyelenggara (KPU). Daerah-daerah rawan adalah penjara, daerah pemukiman kaum marginal, rumah sakit jiwa di daerah rawan konflik, selain itu di daerah perbatasan.

Eksistensi bawaslu sebagai satu-satunya lembaga negara di dunia yang mengawasi pemilu membuka peluang bagi bawaslu untuk menularkan gagasan dan praktik terbaik (*best practice*) pengawasan pemilu kepada negara-negara lain. Bawaslu memiliki kesempatan untuk mengkampanyekan pengawasan pemilu yang komprehensif dan sistematis sebagai salah satu instrument pendukung dalam mewujudkan pemilu yang demokratis, adil, dan berintegritas, jika berhasil, bawaslu dapat menjadi acuan bagi negara-negara lain yang ingin menerapkan pengawasan dan penegakan hukum pemilu yang efektif.

Sebagai lembaga negara yang dibentuk melalui proses rekrutmen yang transparan dan independen berdasarkan undang-undang, bawaslu memiliki peran besar dalam mengawal pemilu yang demokratis jujur

d\an adil. persoalan utamanya kini berada pada bawaslu sendiri, sejauh mana bawaslu mampu mengelola kualitas dirinya dengan merumuskan dan membuat regulasi pengawasan, mendorong semangat sumber daya manusia yang dimiliki, dan menggali sekaligus menggairahkan potensi-potensi rakyat agar menjadi pemilih yang kritis. Bawaslu merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan dalam mengawasi berjalannya aturan dalam pemilu, bawaslu mempunyai beban yang sangat berat. Pengawasan terhadap segala tahapan dalam pemilu harus terus dilakukan guna menjaga kestabilan dan ketertiban tiap tahapan pemilu.<sup>37</sup>

Kini, bawaslu menjadi mitra kerja KPU, terutama dalam merekomendasikan laporan-laporan mengenai adanya kecurangan yang terjadi selama pemilu berlangsung. Agar hal ini berjalan harmonis dan konstruktif, maka kedua lembaga tidak boleh saling menegasikan satu sama lain. selain itu kedua lembaga harus segera melakukan rekonstruksi konstitusional untuk menghindari pemkanaan dan interpretasi hukum yang berlainan satu sama lain.

KPU dan Bawaslu juga harus melihat pemilu sebagai subsistem ketatanegaraan sebagaimana tercantum di dalam UUD 1945. Pemilu adalah salah satu jalan untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi secara benar. Sistem pelaksanaan pemilu harus terus mengalami kemajuan jika demokrasi diharapkan dapat terus berkembang di Indonesia.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> 39Ni“matul Huda, (2017), *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta:Kencana), hal 110.

<sup>38</sup> Gunawan Suswantoro, (2016), *Mengawal Penegak Demokrasi di Balik TataKelola Bawaslu dan DKPP* (Jakarta: Erlangga), hal 186-187

#### D. Tinjauan Fiqh Siyâsah

Fiqh siyasah berasal dari kata berbahasa Arab fikih atau fiqh dan siyasah. Agar diperoleh pemahaman yang pas apa yang dimaksud fiqh siyasah, maka perlu dijelaskan pengertian masing-masing kata dari segi bahasa dan istilah. Kata fiqh secara bahasa berarti tahu, paham dan mengerti adalah istilah yang dipakai secara khusus di bidang hukum agama, yurisprudensi Islam. Secara etimologis (bahasa) fiqh adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.<sup>39</sup> Dengan kata lain istilah fiqh menurut bahasa adalah pengertian atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia. Kata “fiqh siyâsah” yang tulisan bahasa Arabnya adalah “السياسي النزه” berasal dari dua kata yaitu kata fiqh (النزه) dan yang kedua adalah al-siyâsî (السياسي).

Kata fiqh secara bahasa adalah faham. Ini seperti yang diambil dari ayat Alquran {تَقُولُ مِمَّا كَثِيرًا زَنْزُوهٌ مَا شَعَرَ بِأَنْ يَأْتِيَهُمْ} yang artinya “kaum berkata: Wahai Syu’aib kami tidak memahami banyak dari apa yang kamu bicarakan”. Secara istilah, menurut ulama usul, kata fiqh berarti: {التفصيلية أدلها من المقتضب العملية الشرعية بالحكام العلم} yaitu “mengerti hukum-hukum syariat yang sebangsa amaliah yang digali dari dalil-dalilnya secara terperinci”. Sedangkan al-siyâsî pula, secara bahasa berasal dari “ساس - ساس - ساسة - ساسوس” yang memiliki arti mengatur (دبّر/أمر), seperti di dalam hadis: “بَدَعَلْ كَمَا أَمْرَهُمْ نَتَوَلَّى أَيُّ أُنْبِيَاؤُهُمْ يَرْسُوهُمْ إِسْرَائِيلَ بْنِ وَكَانَ”, yang berarti: “Adanya Bani Israil itu diatur oleh nabi-nabi mereka, yaitu nabi mereka memimpin

---

<sup>39</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyâsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Jakarta, Kencana, 2007, h.65

permasalahan mereka seperti apa yang dilakukan pemimpin pada rakyatnya". Bisa juga seperti kata-kata "أي الأمر زيد ساس" "بأمره وقام دبره أي سياسة بروسه" yang artinya: "Zaid mengatur sebuah perkara yaitu Zaid mengatur dan mengurus perkara tersebut". Sedangkan kata mashdar-nya yaitu siyâsah itu secara bahasa bermakna: "بصلحه بما الشيء على الزيام" yang artinya "bertindak pada sesuatu dengan apa yang patut untuknya".

Fiqh siyasah merupakan bagian dari ilmu fiqh. Bahasan ilmu fiqh mencakup individu, masyarakat dan negara yang meliputi bidang-bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatanm kekayaan, warisan, kriminal, peradilan, acara pembuktian, kenegaraan dan hubungan internasional, perang, damai dan traktat. fiqh siyasah mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialis segala ikhwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan.<sup>40</sup>

Dalam menentukan ruang lingkup kajian fiqh siyasah, menurut Imam AlMawardi dalam kitab fiqh siyasahnya yang berjudul al-ahkam al-sultaniyah.<sup>41</sup> Beliau membagi ruang lingkupfiqh siyasahkedalam lima bagianantara lain:<sup>42</sup>

- 1) *Siyasah dusturiyah* (Siyasah perundang-undangan)
- 2) *Siyasah maliyah* (siyasah keuangan)
- 3) *Siyasah qadaiyah* (siyasah peradilan)
- 4) *Siyasah harbiyah* (siyasah peperangan)
- 5) *Siyasah idariyah* (siyasah adminitrasi)

Pembagian ruang lingkup fiqh siyasah dapat

---

<sup>40</sup> Jeje Abdul Rojak, Hukum Tata Negara Islam (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), hal 6.

<sup>41</sup> Al-Mawardi, al-ah{kam as-Sultanniyah wa al-Wilayah ad-Diniyyah (Mesir: Dar al Fikr, 1996),hal 2.

<sup>42</sup> Munawir Sjadzali, Islam dan Tata Negara, Ajaran Sejarah dan Pemikiran (Jakarta: UI Press, 1990), hal 2-3.



dikelompokkan menjadi 3 bagian pokok yaitu:<sup>43</sup>

- 1) Politik perundang-undangan (*al-siyasah al-dusturiyah*), bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum (*tasri''iyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qada''iyah*) oleh lembaga yudikatif, dan adminitrasi pemerintahan (*idariyah*) oleh birokrasi atau eksekutif.
- 2) Politik luar negeri (*al-siyasah al-kharijiyah*), bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara muslim dengan warga non muslim yang berbeda kebangsaan atau disebut juga hukum perdata Internasional dan hubungan diplomatik antara negara muslim dengan negara non muslim disebut dengan hubungan Internasional.
- 3) Politik keuangan dan moneter (*al-siyasah al-maliyah*), permasalahan yang termasuk dalam siyasah maliyah ini adalah sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan Internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak, dan perbankan.

#### **Pengertian *Fiqh Siyasah Dusturiyah***

salah satunya fiqh siyasah dusturiyah yang mencakup persoalan dan ruang lingkup pembahasannya, masalah-masalah imamah, hak dan kewajibannya, rakyat dan status hak-haknya bay''at, waliyul „ahdi, perwakilan, 'ahlul halli wa al- „aqdi dan wizarah.<sup>44</sup>

Prof. A. Djazuli menyebutkan bahwa ada lima sumber fiqh dusturiyaitu:<sup>45</sup> *Siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalahperundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep

---

<sup>43</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hal 13-14.

<sup>44</sup> Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah...*, hal 44.

<sup>45</sup> A. Djazuli, *Edisi Revisi Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah...* hal 53-54.

konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara merumuskan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan negara serta ummah yang menjadi pelaksana perundang-undangan tersebut.<sup>46</sup>

Selain itu, juga membahas konsep negara hukum dalam *siyasah syar'iyah*, tugas-tugas dan tujuan dalam fiqh siyasah dan hubungan timbalbalik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi. Dalam buku sylabbus fakultas syar'iyah disebutkan ada 4 bidang fiqh siyasah

- 1) Al-Qur'an al-Karim, ayat yang berhubungan dengan prinsip kehidupan bermasyarakat, dalil-dalil kulli dan semangat ajaran Al-Qur'an.
- 2) Hadis, hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaankebijaksanaan rasulullah saw, didalam menerapkan hukum di negeri Arab. Dalam hal ini dilihat lagi semangatnya, sebab hal-hal yang sifatnya teknis ada kemungkinan telah banyak berubah akibat kemajuan yang pesat dari ilmu dan teknologi sesuai kaidah.
- 3) Kebijakan-kebijakan *khulafa'ur rashidin* di dalam mengendalikan pemerintahan, meskipun berbeda satu sama lain namun tujuannya sama yakni untuk kemaslahatan rakyat.
- 4) Ijtihad para ulama seperti *al-maqasid al-sittah* (6 tujuan hukum Islam) yaitu *hifdh al-din* (memelihara agama), *hifdh al-nafs* (memelihara jiwa), *hifdh al-aqal* (memelihara akal), *hifdh al-mal* (memelihara harta), *hifdh al-nasl* (memelihara keturunan), *hifdh al-ummah* (memelihara umat).
- 5) Adat istiadat suatu bangsa yang tidak bertentangan

---

<sup>46</sup> Ibid, Muhammad Iqbal, hal 153

dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan Hadits.

### **Ruang Lingkup Fiqh Siyasah Dusturiyah**

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Persoalan fiqh siyasah dusturiyah tidak dapat dilepas dari dua hal pokok: Pertama, dalil-dalil kulli, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil kullitersebut menjadi unsur dinamis di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan tersebut dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Fiqh siyasah dusturiyah ini dapat dibagi kepada:<sup>47</sup>

- 1) Bidang siyasah tasri'iyah, termasuk di dalamnya termasuk persoalan ahlul halli wa al-'aqli, perwakilan persolan rakyat, hubungan muslim dan non muslim di suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksana, peraturan daerah, dan sebagainya.
- 2) Bidang siyasah tanfidiyah, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bay'at, wizarah, waliyul 'ahdi, dan lain-lain.
- 3) Bidang siyasah qadai'iyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- 4) Bidang siyasah idariyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif kepegawaian

Suyuthi pulungan menuliskan bahwasannya objek kajian fiqh siyasah adalah mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialisasi segala ihwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan. Sedangkan objek kajian siyasah dusturiyah adalah membuat peraturan dan

---

<sup>47</sup> Djazuli, (2009), Fiqh Siyasah, Jakarta: Media Group, hal 48

perundang-undangan yang dibutuhkan gunanya untuk mengatur negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama.

Hal ini juga diperkuat dalam firman Allah SWT dalam Al-Qur'an yakni surah An-Nisa' ayat 58-59:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ  
إِنَّ اللَّهَ نِعْمًا يَعِظُكُم بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat. (QS: An- Nisa"/4: 59).

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya". (QS: An- Nisa"/4: 59).

Berdasarkan kedua ayat diatas dijelaskan bahwa seseorang yang memegang kekuasaan dalam hal ini adalah

pemerintah. Maka wajib ditaati oleh rakyatnya apabila pemerintah telah membuat peraturan perundang-undangan tersebut harus mengacu dan tidak menyeleweng dari apa yang telah ditetapkan Allah dan Sunnah.

#### **E. Teori *Fiqh Siyasah Dusturiyah***

Siyasah Dusturiyah merupakan bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, dan pengaturan aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan untuk kemaslahatan bersama. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tentu ada yang disebut dengan istilah lembaga perwakilan yang bertugas mewakili masyarakat dalam menyalurkan aspirasi kepada pemerintah. Dalam Islam, lembaga perwakilan dibagi menjadi 3 yakni imamah, wizarah, dan ahlul halli wa al-'aqdi:

##### 1) Imamah

Dalam wacana fiqh siyasah, kata imamah biasanya diidentikan dengan khilafah. Hanya saja, terdapat perbedaan aliran besar dalam hal keduanya. Imamah lebih sering digunakan dikalangan Syi'ah, sedangkan istilah khilafah lebih banyak digunakan dikalangan masyarakat Sunni. Kata-Kata imam didalam Al-Qur'an, baik dalam bentuk mufrad/ tunggal maupun dalam bentuk jama' yang di idhofahkan tidak



kurang dari 12 kali disebutkan. Pada umumnya, kata-kata imam menunjukkan bimbingan kepada kebaikan.<sup>48</sup>

Sebutan gelar yang paralel dengan khilafah, dalam sejarah pemerintahan Islam, adalah imam. Kata imam turunan dari kata *amma* yang berarti “menjadi ikutan”. Kata imam berarti “pemimpin, atau contoh yang harus diikuti, dan atau mendahului, memimpin.

Secara istilah, imam adalah “seorang yang memegang jabatan umum dalam urusan agama dan urusan dunia sekaligus. Penyertaan kata imam dengan kata khalifah karena disejajarkan dengan kedudukan seorang imam shalat jamaah dalam hal kepemimpinan yang harus diikuti. Sebagaimana halnya sebutan khalifah, muncul dari fungsinya menggantikan kepemimpinan Rasul bagi umat.<sup>49</sup>

2) Wizarah

Kata “wizarah” terambil dari kata *al-wazr*, yang berarti *al-tsuql* atau berat. Dikatakan demikian karena seorang wazir memikul beban tugas kenegaraan yang berat. kepadanya dilimpahkan sebagian kebijaksanaankebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya.

Berdasarkan mafhum aula, maka apabila wazir

---

<sup>48</sup> A. Djazuli, Edisi Revisi Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-RambuSyariah..., 47.

<sup>49</sup> Suyuti Pulungan, Fikih Siyasah Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran..., 63

itu diperbolehkan dalam masalah-masalah kenabian, maka lebih- lebih diperbolehkan adanya wazir didalam imamah.

