

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara demokratis berarti negara yang memiliki bentuk pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang menganut paham demokrasi. Penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹.

Dalam perkembangan demokrasi di Indonesia pasca runtuhnya orde baru hingga saat ini telah mengembangkan pemikiran dari rakyat untuk mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat dengan berbagai cara sehingga dalam setiap sendi kehidupan bernegara nilai-nilai kedaulatan rakyat selalu menjadi jantung yang memompa darah keseluruhan tubuh kenegaraan Republik Indonesia, selama ini rakyat merasa bahwa kedaulatan mereka hanya terbatas pada partisipasi mereka dalam pemilu untuk memilih anggota legislatif yang merupakan perwujudan wakil rakyat², sehingga rakyat menuntut agar peranan rakyat tidak hanya terbatas pada lingkup pemilihan legislatif saja melainkan juga

¹ Jurdi, Fajlurrahman, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), h. 84.

² Lili Romli, *Demokrasi Pilkada*, (Jakarta: LIPI. 2007), h. 45

lingkup pemilihan lembaga eksekutif mulai dari lingkup eksekutif tertinggi yaitu presiden, sampai pemilihan Kepala Daerah.

Pemilihan Umum (PEMILU) secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan Negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Penyelenggaraan Pemilihan Umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilihan Umum yang mempunyai integritas, profesionalisme dan akuntabilitas³.

Akuntabilitas berarti setiap pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu harus mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas dan kewenangannya kepada publik baik secara politik maupun secara hukum. Bertanggung jawab secara politik berarti setiap unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu mempunyai kewajiban menjelaskan kepada masyarakat fungsinya dan alasan tindakan yang diambil. Bertanggung jawab secara hukum berarti setiap pihak yang diduga melakukan pelanggaran hukum perihal asas-asas Pemilu yang demokratis wajib tunduk pada proses penegakan hukum

Selain dari itu Undang-Undang Dasar kita menyebut dua (2) prinsip yang menjiwai naskah itu dan yang dicantumkan dalam penjelasan mengenai Sistem Pemerintahan, suatu Negara. yaitu: 1) Indonesia ialah Negara yang berdasarkan atas

³ Suharizal, *Pilkada Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang* (Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. 2016)

hukum (*Rechstaat*). Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machstaat*) dan 2) Sistem Konstitusionil. Pemerintahan berdasarkan atas Sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat *Absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas). Berdasarkan 2 istilah *Rechstaat* dan sistem konstitusi, maka jelaslah bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari Undang-Undang Dasar 1945, ialah demokrasi konstitusionil. Di samping itu corak khas demokrasi Indonesia, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dimuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Demikian demokrasi Indonesia mengandung arti di samping nilai umum, dituntut nilai-nilai khusus seperti nilai-nilai yang memberikan pedoman tingkah laku manusia Indonesia dalam hubungannya dengan Tuhan Yang Maha Esa, sesama manusia. Tanah air dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah dan masyarakat, usaha dan manusia dalam mengolah lingkungan hidup. Pada kebanyakan Negara demokrasi, Pemilihan Umum dianggap lambang, sekaligus tolak ukur, dari demokrasi itu. Hasil Pemilihan Umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan berserikat, dianggap mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat⁴.

Pemilihan Umum merupakan sebuah agenda nasional di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilaksanakan satu kali dalam lima tahun, sekaligus sebagai implementasi dari amanat Undang-undang Dasar 1945. Untuk pelaksanaan

⁴ Miriam Budiarjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta 2018),h.65

Pemilihan Umum tersebut Pemerintah Republik Indonesia membentuk suatu lembaga yang disebut dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum bersama Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Republik Indonesia yang ditetapkan melalui Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

Lembaga penyelenggara Pemilihan Umum tersebut berkedudukan di pusat, Provinsi, serta di Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Sementara untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilihan Umum dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum untuk tingkat pusat, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi untuk penyelenggaraan Pemilihan Umum di Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota untuk Pelaksanaan Pengawasan penyelenggaraan Pemilihan Umum di tingkat Kabupaten/Kota. Melalui Pemilihan Umum rakyat dapat menentukan sikap politiknya untuk tetap percaya pada pemerintah lama atau menggantikannya dengan yang baru. Dengan kata lain Pemilihan Umum merupakan sarana penting dalam mempromosikan dan meminta akuntabilitas dari pejabat publik. Melalui Pemilihan Umum diharapkan proses politik yang berlangsung akan melahirkan suatu pemerintahan baru yang sah, demokratis dan benar-benar mewakili kepentingan masyarakat.

Pemilihan umum legislatif di Indonesia memiliki signifikansi yang fundamental dalam konteks demokrasi dan pemerintahan yang baik. Melalui proses ini, warga negara memiliki kesempatan untuk memilih wakil mereka di parlemen, seperti DPR, DPD, dan DPRD, yang akan menjadi suara mereka dalam pengambilan keputusan politik. Representasi ini tidak hanya penting untuk

memastikan adanya keseimbangan kekuasaan antara cabang-cabang pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif),⁵ tetapi juga untuk memperkuat legitimasi demokrasi dengan memungkinkan partisipasi aktif warga dalam proses politik. Selain itu, pemilihan legislatif memainkan peran krusial dalam mewujudkan kontrol terhadap pemerintah, memastikan akuntabilitas, dan memperjuangkan kepentingan berbagai kelompok masyarakat. Ini juga merupakan sarana penting untuk pendidikan politik, meningkatkan kesadaran akan sistem politik, dan menggalang partisipasi aktif dalam membangun masa depan negara secara kolektif. Dengan demikian, pemilihan legislatif bukan sekadar rutinitas pemilihan perwakilan, melainkan pondasi utama bagi demokrasi yang inklusif dan berdaya saing di Indonesia.⁶

Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan Negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

Manifestasi dari kedaulatan rakyat dapat dilihat dari partisipasi rakyat dalam pemilihan umum dan keterlibatan dalam partai politik. Adanya partai politik, maka dengan sendirinya pasti ada pemilihan umum baik pemilihan umum legislatif, pemilihan umum presiden dan wakil presiden, maupun pemilihan umum kepala

⁵ Mirriam Budrjo. " *Ilmu Politik*".(Jakarta: Gramedia Pustaka.2008), 95.

⁶ Zulkifri Sulaeman, " *Demokrasi Untuk Indonesiaz: Pemikiran Politik Bung Hatta*", (Jakarta: Kompas, 2020), 12.

daerah/pilkada. Penyelenggara pemilu diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 15 tahun 2011. Keberhasilan penyelenggaraan pemilu di Indonesia, sangat tergantung pada kinerja penyelenggara pemilu dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku pelaksana dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai lembaga pengawasan yang mengawasi jalannya tahapan pelaksanaan Pemilu.

Panwaslu merupakan lembaga yang diberi mandat untuk mengawasi jalannya pemilihan umum agar sesuai dengan undang-undang. Dalam konteks demokrasi modern, Panwaslu berfungsi untuk memastikan pemilihan berlangsung jujur, adil, dan sesuai dengan peraturan. Namun, dari perspektif Fiqih Siyasah, pengawasan terhadap jalannya pemilihan memiliki implikasi yang lebih mendalam karena melibatkan prinsip-prinsip syariah dalam menjaga keadilan dan masalah umum (kepentingan masyarakat).

Oleh karena itu salah satu persyaratan penting dalam penyelenggaraan pemilihan umum negara demokrasi adalah penyelenggara Pemilihan Umum dilaksanakan oleh lembaga yang mandiri dari pemerintah⁷. Lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi dan meminimalisir terjadinya kecurangan dalam pemilihan. Ciri-ciri utama dari personil pengawasan pemilihan yang independen atau mandiri dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang; 2) Tidak mudah diintervensi oleh kepentingan politik tertentu, 3) Bertanggung jawab kepada pemerintah, 4) Menjalankan tugas sesuai dengan

⁷ Ahmad Nadir. *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*. (Averroes Press. Malang. 2015), h.14

tahapan pemilu, 5) Memiliki integritas dan moralitas yang baik dan, 6) Memahami tata cara penyelenggara Pemilu.

Panitia Pengawas Pemilihan Umum tidak hanya bertanggung jawab terhadap pembentukan pemerintah yang demokratis, tetapi juga ikut adil dalam membuat rakyat memilih kandidat yang mereka anggap mampu, dalam hal tersebut sejauh ini masih banyak yang meyakini Pemilu bisa berjalan demokratis jika ada pengawasan yang dilakukan secara terbuka, jujur dan adil. Untuk menciptakan Pemilihan Umum yang bersih diperlukan pengawasan yang efektif, Efektifitas pengawasan Pemilihan Umum ditentukan oleh para pengawas dalam memahami dan mengerti bagaimana proses pengawasan itu dijalankan dengan baik⁸.

Adapun bentuk Pengawasan Pemilu adalah kegiatan untuk mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai proses penyelenggaraan pesta demokrasi atau pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan Undang- undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Pelaksanaan Pengawasan Pemilu berpedoman kepada asas, mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggaraan, kepentingan umum, keterbukaan, proposional, akuntabilitas, efektif dan efisien. Dan Pelaksanaan Pengawasan Pemilu Legislatif dilaksanakan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan. Dengan demikian Panwaslu merupakan pilar inti dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, karena Pemilihan Umum yang jujur, adil, dan demokratis sangat tergantung pada sejauh mana Panitia Pengawas

⁸ Topo Santos, *Hukum dan Proses Demokrasi*. (Kemitraan. Jakarta: 2017),h.33

Pemilihan Umum bekerja dengan baik dan menjamin Pemilihan Umum berlangsung secara demokratis.

Keberadaan panwas pemilihan legislatif merupakan hal penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan Pemilihan Umum agar sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi dalam kenyataannya, posisi Panwas pemilihan menjadi tidak maksimal akibat terbatasnya kewenangan yang dimiliki. Panwas pemilihan cenderung hanya bertugas mengawasi, melaporkan atau memberi rekomendasi terhadap setiap pelanggaran yang ditemui kepada instansi lain. Hal ini tentu saja menyebabkan kinerja Panwas Pemilihan dinilai tidak efektif. Panwas pemilihan seperti lembaga yang tidak mempunyai ‘taring’ dalam melakukan pengawasan dan penindakan pelanggaran dalam Pemilihan Umum secara langsung.

Pelanggaran dalam Pemilihan Umum terbagi menjadi empat, yaitu pelanggaran administrasi, pidana, kode etik, dan sengketa pemilihan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 135 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Keempat pelanggaran tersebut menjadi kewenangan Panwas untuk mengawasinya dan menindaklanjutinya. Akan tetapi, Undang-Undang Pemilihan Umum tidak memberikan kewenangan lebih kepada Panwas Pemilihan untuk menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran tersebut secara maksimal, kecuali dalam hal pelanggaran sengketa pemilihan.

Selain terdapat lembaga Penyelenggara Pemilu secara teknis, terdapat pula lembaga Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan penyelenggara Pemilu. Lembaga

Pengawas Pemilu itu diberi nama Bawaslu. Pasal 93 UU No. 7 Tahun 2017, menyatakan bahwa pasal 93 Bawaslu bertugas a. Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan; b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap : 1. Pelanggaran Pemilu; dan 2. Sengketa proses Pemilu; c. Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas : 1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu; 2. Perencanaan pengadaan logistic oleh KPU; 3. Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan 4. Pelaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan; d. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas : 1. Pemutakhiran 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 peraturan perundang-undangan; 5. Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye; 6. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya; 7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS; 8. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK; 9. Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU; 10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan 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. Keputusan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota; dan 4. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia. h. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu kepada DKPP; i. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu; j. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; k. Mengevaluasi pengawasan Pemilu; l. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; m. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sama halnya dengan KPU, Bawaslu juga terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS. Dan tugas dan kewenangan masing-masing sesuai dengan ruang lingkup wilayahnya. Selain kedua lembaga di atas sebagai ujung tombak penyelenggaraan Pemilu terdapat pula satu lembaga yang secara konstitusional diamanahkan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu dengan peran menjaga kehormatan penyelenggara Pemilu dengan tugas memutus dan memeriksa terhadap dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Berdasarkan Pasal 159 Ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017, diuraikan secara eksplisit tugas dari DKPP : Pasal 159 (1) DKPP bertugas: a. Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh

Penyelenggara Pemilu; dan b. Melakukan Penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Untuk menjaga kemandirian, integritas, kredibilitas penyelenggara Pemilu hingga pada tingkatan bawah maka DKPP dapat membentuk tim Pemeriksa Daerah di setiap Provinsi yang bersifat ad hoc⁹.

Tim Pemeriksa Daerah terdiri atas unsur DKPP, KPU Provinsi, Bawaslu Provinsi dan unsur masyarakat sesuai kebutuhan. Adapun kewenangan dari Tim Pemeriksa Daerah sesuai dengan Pasal 459 Ayat (2) dan Ayat (3) UU 7 Tahun 2017 yang diuraikan sebagai berikut: Pasal 459 (2) Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan memeriksa pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. (3) Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan memeriksa dan dapat memutus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, KPPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, dan Pengawas TPS.

Ketiga lembaga tersebut yang diamanahkan secara atribusi oleh produk legislasi untuk bertanggungjawab terwujudnya manifestasi kedaulatan rakyat sesuai dengan konstitusi. Hanya saja, di dalam proses pelaksanaan masing-masing tugas dan fungsi kelembagaan tersebut terdapat persinggungan kewenangan salah

⁹ Pasal 164 UU 7 Tahun 2017

satunya terkait dengan kewenangan dalam proses penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu khususnya penyelenggara Pemilu *ad hoc*.

Dengan adanya pelimpahan kewenangan tersebut, justru dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dikarenakan terdapat pertentangan aturan secara horizontal antara Pasal 459 ayat (3) UU 7 Tahun 2017 dengan Peraturan DKPP No. 3 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir melalui Peraturan DKPP No. 1 Tahun 2021, Serta kewenangan yang dilimpahkan oleh DKPP kepada Bawaslu Kabupaten/Kota justru kemudian pemeriksaannya bersifat tertutup dan sangat rentan pula terjadinya *conflict of interest* (Konflik Kepentingan), dikarenakan Bawaslu Kabupaten/Kota memiliki hubungan hirarkis dengan Pengawas Pemilu *ad hoc* 7 sehingga Bawaslu Kabupaten/Kota yang memiliki tugas untuk melakukan pembimbingan dan supervisi terhadap pengawas Pemilu *ad hoc* justru berpotensi tidak memberikan putusan yang berkeadilan terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh pengawas Pemilu *ad hoc*¹⁰.

Oleh karena itu, dengan permasalahan tersebut sesungguhnya masih terdapat beberapa alternatif untuk melakukan pengaturan dan desain kewenangan maupun kelembagaan penanganan pelanggaran kode etik khususnya pada tingkat *ad hoc* dikarenakan jika ditinjau eksistensi DKPP pada perkembangannya semakin bertransformasi menjadi sebuah lembaga peradilan etik yang terbuka dalam rangka membangun kepercayaan di masyarakat terhadap penyelenggara Pemilu.

¹⁰ Nurani, R. A.. "Aspek Hukum Pengawasan Pemilu di Indonesia: Perspektif Kewenangan dan Kode Etik". (Bandung: Alfabeta, 2020), h. 32

Pelanggaran administratif harus diteruskan kepada KPU untuk diselesaikan. Tindak pidana pemilu harus diteruskan kepada penyidik Polri guna diproses untuk selanjutnya akan diserahkan kepada jaksa penuntut umum¹¹. Sementara pelanggaran kode etik harus diserahkan ke Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP). Akan tetapi, tidak ada jaminan atau pengaturan yang menunjukkan adanya sanksi kepada lembaga lain apabila tidak menindaklanjuti rekomendasi Panwas Pemilihan.

Kelemahan panwaslu terletak pada ketidakmampuan dalam menindaklanjuti pelanggaran yang dilaporkan oleh masyarakat. Terlihat bahwa Panwaslu tidak memiliki daya eksekusi yang kuat dalam menangani laporan pelanggaran¹². Peranan Panwas pemilihan seperti ‘tukang lerai sengketa’ atau ‘tukang pos laporan pelanggaran’ yang tidak mempunyai kekuatan. Hal ini tentu saja akan berdampak luas terhadap keberhasilan Pemilihan Umum yang diselenggarakan secara langsung dan serentak Pasangan calon dan/atau tim kampanye pasangan calon dapat saja dengan leluasa melakukan pelanggaran mengingat ‘ketumpulan’ kewenangan yang dimiliki oleh Panwas Pemilihan. Oleh karena itu, perlu adanya penguatan kewenangan Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan di Indonesia.

Saat ini, dengan berbagai persoalan yang makin kompleks, kelembagaan pengawasan Pemilu masih butuh penguatan. Penguatan itu makin terasa dibutuhkan

¹¹ Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2016) h. 68.

¹² Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta, Fajar Media Press, h. 33

bila dikaji dari sejumlah aspek. Berdasarkan aspek kelembagaan, Bawaslu belum memiliki daya paksa atas putusan yang dikeluarkan. Putusan Bawaslu dengan demikian potensi untuk diabaikan. Ini tentu dapat memiliki implikasi hukum seperti berdampak pada kepastian hukum.

Penulis, yang juga merupakan salah satu penyelenggara pemilihan umum di tingkat desa/kelurahan. Pertama kali mengetahui adanya dugaan tindakan tidak netral dari anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS) setelah menerima laporan dari beberapa warga setempat. Warga tersebut, yang menggunakan inisial A, menginformasikan bahwa mereka melihat anggota PPS, yang berinisial L, berinteraksi dengan tim sukses dari salah satu pasangan calon (paslon) dengan cara yang mencurigakan. Sebagai bagian dari penyelenggara pemilu, penulis merasa penting untuk menyelidiki lebih lanjut informasi ini demi memastikan proses pemilu tetap berjalan secara adil dan transparan. Penulis kemudian melakukan pengamatan di beberapa titik di desa/kelurahan dan menemukan bahwa beberapa warga, yang menggunakan inisial K dan H, mengaku menerima sejumlah uang dari anggota PPS L, yang diduga merupakan titipan dari tim partai paslon tertentu. Uang tersebut diberikan dengan tujuan agar masyarakat memilih paslon yang bersangkutan.

Hal ini muncul ketika penulis berkesempatan untuk mengonfirmasi dugaan tersebut dengan beberapa pengawas tingkat desa, yang menggunakan inisial M dan F. Mereka mengungkapkan bahwa kejadian semacam ini sudah menjadi "rahasia umum" di kalangan mereka, yang menunjukkan bahwa pelanggaran kode etik oleh anggota PPS L yang memihak salah satu paslon sudah diketahui banyak pihak,

namun tidak ada langkah konkret untuk menanganinya. Tindakan semacam ini jelas bertentangan dengan kode etik penyelenggara pemilu, yang mengharuskan mereka untuk menjaga sikap netral dan independen, serta tidak terlibat dalam kegiatan kampanye atau menerima imbalan yang dapat mempengaruhi pilihan masyarakat. Pelanggaran ini berpotensi merusak integritas penyelenggara pemilu dan mengurangi kepercayaan publik terhadap keadilan dalam pelaksanaan pemilu.

Penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendasari pelanggaran tersebut serta dampaknya terhadap persepsi masyarakat terhadap kualitas pemilu. Setelah mengumpulkan bukti dan keterangan yang memadai, penulis merasa perlu untuk meneliti temuan ini kepada Panitia Pengawas Kecamatan atau di singkat dengan PANWASCAM setempat agar dapat dilakukan penyelidikan lebih lanjut. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif dalam meningkatkan mekanisme pengawasan dan penegakan kode etik di tingkat lokal, demi terciptanya pemilu yang lebih adil dan transparan.

Setelah melakukan wawancara dengan salah satu anggota Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam), penulis memperoleh keterangan bahwa laporan terkait dugaan ketidaknetralan pengawas tingkat desa tersebut belum diterima oleh pihak Panwascam. Menurut anggota Panwascam yang diwawancarai, hal tersebut merupakan kewenangan pengawas tingkat desa untuk segera melaporkan kejadian tersebut ke tingkat atas, sesuai dengan prosedur yang berlaku. Tindakan seperti ini, yang jelas melanggar kode etik penyelenggara pemilu, tidak boleh dibiarkan begitu saja, karena bisa merusak integritas pemilu secara keseluruhan. Namun, meskipun

kejadian ini sudah menjadi perhatian di tingkat desa dan bahkan sudah dianggap sebagai "rahasia umum", pengawas tingkat desa tampaknya tidak mengambil tindakan tegas.

Lebih lanjut, anggota Panwascam tersebut menyampaikan bahwa meskipun masyarakat desa pernah melaporkan hal ini, laporan yang diberikan hanya sebatas informasi tanpa disertai bukti yang cukup. Masyarakat yang melapor, yang menggunakan inisial G, merasa khawatir untuk memberikan bukti yang kuat, sehingga laporan tersebut tidak dapat ditindaklanjuti lebih lanjut. Hal ini mencerminkan adanya kekhawatiran dari masyarakat untuk melaporkan pelanggaran karena kurangnya dukungan atau takut terhadap potensi dampak sosial yang ditimbulkan. Situasi ini menjadi lebih kompleks, karena meskipun pelanggaran tersebut telah diketahui oleh sebagian besar masyarakat dan pengawas tingkat desa, tidak ada langkah konkret untuk menanganinya.

Penulis merasa bahwa temuan ini semakin memperjelas betapa pentingnya transparansi, penegakan kode etik, dan pengawasan yang lebih ketat terhadap penyelenggara pemilu di tingkat lokal. Dalam konteks penelitian tesis ini, penulis berusaha menggali lebih dalam mengenai faktor-faktor yang menyebabkan lemahnya penanganan pelaporan pelanggaran seperti ini, serta dampaknya terhadap proses pemilu yang adil dan kredibel. Penulis juga berharap agar temuan ini dapat menjadi masukan untuk memperbaiki mekanisme pelaporan dan pengawasan di masa depan, serta memastikan bahwa setiap pelanggaran ditindaklanjuti dengan tegas sesuai dengan ketentuan yang ada.

Dalam kasus yang diungkapkan, terdapat beberapa pelanggaran aturan yang dilakukan oleh penyelenggara dan pengawas tingkat desa. Pertama, anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS) tingkat desa telah melanggar kode etik penyelenggara pemilu yang mengharuskan mereka untuk bersikap netral, independen, dan tidak terlibat dalam politik praktis¹³. Tindakan mereka yang menerima titipan uang dari tim partai untuk dibagikan kepada masyarakat agar memilih pasangan calon tertentu jelas bertentangan dengan prinsip netralitas yang harus dijaga oleh penyelenggara pemilu. Selain itu, tindakan pengawas yang memihak dan berinteraksi dengan tim sukses calon tertentu merupakan pelanggaran langsung terhadap ketentuan mengenai netralitas penyelenggara pemilu.

Pelanggaran lain yang terjadi pengawas tingkat desa belum sepenuhnya menjalankan prosedur pelaporan yang telah ditetapkan. Berdasarkan aturan yang berlaku, setiap pelanggaran yang terjadi harus segera dilaporkan kepada pengawas tingkat kecamatan (Panwascam) atau Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Namun, pengawas tingkat desa tidak melaporkan dugaan pelanggaran yang terjadi dan bahkan membiarkan kejadian tersebut dianggap sebagai "rahasia umum," yang menunjukkan ketidakpatuhan terhadap prosedur pelaporan. Selain itu, pengawas tingkat desa juga belum maksimal dalam menjalankan tanggung jawab pengawasan mereka, karena tidak menindaklanjuti laporan dari masyarakat dan tidak mengambil langkah konkret untuk menghentikan pelanggaran tersebut.

¹³ Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Nomor 3 Tahun 2017 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Jakarta: DKPP, 2017

Terakhir, pelanggaran terhadap transparansi dan akuntabilitas juga terlihat jelas dalam kasus ini. Penyimpangan dalam pelaksanaan pemilu yang tidak dilaporkan dan tidak ditindaklanjuti dengan baik mencerminkan kurangnya transparansi dan akuntabilitas dari penyelenggara dan pengawas pemilu di tingkat desa. Sebagai penyelenggara pemilu, mereka memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa pemilu berjalan dengan jujur, adil, dan transparan¹⁴, yang dalam hal ini tidak terlaksana dengan baik. Pelanggaran-pelanggaran tersebut menunjukkan ketidakprofesionalan dan ketidakpatuhan terhadap aturan yang ada, yang pada akhirnya dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemilu dan integritas lembaga pemilu secara keseluruhan.

Dalam kajian secara Islam pengaturan yang mengatur dalam hal pembuatan kebijakan atau politik adalah siyasah, pengaturan disini untuk menciptakan kemaslahatan umat. Siyasah sendiri berasal dari kata (يسوس-ساس-سياسة) sasa, yasusu, siyasatan) yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu. Secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan¹⁵.

¹⁴ **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.** Jakarta: Sekretariat Negara, 2017.

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 3-4.

Fiqih Siyasaah adalah konsep dalam hukum Islam yang membahas masalah-masalah politik dan pemerintahan. Konsep ini relevan dalam konteks pemilihan legislatif karena memberikan panduan etika dan prinsip-prinsip yang dapat membimbing umat Islam dalam berpartisipasi dalam proses politik secara Islami.¹⁶ Fiqih Siyasaah menekankan pentingnya memilih pemimpin yang memiliki kualitas moral, keadilan, dan kompetensi dalam menjalankan tugasnya untuk kesejahteraan umat. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip Islam yang mengatur tata kelola pemerintahan dan keadilan sosial. Dengan memahami konsep Fiqih Siyasaah, masyarakat dapat membuat keputusan yang bijak dan bertanggung jawab dalam memilih wakil legislatif yang mewakili nilai-nilai moral dan tujuan kebaikan bersama. Dengan demikian, Fiqih Siyasaah memberikan landasan yang kuat bagi umat Islam untuk berkontribusi dalam pembentukan kebijakan negara yang sesuai dengan ajaran agama dan kepentingan umum secara adil dan bermartabat.

Adapun disebutkan didalam Q.S. An nisa" ayat 59, Allah SWT berfirman

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

Artinya: 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.

¹⁶ Munjar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, "Fiqih Siyasaah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam" (Jakarta: PT.Gelora Aksara Pratama Erlangga:2018), h. 96

Hal ini mengidentifikasi dua jalan terpenting menuju demokrasi yaitu kompetisi dan partisipasi meningkatnya partisipasi berarti meningkatnya jumlah warga negara yang memperoleh hak-hak politik dan kebebasan, sedangkan kompetisi menyangkut pada tersedianya hak-hak dan kebebasan bagi anggota sistem politik.¹⁷ Untuk mendukung hal tersebut, diperlukan suatu lembaga yang mampu mendukung pelaksanaan pemilihan umum yang mampu dan berkompeten. Lembaga tersebut adalah Pengawas Pemilihan Umum.

Oleh karena itu, melalui kajian ini, menyadari bahwa pentingnya isu ini, penulis memutuskan untuk menjadikannya sebagai fokus dalam penelitian tesis yang bertujuan meneliti lebih dalam mengenai ketidaknetralan penyelenggara pemilu dan pelanggaran kode etik yang terjadi. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendasari pelanggaran tersebut serta dampaknya terhadap persepsi masyarakat terhadap kualitas pemilu.

Berdasarkan pembahasan diatas peneliti tertarik mengambil judul Tesis *Kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Dalam Mengawasi Pemilihan Legislatif Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Kecamatan Curup Utara Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu)*.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah di uraikan di atas, penulis melakukan identifikasi masalah yaitu sebagai berikut :

¹⁷ Thomas Power dan Eve Warbuton. “ *Demokrasi di Indonesia*”. (Jakarta: Gramedia.2019), h. 267

1. Terdapat informasi yang tidak netral terhadap penyelenggara pemilu
2. Keterbatasan panwaslu terhadap kewenangannya dalam menindaklanjuti pelanggaran
3. Masih terdapat regulasi yang tumpang tindih terhadap kewenangan panwaslu
4. Diperlukan penguatan kelembagaan Bawaslu terutama berkenaan dengan pelaksanaan putusan Bawaslu

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum dalam mengawasi pemilihan legislatif diKecamatan Curup Utara Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu?
2. Bagaimana kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum dalam mengawasi pemilihan legislatif diKecamatan Curup Utara Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu perspektif Fiqh Siyasah?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum dalam mengawasi pemilihan legislatif diKecamatan Curup Utara Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu
2. Untuk menganalisis kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum dalam mengawasi pemilihan legislatif diKecamatan Curup Utara Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu perspektif Fiqh Siyasah

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan penelitian diatas, maka penelitian yang peneliti lakukan ini memiliki manfaat hasil penelitian yaitu:

1. Secara teoritis diharapkan dapat menambah informasi atau wawasan yang lebih konkrit serta sebagai bahan perbandingan dan referensi untuk penelitian selanjutnya dan dapat menambah ilmu pengetahuan tentang kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum perspektif Fiqh Siyasah, serta melatih penulis untuk dapat menerapkan dan mengaplikasikan teori-teori yang diperoleh dari proses belajar di perkuliahan
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pemikiran dan pertimbangan dalam hal kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum perspektif Fiqh Siyasah. Hal ini bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat

F. Penelitian Terdahulu

Dalam menunjang penelitian dengan judul *“Kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Dalam Mengawasi Pemilihan Legislatif Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Kecamatan Curup Utara Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu.)*

Peneliti telah mengulas serta mengkaji dari beberapa penelitian – penelitian yang relevan dengan penelitian ini, diantaranya :

1. Tesis oleh Ilman bahri Widyananda Mansyur¹⁸ dengan judul *“Analisis Hukum Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota Dalam Proses*

¹⁸ **Ilmanbahri Widyananda Mansyur.** *“Analisis Hukum Pelaksanaan Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota Dalam Proses Penanganan Pelanggaran Kode Etik Pengawas Pemilihan*

Penanganan Pelanggaran Kode Etik Pengawas Pemilihan Umum Ad Hoc”, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Rumusan masalahnya adalah . Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam proses penanganan pelanggaran kode etik Panitia Pengawas Pemilihan Umum Ad Hoc?, sehingga hasil penelitiannya adalah Pelaksanaan kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam proses penanganan pelanggaran kode etik Panwaslu ad hoc telah dilaksanakan pada Pemilu Tahun 2019, hanya saja dinilai belum efektif pelaksanaannya karena masih terdapat beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaannya, diantaranya Faktor Hukumnya sendiri, faktor kelembagaan serta faktor Masyarakat. Dengan demikian perbedaan dengan penelitian penulis adalah penulis ingin mengkaji berkenaan dengan Kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Dalam Pelaksanaan Pemilihan Legislatif Perspektif Fiqih Siyasah.

2. Tesis oleh Alnoviano Harjanto¹⁹ dengan judul “Rekonstruksi Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah”, Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Rumusan masalahnya adalah Bagaimana Penerapan kewenangan Badan Pengawas Pemilu didalam UndangUndang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam pelaksanaan Pemilihan Umum

Umum Ad Hoc”. (Tesis. Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2020).

¹⁹**Alnoviano Harjanto**. "Rekonstruksi Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah". (Tesis. Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2020).

Kepala Daerah ? 2. Tindakan hukum apa yang dapat dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan jika terdapat tindak kecurangan dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah?. hasil penelitiannya adalah penerapan kewenangan Bawaslu Provinsi belum sesuai dengan UU nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu adalah memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu. Seharusnya penanganan pelanggaran sengketa administrasi pemilu perlu diperjelas karena selama ini banyak perkara pemilu yang disengketakan di MK diluar kewenangan MK. Dengan demikian perbedaan dengan penelitian penulis adalah penulis ingin mengkaji berkenaan dengan Kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Dalam Pelaksanaan Pemilihan Legislatif Perspektif Fiqih Siyasah.

3. Jurnal oleh Muhammad Ja'far²⁰ dengan judul "Eksistensi Dan Integritas Bawaslu Dalam Penanganan Sengketa Pemilu", STIK Indonesia Jaya Kampus Parigi. Rumusan masalah adalah bagaimanaperan Bawaslu dalam penanganan sengketa pemilu menurut aturan hukum di Indonesia. Dengan hasil penelitian Bawaslu mempunyai peran yang penting dalam rangka sebagai pengawal Pemilu sesuai dengan yang diamanatkan di dalam Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu, disebutkan bahwa fungsi Pengawas Pemilu yang dijabarkan dalam tugas,wewenang dan kewajiban Pengawas Pemilu. Dengan demikian perbedaan dengan penelitian penulis adalah penulis ingin mengkaji berkenaan Kewenangan Panitia Pengawas

²⁰ **Muhammad Ja'far**. "Eksistensi Dan Integritas Bawaslu Dalam Penanganan Sengketa Pemilu". (Jurnal Ilmu Hukum, STIK Indonesia Jaya Kampus Parigi, 2020).

Pemilihan Umum Dalam Pelaksanaan Pemilihan Legislatif Perspektif Fiqih Siyasah.\

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini memuat lima (V) bab, dimana tiap bab memuat sub bab yang penulis jabarkan dibawah ini, guna mempermudah penulisan dan penelitian maka penulis menyusun sistematika sebagai berikut :

BAB 1 terdiri dari Pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu dan sistematika penulisan.

BAB II Kerangka Teori terdiri dari, teori kewenangan, teori pengawasan, dan fiqh siyasah

BAB III Metode Penelitian yang memuat jenis dan pendekatan penelitian, lokasi penelitian, subjek dan objek penelitian, informan penelitian dan sumber data.

BAB IV Memuat Hasil Penelitian dan pembahasan yang meliputi: Gambaran umum pengawas pemilu kabupaten Rejang Lebong dan kewenangan panitia pengawas pemilihan umum dalam pelaksanaan pemilihan legislative perspektif fiqh siyasah.

BAB V terdiri dari penutup yang memuat kesimpulan dan saran-saran.