

## BAB II

### KERANGKA TEORI

#### A. Teori Pengawasan Pemilu

##### a) Pengawasan

Dalam aspek pemerintahan utamanya, pengawasan sangat diperlukan agar tidak terjadi kekuasaan yang disalahgunakan (*detournement de pouvoir*). Terdapat sebuah doktrin klasik yang disampaikan oleh Lord Acton yang menegaskan bahwa kekuasaan itu cenderung untuk disalahgunakan, dan kekuasaan yang absolut pasti disalahgunakan<sup>1</sup>. Artinya, pengawasan terhadap sebuah kekuasaan sangatlah penting untuk dilakukan karena pengawasan dapat diartikan sebagai bagian dari proses penjaminan penegakan hukum yang baik agar berjalan sebagaimana mestinya<sup>2</sup>.

Terdapat beberapa pendapat ahli terkait dengan pengawasan. Menurut More pengawasan hakikatnya perilaku yang membandingkan antara hasil dari kenyataan (*das sein*) dengan hasil yang diharapkan (*das sollen*). Karena kedua hal tersebut sering tidak sejalan sehingga dibutuhkan instrumen pengawasan untuk melakukan perbaikan atas anomali tersebut<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, Anang Zubaidy, dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Laporan Penelitian Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi sebagai Upaya Memperkuat Integritas Hakim Konstitusi*, (Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi:Jakarta. 2018). h. 7

<sup>2</sup> Fajlurrahman Jurdi, Rizqa Ananda Hanapi, dan Taufik Hidayat, *Menjaga Martabat Hakim Konstitusi*, (Litera:Yogyakarta, 2020). h. 43

<sup>3</sup> Titik Triwulan, Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Kencana Prenadamedia Group:Jakarta, 2017). h. 446

Pengawasan diartikan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results*. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan<sup>4</sup>.

Menurut Muchsan, istilah pengawasan juga disebut dengan kontrol yang dikemukakan sebagai permasalahan pokok dalam studi tentang dasar-dasar Hukum Administrasi. Oleh karena itu, keduanya mengkaji konsep pengawasan atau kontrol dikaitkan dengan tindakan atau perbuatan pemerintah<sup>5</sup>. Pendapat ini sejalan dengan pemikiran S.P Siagian yang memberikan pengertian pengawasan sebagai suatu "proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya<sup>6</sup>.

Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang

---

<sup>4</sup> Yosa. *Pengawasan sebagai sarana penegakan hukum administrasi iNegara*. (Jurnal Depdagri. 2018), h. 45

<sup>5</sup> Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. (Liberty Yogyakarta. 1992), h. 36.

<sup>6</sup> S.P.Siagian. *Filsafat Administrasi*. (Gunung Agung. Jakarta, 1970), h. 107

bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri<sup>7</sup>.

Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang, sehingga pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang<sup>7</sup>. Mencermati pengertian pengawasan tersebut maka dapat ditarik beberapa unsur yang terkandung didalamnya, yakni:

- a. Adanya aturan hukum sebagai landasan pengawasan;
- b. Adanya aparat pengawas;
- c. Adanya tindakan pengamatan;
- d. Adanya obyek yang diawasi.

Mengenai perlunya fungsi pengawasan dalam penegakan hukum di latar belakang oleh adanya suatu kecenderungan yang kuat dalam masyarakat bahwa masyarakat mematuhi hukum karena rasa takut terkena sanksi negatif. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien<sup>8</sup>. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah

---

<sup>7</sup> Sadjijono. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. (Yogyakarta: LaksBang Pressindo.2012). h. 19.

<sup>8</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2017), h. 43

dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Dari pandangan diatas bahwa tujuan diadakannya pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, meliputi:

- a. Agar terciptanya aparatur pemerintahan yang lebih bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang objektif, sehat dan bertanggung jawab;
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat, agar adanya kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah, rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama<sup>9</sup>.

Pengawasan bisa diartikan sebagai sesuatu yang dilakukan dalam rangka untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atas maksud yang akan dituju. Menurut Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan

---

<sup>9</sup> Tanto Lailam, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Prudent Media, Yogyakarta, 2015), h. 173

tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang dicapai<sup>10</sup>.

Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah suatu proses pengamatan dari pelaksanaan semua kegiatan organisasi untuk menjamin supaya seluruh pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Sujamto mengartikan pengawasan sebagai suatu usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak<sup>11</sup>.

Prayudi mengatakan bahwa pengawasan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan<sup>12</sup>.

Supaya menjadi efektif, suatu sistem pengawasan harus memenuhi karakteristik-karakteristik tertentu, yaitu:

- a. Akurat (*Accurate*): Informasi terkait pengawasan wajib dikemukakan dengan jelas dan akurat.
- b. Tepat Waktu (*Timely*): Secepatnya dijalankan tindak lanjut sesudah tahapan pengawasan.
- c. Objektif dan Komprehensif (*Objective and Comprehensible*): Pengawasan yang dilaksanakan wajib bersifat objektif.
- d. Dipusatkan pada Tempat Pengawasan Strategis (*Focused on Strategic Control Points*): Pengawasan difokuskan terhadap bidang yang ditemukan penyelewengan terbanyak.
- e. Secara Ekonomi Realistik (*Economically Realistic*): Pengeluaran dana pada tahap pengawasan wajib sekecil mungkin.
- f. Secara Organisasi Realistik (*Organizationally Realistic*): Pengawasan wajib bisa disamakan pada struktur organisasi.

---

<sup>10</sup> Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (Bandung, Rineka Aditama, 2014), h. 175

<sup>11</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986), h. 19.

<sup>12</sup> S Prayudi Atmosudiryo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981), h. 80.

- g. Dikoordinasikan dengan Arus Pekerjaan Organisasi (*Coordinated with the Organization's Work Flow*): pengawasan harus agar diselaraskan pada lingkungan organisasi.
- h. Fleksibel (*Flexible*): Pengawasan yang dilaksanakan menyelaraskan terhadap keadaan dan kondisi lapangan.
- i. Preskriptif dan Operasional (*Prescriptive and Operational*): Pengawasan yang dilaksanakan bisa menyampaikan evaluasi bagi kinerja organisasi
- j. Diterima Para Anggota Organisasi (*Accepted by Organization Members*): pengawasan wajib berdasarkan terhadap maksud pada suatu organisasi.

Pengawasan menurut Saiful Anwar, diartikan sebagai kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan<sup>13</sup>.

Dari pengertian-pengertian tentang pengawasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan tersebut pada dasarnya harus memenuhi unsur-unsur tertentu. Menurut Muchsan, unsur-unsur tersebut adalah:

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana tolok ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut secara administratif maupun secara yuridis<sup>14</sup>.

Adapun syarat-syarat pengawasan antara lain:

<sup>13</sup> Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Gelora Madani Press, 2013), h. 127

<sup>14</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, (Yogyakarta, Liberty, 1992) h. 38

- a. Pengawasan harus mencerminkan sifat kegiatan.
- b. Pengawasan harus melaporkan penyimpangan secara cepat.
- c. Pengawasan harus melihat jauh kedepan.
- d. Pengawasan harus mengecualikan hal-hal penting.
- e. Pengawasan harus fleksibel.
- f. Pengawasan harus subjektif.
- g. Pengawasan harus ekonomis.
- h. Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi.
- i. Pengawasan harus menunjukkan tindakan koreksi.
- j. Pengawasan harus dapat dipaham<sup>15</sup>.

Tujuan pengawasan ialah agar menjamin terwujudnya pemerintahan yang berjalan berdasarkan pada program dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan untuk mewujudkan aparatur pemerintahan yang bersih bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Menurut Abdul Halim tujuan pengawasan yaitu:

- a. Menilai ketaatan bagi peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.
- b. Menilai apakah aktivitas dengan panduan akuntansi yang bertetapan.
- c. Menilai apakah aktivitas dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif.
- d. Medeteksi adanya kecurangan.

Selanjutnya, pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk:

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah;
- b. Menerbitkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan;
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan;
- e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi<sup>16</sup>.

Dilihat subyek yang melakukan pengawasan, pengawasan dibedakan menjadi empat, yaitu:

---

<sup>15</sup> Hatta Ali, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, (Jakarta, Raja Grafindo, 2014), h. 16.

<sup>16</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, (Jakarta, PT Rineka Cipta 2020), h. 27

- a. Pengawasan Melekat Yaitu pengawasan oleh setiap pimpinan terhadap bawahannya dalam satuan kerja yang dipimpinnya.
- b. Pengawasan Fungsional Yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat yang tugas pokoknya melaksanakan pengawasan seperti inspektorat jenderal, inspektorat wilayah propinsi, BPKP, dan BPK.
- c. Pengawasan Legislatif Yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh DPR baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.
- d. Pengawasan Masyarakat Yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat seperti LSM dan media massa<sup>17</sup>.

Berdasarkan cara pelaksanaannya, pengawasan dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Pengawasan Langsung Pengawasan yang dilaksanakan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan ditempat terhadap obyek yang diawasi. Yang dimaksud pemeriksaan ditempat adalah pemeriksaan administrasi baik berupa pemeriksaan fisik di lapangan. Pengawasan langsung ini dimaksudkan agar perangkat atau pengawas itu dapat melihat sendiri bagaimana pekerjaan tersebut dilaksanakan.
- b. Pengawasan Tidak Langsung Pengawasan yang dilaksanakan dengan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau obyek yang diawasi. Caranya adalah dengan mempelajari dan menganalisa dokumen yang menyangkut obyek yang diawasi. Dokumen-dokumen ini antara lain dapat berupa laporan dari pelaksanaan pekerjaan , baik laporan berkala atau insidental, laporan hasil pengawasan yang diperoleh dengan perangkat pengawasan lainnya. Surat-surat pengaduan, berita atau artikel media massa dan dokumen.

---

<sup>17</sup> Lembaga Administrasi Negara RI, *Sistem Administrasi Negara RI Jilid II*, (Jakarta, CV Haji Masagung, 1992) h. 148

Berdasarkan waktu pelaksanaan, pengawasan dibedakan menjadi:

- a. Sebelum kegiatan Pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai, antara lain dengan mengadakan pemeriksaan dan persetujuan rencana kerja dan rencana anggarannya, penetapan petunjuk operasional.
- b. Selama kegiatan Pengawasan yang dilakukan selama pekerjaan masih berlangsung. Pengawasan ini bersifat represif terhadap yang sudah terjadi dan sekaligus bersifat preventif untuk mencegah berkembangnya atau berulangnya kesalahan pada tahap-tahap selanjutnya.
- c. Sesudah kegiatan Pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan selesai dilaksanakan, dengan membandingkan antara rencana dan hasil pemeriksaan apakah semuanya telah sesuai dengan kebijakan atau ketentuan yang berlaku. Tujuan pengawasan ini untuk mengoreksi atas kesalahan-kesalahan yang telah terjadi sehingga bersifat represif.

#### **b) Kewenangan Panwaslu**

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah

kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan<sup>18</sup>.

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts bevoegdheden*)<sup>19</sup>. 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 memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik<sup>20</sup>.

Bagir Manan menyatakan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat

---

<sup>18</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 2020) h. 78

<sup>19</sup> Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efindie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010), h. 65.

<sup>20</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah, Alumni*, (Bandung, 2014), h.4

keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan<sup>21</sup>.

Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenai bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum<sup>22</sup>.

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

---

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", (Jurnal Pro Justisia, Yuridika, No. 5 dan 6 tahun XII, (September – Desember, 2010), h. 1.

<sup>22</sup> Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Makassar: Pustaka Refleksi, 2015), h. 35

dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)<sup>23</sup>.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu<sup>24</sup>:

1. Hukum.
2. kewenangan (wewenang)
3. keadilan.
4. Kejujuran.
5. kebijakbestarian; dan
6. kebajikan.

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental.

Dalam memperoleh kewenangan ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain:

1. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.<sup>25</sup> Artinya kewenangan itu bersifat melekat

---

<sup>23</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2001), h. 35-36.

<sup>24</sup> Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, (Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 2009), h. 37-38

<sup>25</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Cetakan ke-14, Rajawali Press, Jakarta, 2018), h. 104

terhadap organ pemerintahan tersebut yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.

2. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.
3. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi<sup>26</sup>. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang didelegasikan itu.
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi; wewenang yang telah dilimpahkan itu.

---

<sup>26</sup> **Salim, H.** *Asas-Asas Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013).h. 31

Teori kewenangan digunakan sebagai dasar atau landasan dalam teoritik pada penulisan tesis ini, karena kurator dalam pelaksanaan tugasnya tidak bisa dilepaskan dari teori kewenangan yang di dalamnya memuat ajaran tentang jenis dan sumber kewenangan. Jenis kewenangan meliputi kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Sedangkan sumber sumber kewenangan, antara lain; atribusi, delegasi dan manda<sup>27</sup>t.

Dalam literature ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hokum 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 memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)<sup>28</sup>.

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain<sup>29</sup>.

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang

---

<sup>27</sup> Soerjono, Sukanto *Pengantar Ilmu Hukum*. (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009).h.87

<sup>28</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, .... h. 35-36

<sup>29</sup> Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. (Pustaka Refleksi: Makasar. 2014), h. 35

berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik<sup>30</sup>.

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban<sup>31</sup>.

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu : pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas; dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standart yang jelas (untuk wewenang umum), dan standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang

---

<sup>30</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, (PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013), h. 71

<sup>31</sup> Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*. (Universitas Lampung Bandar Lampung. 2009). h. 26

merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum<sup>32</sup>.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002), h.68

<sup>33</sup> Op.Cit HR. Hukum Administrasi..., h. 108-109

Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat<sup>34</sup>.

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administrative. Kewenangan merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari wewenang. Wewenang (*Authority*) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Wewenang dapat juga didefinisikan sebagai kekuasaan membuat Keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam

---

<sup>34</sup> Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. (Fakultas Hukum Unpad. Bandung, 2000), h. 1-2.

mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi)<sup>35</sup> pemerintahan dibagi menjadi:

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie : toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuurorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini di tunjukan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undangundang dasar atau peraturan perundang-undangan.
- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan

---

<sup>35</sup> Salim, H. *Asas-Asas Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), h. 56

sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>36</sup>.

Dalam politik hukum, pelimpahan wewenang dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Dalam pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (*mandaat : eenbestuurorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*), mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggungjawaban tetap pada mandans. Hal ini dijelaskan Ridwan HR : “sementara pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggung jawab akhir Keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans”<sup>37</sup>.

Pelimpahan wewenang secara delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain (*delegatie : overdrach van een bevoegheid van het ene bestuurorgaan aan een ander*) yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah delegataris. Syarat-syarat delegasi menurut Hadjon adalah :

- a. Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

---

<sup>36</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, (Rajawali Prees, Jakarta, 2010), h. 102

<sup>37</sup> Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi*, (Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1998), h. 9-10

- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi<sup>38</sup>.

Atribusi, delegasi dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa Kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu Keputusan yuridis yang benar.

#### **c) Dasar Hukum Pemilu**

Dengan dianutnya konsepsi negara hukum oleh Indonesia. Maka setiap tindakan yang dilakukan harus memiliki dasar hukum (legal standing) di dalam setiap pelaksanaannya, agar memperoleh legalitas dan legitimasi dalam bertindak. Dasar hukum merupakan norma hukum yang menjadi dasar atau landasan bagi tindakan hukum yang dilakukan oleh orang atau badan hukum yang merupakan subjek hukum.. Adapun yang menjadi dasar hukum dari pelaksanaan Pemilu yakni Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

#### **d) Pengertian Pemilu**

---

<sup>38</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006), h.209

Kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai dengan UUD, yang kemudian menurut UUD kedaulatan itu dimanifestasikan ke dalam sebuah wadah yang diberi nomenklatur Pemilihan Umum. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih kekuasaan eksekutif yakni presiden dan wakil Presiden, kekuasaan legislatif yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang secara basis legitimasi yang sama.

Terdapat beberapa pandangan terkait Pemilu yang diuraikan oleh beberapa Ahli :

Didik Sukriono<sup>39</sup> memberikan pandangannya bahwa Pemilu merupakan sebuah lembaga yang memiliki fungsi sebagai sarana dalam penyampaian hak-hak demokrasi yang dimiliki oleh rakyat. Sementara Jimly Assidique memberikan pandangan bahwa Pemilu merupakan metode untuk memilih para wakil rakyat secara demokratis. Dalam praktik, yang melaksanakan kedaulatan rakyat merupakan para wakil rakyat yang berada di Lembaga Perwakilan Rakyat yang biasa disebut parlemen. Para wakil rakyat tersebut bertindak untuk dan atas nama rakyat di dalam menentukan corak serta bekerjanya proses pemerintahan. Serta pencapaian tujuan baik jangka panjang maupun jangka pendek. Agar para wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat maka para wakil rakyat tersebut dipilih secara langsung melalui proses Pemilihan Umum.

---

<sup>39</sup> Didik Sukriono, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jurnal Konstitusi, Volume II Nomor 1, Mahkamah Konstitusi RI, 2009). h. 12

Sedangkan, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>40</sup>, Pemilu berasal dari dua suku kata yakni Pemilihan dan Umum, yang kemudian diuraikan kembali Pemilihan berasal dari kata dasar Pilih yang diartikan *bp* → memilih; - kasih (pihak), berat sebelah; memihak sebelah; tidak – (-pilih), tidak memandang (orang, lawan, tempat, dsb); tidak pedulikan (orang, lawan, tempat, dsb); tidak bulu, tidak memandang bangsa. Kemudian mendapat imbuhan menjadi Pemilihan yang diartikan Perbuatan (hal, cara, dsb) memilih : ~ Umum yang diartikan Pemilihan yang dilakukan serentak oleh segenap rakyat. Pemilihan Umum sebuah fasilitas yang diberikan Negara kepada Rakyat untuk menyalurkan hak politik demokrasinya di dalam menentukan para wakil yang akan mewakilinya dalam penentuan setiap tindakan dari sebuah Negara.

## **B. Penyelenggara Pemilu**

Konsekuensi logis dari adanya penyelenggaraan Pemilu yakni lahirnya lembaga-lembaga penyelenggara dalam Pemilu. Dalam desain produk legislasi sebagai dasar pijakan atau dasar hukum penyelenggaraan Pemilu di Indonesia terdapat 3 (tiga) penyelenggara Pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

### **1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga teknis yang menyelenggarakan pemilihan Umum di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Komisi Pemilihan Umum berjenjang hingga pada tingkat penyelenggaraan di TPS dengan

---

<sup>40</sup> W.JS. Poerwadarminta (diolah kembali Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional., Ed), Kamus Besar Bahasa Indonesia Cetakan Ketiga, Balas Pustaka:Jakarta, 2006. h. 892-893

skop tugas dan wewenang yang berbeda-beda sesuai dengan tingkatannya. Dengan istilah-istilah sebagai berikut :

1. KPU RI dengan komposisi sebanyak 7 orang;
2. KPU Provinsi dengan komposisi sebanyak 5 atau 7 orang;
3. KPU Kabupaten/Kota dengan komposisi sebanyak 3 atau 5 orang;
4. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dengan komposisi sebanyak 3 orang;
5. Panitia Pemungutan Suara (PPS) pada tingkat Desa/Kelurahan dengan komposisi sebanyak 3 orang;
6. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dengan komposisi sebanyak 7 orang;
7. Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dengan komposisi paling sedikit 3 orang dan paling banyak 7 orang;
8. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suar Luar Negeri (KPPSLN) dengan komposisi paling sedikit 3 orang dan paling banyak 7 orang.

KPU dan jajarannya memiliki peran dalam menyelenggarakan setiap rangkaian hal yang berhubungan dengan penyelenggaraan Pemilu hingga pada ranah teknis pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara<sup>41</sup>.

## **2. Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU)**

Badan Pengawas Pemilihan umum adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan

---

<sup>41</sup> **Komisi Pemilihan Umum (KPU).** *Pedoman Penyelenggaraan Pemilu dan Pemungutan Suara.* (Jakarta: KPU, 2019).

Republik Indonesia. Bawaslu diatur dalam Bab IV Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum<sup>42</sup>. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 sebagai wewenang dalam pembentukan pengawas pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 adalah rekrutmen pengawas pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan Bawaslu. Kewenangan utama dari pengawas pemilu menurut Undang-undang nomor 22 tahun 2007 adalah mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu serta kode etik. Oleh karena itu salah satu prasyarat penting dalam penyelenggaraan pemilu di Negara demokrasi adalah bahwa penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang Mandiri dari pemerintah<sup>43</sup>.

Di berbagai Negara di dunia dalam pelaksanaan pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga yang kita kenal sekarang dengan sebutan Badan pengawas Pemilu untuk panitia pengawas pemilu untuk tingkat Provinsi dan kabupaten/kota untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil. Bahkan dalam praktek pemilu di Negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis keberadaan lembaga Pengawas Pemilu tidak dibutuhkan. Namun para perancang undang-undang pemilu sejak orde baru sampai sekarang menghendaki lembaga pengawas pemilu itu eksis karena posisi maupun perannya

---

<sup>42</sup> **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.** Jakarta: Sekretariat Negara, 2011.

<sup>43</sup> Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*, (Penerbit Averroes Press, Malang. 2020)

diniaai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan pemilu sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku dalam menegakan asas pemilu yang luar biasa, jujur dan adil. Hal ini dalam dapat kita temukan dalam penjelasan umum Undang-undang nomor 22 tahun 2007 yang menyebutkan bahwa “Dalam penyelenggaraan pemilihan umum diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan<sup>44</sup>”.

Didalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 disebutkan bahwa fungsi pengawas pemilu yang dijabarkan dalam tugas wewenang dan kewajiban pengawas pemilu berkaitan dengan tugas pengawasan pemilu dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Bawaslu melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan seluruh penyelenggara pemilu.
- b. Panwaslu Provinsi mengawasi tahapan pengawasan pemilu diwilayah Provinsi
- c. Panwaslu Kabupaten/Kota Mengawasi penyelenggaraan pemilu Wilayah Kabupaten/Kota
- d. Panswaslu kecamatan mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu diwilayah kecamatan
- e. Pengawas pemilu lapangan mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu ditingkat Desa/kelurahan.

---

<sup>44</sup> **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.** Jakarta: Sekretariat Negara, 2007.

- f. Pengawas pemilu luar negeri mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu diluar negeri.

Adapun tugas dan wewenang pengawas pemilu dapatlah dijelaskan secara umum sebagai berikut:

- a. Mengawasi tahapan penyelenggara pemilu
- b. Menerima laporan dugaan pelanggaran perundang-undangan
- c. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi, KPU Kabupaten/kota atau kepolisian atau instansi lainnya untuk ditindaklanjuti.
- d. Mengawasi tindak lanjut rekomendasi
- e. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggara pemilu dan melaksanakannya.
- f. Tugas dan wewenang lainnya ditetapkan oleh undang-undang (Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota).
- g. Dalam melaksanakan tugas Panwaslu Kabupaten/kota).
- h. Melaksanakan tugas lain dari Panwaslu Kecamatan (pengawas pemilu lapangan)
- i. Melaksanakan tugas lain dari bawaslu (pengawas pemilu luar negeri)
- j. Dalam melaksanakan tugas Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/kota berwenang.
- k. Memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administrasi atas pelanggaran.

1. Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana pemilu.

Akuntabilitas berarti setiap pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan kewenangan kepada publik baik secara politik maupun secara hukum. Bertanggung secara politik berarti setiap unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu mempunyai kewajiban menjelaskan kepada masyarakat fungsinya dan alasan tindakan yang diambil. Tanggungjawab secara hukum berarti setiap pihak yang diduga melakukan pelanggaran hukum perihal asas-asas Pemilu yang demokratis wajib tunduk pada proses penegakan hukum berdasarkan asas Praduga tak bersalah dan asas *Process of law* yang diatur dalam KUHP<sup>45</sup>.

Bawaslu hadir sebagai bagian yang memberikan legitimasi terhadap penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas dan berintegritas, karena Bawaslu hadir untuk mengawasi setiap penyelenggaraan Pemilu secara berjenjang di setiap tingkatan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara berjenjang Bawaslu juga hadir hingga pada level Tempat Pemungutan Suara (TPS) guna mengawal serta menjunjung tinggi terwujudnya Asas Kepemiluan yang Langsung, Umum Bebas Rahasia, Jujur dan Adil, adapun istilah-istilah Pengawas Pemilu<sup>46</sup> secara berjenjang yakni :

---

<sup>45</sup> **Abad, A..** *Akuntabilitas Publik dalam Sistem Pemerintahan*. (Yogyakarta: Penerbit Universitas Gadjah Mada, 2003), h. 8-9

<sup>46</sup> **Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemilu**. (Jakarta: Bawaslu, 2018)

1. Bawaslu RI dengan komposisi sebanyak 5 orang; - Bawaslu Provinsi dengan komposisi sebanyak 5 orang atau 7 orang;
2. Bawaslu Kabupaten/Kota dengan komposisi sebanyak 3 orang atau 5 orang;
3. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwaslu Kecamatan) dengan komposisi sebanyak 3 orang;
4. Panitia Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa (Panwaslu Kelurahan/Desa) dengan komposisi sebanyak 1 orang;
5. Pengawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS) dengan komposisi sebanyak 1 orang;
6. Panitia Pengawas Pemilu Luar Negeri (Panwaslu LN) dengan komposisi sebanyak 3 orang.

### **3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)**

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu atau yang biasa disebut DKPP merupakan suatu lembaga yang berperan untuk menjaga marwah penyelenggara Pemilu melalui kode etik penyelenggara Pemilu. DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di Ibukota Negara, yang berkomposisi 7 (tujuh) orang yang terdiri dari : 1 unsur dari Bawaslu secara ex officio, 1 dari Unsur KPU secara Ex Officio, 5 dari unsur tokoh masyarakat yang memenuhi syarat<sup>47</sup>.

#### **a) Etika**

Etika berasal dari bahasa Yunani yakni kata Ethos yang berarti adat istiadat.

Pada perkembangannya, etika menjadi ilmu terkait kebiasaankebiasan manusia,

---

<sup>47</sup> Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu No. 3 Tahun 2017. *Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. (Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, 2017).

yakni kebiasaan yang terdapat di dalam konsensus/kesepakatan.<sup>48</sup> Austin Fagothey memberikan pandangan bahwa etika merupakan ilmu tentang kehendak manusia, yakni berkaitan dengan kehendak benar atau salah dalam perbuatan manusia.

Ada pula yang menyamakan antara etika dan moral, Kees Bertens<sup>49</sup> misalnya menyatakan Arti kata Ethos Sepadan dengan mos dalam bahasa latin, mores yang diterjemahkan dalam bahasa Inggris. Mos atau Mores memiliki pemaknaan adat istiadat yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan atau diartikan sebagai kata Moral. Untuk itu, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pula, Etika diartikan ilmu tentang apa yang baik dan yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral. Frans Magnis Suseno<sup>50</sup> juga memberikan pandangan dalam konteks ke Indonesiaan, etika adalah Pancasila yang memuat nilai-nilai dan cita-cita budi luhur bangsa Indonesia. Prinsip-prinsip etika politik masyarakat tersebut terdiri atas kebebasan beragama, hak-hak manusia, demokrasi dan keadilan sosial. Kehidupan manusia sangat erat kaitannya dengan sebuah etika atau moral, karena mengatur perihal salah atau benarnya suatu tindakan manusia yang lahir dari tuntutan hati nurani masyarakat dalam interaksi sosialnya.

## **b) Kode Etik Profesi**

---

<sup>48</sup> Sukarno Aburaera, Muhadar, Maskun, Filsafat Hukum Teori dan Praktik, (Prenadamedia Group:Jakarta, 2013). h. 170

<sup>49</sup> Ismantoro Dwi Yuwono, *Memahami Etika Profesi & Pekerjaan*, (Penerbit Pustaka Yustisia:Yogyakarta, 2011). h. 20

<sup>50</sup> Frans Magnis Suseno, *Mengelola Negara Secara Etis, dalam Hermansyah Et.al (Ed), Menggagas Peradilan Etik di Indonesia*, (Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial RI:Jakarta, 2020). h.

Kode etik profesi terdiri dari 3 suku kata yang disatukan, secara harfiah kode diartikan n 1. Tanda (kata-kata yang disepakati untuk maksud tertentu (untuk menjamin kerahasiaan berita, pemerintah dan sebagainya); 2. Kumpulan peraturan yang bersistem; 3. Kumpulan prinsip yang bersistem. 87 Etik atau etika merupakan ilmu tentang yang baik dan buruk. Serta Profesi diartikan bidang pekerjaan yang dilandasi pendidikan keahlian (keterampilan, kejuruan, dan sebagainya) tertentu.<sup>51</sup> Sehingga Kode Etik Profesi dapat diuraikan yakni kumpulan prinsip atau peraturan berkaitan baik atau buruknya suatu bidang pekerjaan tertentu yang memiliki keahlian pendidikan.

**c) Kode Etik Penyelenggara Pemilu**

Sama halnya dengan keprofesian lain, penyelenggara Pemilu memiliki kode etik tersendiri yang diatur melalui DKPP, dalam Pasal 157 ayat (1) dan ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017, menyatakan bahwa:

(1) DKPP menyusun dan menetapkan kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN, serta anggota Bawaslu Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS; (2) Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan DKPP paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak anggota DKPP mengucapkan sumpah/janji.

Hal itu merupakan kewenangan secara atribusi yang dimiliki oleh DKPP dalam menyusun dan menetapkan kode etik Penyelenggara Pemilu yang ditetapkan melalui peraturan DKPP. Melalui Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan

---

<sup>51</sup> Sutrisno & Wiwin Yulianingsih, *Etika Profesi Hukum*, (CV. Andi Offset:Yogyakarta, 2018.) 1. 55

Umum. Pada Pasal 1 angka 4 PerDKPP No. 2 Tahun 2017, dinyatakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu adalah suatu kesatuan asas moral, etika, dan filosofi yang menjadi pedoman perilaku bagi penyelenggara Pemilu berupa kewajiban atau larangan, tindakan dan/atau ucapan yang patut atau tidak dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu. Kemudian, adapun yang menjadi pedoman penyelenggara Pemilu sebagaimana regulasi tersebut terdiri atas 2 (dua) poin penting dalam perilaku penyelenggara Pemilu yakni Menjaga Integritas dan Profesionalitas<sup>52</sup>.

### C. Lembaga Legislatif

Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*)<sup>53</sup> adalah kekuasaan membuat Undang-Undang. Kekuasaan untuk membuat undang-undang harus terletak dalam suatu badan khusus untuk itu. Jika penyusunan undang-undang tidak diletakkan pada suatu badan tertentu, maka akan mungkin tiap golongan atau tiap orang mengadakan undang-undang untuk kepentingannya sendiri. Suatu negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi yang peraturan perundangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat yang harus dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang dan dinamakan “Legislatif”

Legislatif adalah yang terpenting sekali dalam susunan kenegaraan karena undang-undang adalah ibarat tiang yang menegakkan hidup perumahan Negara dan sebagai alat yang menjadi pedoman hidup bagi bermasyarakat dan bernegara.

---

<sup>52</sup> Pasal 6 ayat 2 PerDKPP No. 2 Tahun 2017,

<sup>53</sup> **Miriam Budiardjo**. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2017), h. 21

Sebagai badan pembentuk undang-undang, maka Legislatif itu hanyalah berhak untuk mengadakan undang-undang saja, tidak boleh melaksanakannya. Untuk menjalankan undang-undang itu haruslah diserahkan kepada suatu badan lain. Legislatif di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen adalah terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)<sup>54</sup>.

Fungsi badan Legislatif yang paling penting<sup>55</sup> ialah : 1. Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat Undang-Undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama di bidang budget atau anggaran. 2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny, oversight*). Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

#### **D. Fiqh Siyasah**

##### **a) Pengertian Fiqh Siyasah**

Dalam kajian secara Islam pengaturan yang mengatur dalam hal pembuatan kebijakan atau politik adalah siyasah, pengaturan disini untuk menciptakan kemaslahatan ummat. Siyasah<sup>56</sup> sendiri berasal dari kata (يسوس-ساس-سياسة) sasa,

<sup>54</sup> Elfi Yulistiyowati, Endah Puji Astuti, Tri Mulyani, *Penerapan konsep Trias Politika dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia study komparatif atas undang-undang Dasar Tahun 1945 sebelum dan sesudah amandemen*, (Jurnal Dinamika Sosial Budaya, 2016), h. 333.

<sup>55</sup> **Hatta, M..** *Politik Hukum Indonesia: Asas, Prinsip, dan Proses Pembuatan Undang-Undang*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2019).

<sup>56</sup> Fathullah, Rafiq. *Siyasah dan Negara dalam Perspektif Islam*. (Yogyakarta: Penerbit Zaman, 2019).

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 kemaslahatan<sup>57</sup>.

Secara sederhana fiqh siyasah diartikan sebagai ketentuan kebijaksanaan pengurusan masalah kenegaraan yang berdasarkan syari'at. Abdul Wahhab Khalaf mengemukakan sebagaimana dikutip dalam buku Muhammad Iqbal, siyasah syar'iyah adalah pengelolaan masalahmasalah umum bagi pemerintahan Islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudharatan dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan prinsipprinsip umumnya, meskipun tidak sejalan dengan pendapat ulama mujtahid<sup>58</sup>.

Fiqh Siyasah adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum,peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang sejalan denganajaran Islam, agar mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan

---

<sup>57</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, ( Jakarta: Prenadamedia Group, 2014 ), h.3-4

<sup>58</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ...*, h. 5.

yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya<sup>59</sup>.

Dalam ajaran Islam telah dijelaskan masalah tentang pentingnya masalah pemerintahan baik yang menyangkut urusan duniawi maupun urusan ukhrawi, hal ini dikarenakan ada pendapat bahwa islam adalah agama yang komperhensif didalamnya ada sistem ketatanegaraan, sistem ekonomi, sosial dan sebagainya<sup>60</sup>.

Ruang lingkup dari fiqh siyasah itu sendiri termasuk *ahl al- Hall Wal al-Aqd'*. Dalam pengertian ini memilih seseorang untuk melakukan pekerjaan dalam jabatan kenegaraan tertentu, mulai dari jabatan kepada pemerintah sampai jabatan yang paling rendah.

Berikut Ruang lingkup fiqh siyasah dikelompokkan menjadi tiga bagian pokok yaitu :

- a. Politik perundang-undangan (*siyasah dusturiyyah*). Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan perundang-undangan (*tasriyyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qadla' iyyah*) oleh lembaga ludikatif, dan administrasi pemerintahan (*'idariyyah*) oleh birokrasi atau eksekutif.
- b. Politik luar negeri (*siyasah dauliyyah*). Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara wargahegara yang muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga Negara. Dibagian ini pula masalah politik peperangan (*siyasah harbiyyah*), yang mengatur etika berperang, dasar dasar diizinkan berperang, tawanan perang, dan genjatan senjata.

---

<sup>59</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin Dan Pemikiran Politik Islam*, (PT.Gelora Aksara Pratama, 2008), h. 11

<sup>60</sup> Munir, Subarman, *Hukum Islam dan Ketatanegaraan*, ( Badan Litbang dan Diklat Kementerian RI, Cetakan Pertama: 2012). h. 65

- c. Politik keuangan dan moneter (*siyasah maliyyah*), yang antara lain membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan atau hak-hak publik, pajak dan perbankan.

Objek dari *fiqh siyasah* meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan warga negara dengan lembaga negara, dan hubungan lembaga negara dengan lembaga negara baik secara intern dan ekstern.

#### **b) Pengawas Pemilu dalam Fiqh Siyasah**

Dalam syariat, tugas Pengawas Pemilu tidak jauh berbeda dengan tugas amar makruf dan nahi munkar<sup>61</sup>, menyeru kepada kebaikan (sesuai aturan pemilu) dan mencegah pelanggaran hukum serta menyelesaikan permasalahan yang timbul agar tidak timbul masalah baru antar masyarakat, baik yang terlibat langsung (caleg, tim kampanye dan penyelenggara pemilu; KPU/KIP) maupun tidak, seperti kepolisian, pemantau pemilu, dan lain-lain.

Tugas Pengawas Pemilu bukan hanya mengawasi saja, tetapi juga mengajak kontestan dan masyarakat agar tidak melakukan pelanggaran pemilu alias mengajak berkompetisi secara sportif. Demikian juga Pengawas Pemilu menyeru masyarakat ataupun stakeholder pemilu agar tidak melakukan tindakan-tindakan yang dapat merugikan orang lain alias tidak berbuat kerusakan di muka bumi. Salah satu ciri orang mukmin adalah menjadi generasi terbaik bangsa (*khaira ummah*). Tidak

---

<sup>61</sup> Hasan, Ahmad. "Amar Makruf Nahi Munkar: Kajian dalam Perspektif Islam". (Jakarta: Penerbit Al-Ikhlash, 2010), h. 332

sedikit jalan untuk menjadi khaira ummah, salah satunya adalah mengawasi pesta demokrasi dengan penuh amanah, tanggung jawab, adil, dan berintegritas.

Menjadi Pengawas Pemilu yang dedikatif, charitis, dan mengamalkan nilai-nilai etis dan tentunya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan adalah salah satu ciri orang yang terbaik di muka bumi. Sebagaimana dengan firman Allah swt dalam Alquran Surah Al-Bayyinah ayat 7 yang berbunyi:

لِنَّ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ أُولَٰئِكَ هُمْ خَيْرُ الْبَرِيَّةِ ۗ

Artinya: Sesungguhnya orang-orang yang beriman dan mengerjakan amal saleh, mereka itu adalah sebaik-baik makhluk.

Dalam Surah Ali „Imran ayat 110 Allah swt menegaskan

كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ

Artinya: Kamu (umat Islam) adalah umat terbaik yang dilahirkan untuk manusia, (karena kamu) menyuruh (berbuat) yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar, dan beriman kepada Allah. Sekiranya Ahli Kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka. Di antara mereka ada yang beriman, namun kebanyakan mereka adalah orang-orang fasik.

Dalam QS.Al-Maidah ayat 8 juga menegaskan, sebagaimana firman Allah SWT.:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۗ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۗ اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۗ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ ۝٨

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Maha Mengetahui terhadap apa yang kamu kerjakan.

Dalam hal ini, salah satu perkara yang cukup penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini adalah keberadaan Pengawas Pemilu dalam setiap pesta demokrasi di Indonesia. Pembentukan lembaga pengawasan bertujuan agar pelanggaran pemilu tidak terjadi dan dilaksanakan dengan jujur dan adil (Jurdil), dan tentunya berintegritas sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Diantara tugas Pengawas Pemilu yang sesuai dengan nilai-nilai Islam lainnya adalah melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu. Dalam Islam mencegah suatu kejahatan, kesalahan, dan pelanggaran agar tidak sampai terjadi atau menimbulkan kerugian bagi orang lain adalah ibadah yang paling besar.

### **1. Pengertian Wilayah Al-Hisbah**

Wilayah al-Hisbah berasal dari kata al-Wila'yah yang berarti kekuasaan atau kewenangan. Dan al-Hisbah berarti imbalan, pengujian melakukan suatu perbuatan dengan penuh perhitungan<sup>62</sup>.

Al-Hisbah adalah suatu tugas keagamaan, dengan misi untuk melakukan amar ma'ruf nahu anil munkar, menyuruh orang melakukan kebaikan dan mencegah orang melakukan perbuatan buruk. Tugas ini merupakan suatu kewajiban; fardhu yang harus dilaksanakan oleh pemerintah yang sedang berkuasa. Karenanya, penguasa mengangkat pejabat ini dari orang-orang yang di pandang cakap, jujur, dan mempunyai disiplin, serta tanggung jawab yang tinggi. Orang

---

<sup>62</sup> Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Hukum Islam* ( Jakarta: PT. IctiarBaru. Van Hoeve) h. 1939

yang di angkat menjadi petugas al-hisbah bukan dari kalangan yang mudah disuap dengan menghalalkan segala cara<sup>63</sup>.

Definisi berbeda dikemukakan Ibnu Taimiyah dengan menambahkan dalam definisi Wila'yah al-Hisbah yang kewenangannya tidak termasuk dalam wewenang penguasa, peradilan biasa dan Wila'yah al- Ma'zalim<sup>64</sup>.

Dasar hukum yang melandasi tugas-tugas amar ma'ruf nahi munkar, baik yang dilakukan pribadi maupun melalui suatu lembaga, seperti Wila'yah al-Hisbah, cukup banyak terdapat dalam al-Qur'an dan sunnah Rasulullah SAW. antara lain firman Allah SWT dalam surat al-Imran ayat 104:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya : Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang-orang yang beruntung.

Dan surah Al-A'raf ayat 157 :

الَّذِينَ يَتَّبِعُونَ الرَّسُولَ النَّبِيَّ الْأُمِّيَّ الَّذِي يَجِدُونَهُ مَكْتُوبًا عِنْدَهُمْ فِي التَّوْرَةِ وَالْإِنْجِيلِ يَأْمُرُهُمْ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَاهُمْ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُحِلُّ لَهُمُ الطَّيِّبَاتِ وَيُحَرِّمُ عَلَيْهِمُ الْخَبَائِثَ وَيَضَعُ عَنْهُمْ إِصْرَهُمْ وَالْأَغْلَالَ الَّتِي كَانَتْ عَلَيْهِمْ فَالَّذِينَ آمَنُوا بِهِ وَعَزَّرُوهُ وَنَصَرُوهُ وَاتَّبَعُوا النُّورَ الَّذِي أُنزِلَ مَعَهُ أُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya : (Yaitu) orang-orang yang mengikut rasul, nabi yang ummi yang (namanya) mereka dapati tertulis di dalam Taurat dan Injil yang ada di isi mereka, yang menyuruh mereka mengerjakan yang ma'ruf dan melarang mereka dari mengerjakan yang mungkar dan menghalalkan bagi mereka segala yang baik dan mengharamkan bagi mereka segala yang buruk dan membuang dari mereka beban-beban dan belenggu- belenggu yang ada ada mereka. Maka orang-

<sup>63</sup> A. Rahmat Rosyadi & M. Rais Ahmad, Formalisasi Syari'at Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2016), h. 61

<sup>64</sup> Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, Ensiklopedi Hukum Islam, ( Jakarta: PT. IctiarBaru. Van Hoeve), h. 1939

orang yang beriman kepadanya. memuliakannya, menolongnya dan mengikuti cahaya yang terang yang diturunkan kepadanya (Al Quran), mereka Itulah orang-orang yang beruntung.

Ayat-ayat di atas telah menjelaskan bahwa setiap muslim memiliki peran aktif dalam ber-amar ma'ruf nahi munkar. Namun demikian menurut kesepakatan ulama' fiqh, bentuk kewajiban amar ma'ruf nahi munkar merupakan kewajiban kolektif bagi umat Islam (wajib kifayah). Maka apabila tugas amar ma'ruf nahi munkar dilaksanakan oleh seorang atau sebagian orang maka kewajiban itu gugur dari orang yang tidak melaksanakannya. Jika ternyata tidak ada seorangpun yang mampu melaksanakannya, maka perintah tersebut menjadi wajib 'ain (imperatif) bagi pihak yang mampu melaksanakannya.

## **2. Sejarah Wilayah Al-Hisbah**

Negara telah diperintahkan agar melembagakan ketentuan- ketentuan untuk mengawasi penerapan kewajiban amar ma'ruf nahi munkar. Hal ini dapat dilihat pada masa Rasulullah di samping memperhatikan akhlak yang mulia, Rasulullah juga memperhatikan pelebagaan penegakan dan pelestarian dengan memerintahkan setiap orang untuk melaksanakan amar ma'ruf nahi munkar. Dalam sejumlah hadist nabi diriwayatkan selalu menekankan peran ini bagi setiap muslim. Beliau sendiri, seringkali melakukan inspeksi pasar untuk meninjau apakah para pedagang melakukan kecurangan atau tidak, setiap kali beliau menemukan orang yang melakukan kecurangan, beliau pasti melarangnya.

Tugas ini beliau emban baik dalam kapasitasnya sebagai nabi maupun sebagai kepala Negara. Dalam hal ini nabi disebut sebagai al- Muhtasib pertama dalam sejarah Islam. Selanjutnya, ketika tugas-tugas pribadi beliau semakin bertambah,

beliau menunjuk sahabat Sa'ad ibn al- 'Ash ibn Umayyah sebagai al-Muhtasib di Makkah dan Umar Bin Khattab di Madinah<sup>65</sup>.

Tindakan Rasulullah SAW dalam mendelegasikan tugas al-Hisbah kepada para sahabat dianggap oleh ulama' fiqh sebagai cikal bakal Wilayah al-Hisbah. Oleh sebab itu, mereka berpendapat bahwa yang dilakukan Rasulullah saw terhadap pelanggaran kasus al-Hisbah kepada sahabat memberikan isyarat bahwa kasus-kasus yang terkait dengan amar ma'ruf nahi munkar perlu ditangani secara serius.

Penanganan kasus al-Hisbah di zaman Abu Bakar as-Siddiq tetap berjalan sebagaimana yang dilakukan Rasulullah SAW, sekalipun kadang-kadang didelegasikan kepada Umar bin Khattab. Pada zaman Umar bin Khattab sebagai khalifah, pembagian wewenang peradilan secara tegas mulai dilakukan. Untuk Wilayah al-Hisbah, Umar bin Khattab menunjuk beberapa orang al-Muhtasib, antara lain Sa'ad bin Yazid, Abdullah bin Utbah, dan Ummi Asy- Syifa' (wanita) yang disebut terakhir sebagai al-Muhtasibah untuk mengawasi para pedagang di pasar Madinah.

Secara umum lembaga Wilayah al-Hisbah berlanjut hingga pada masa dinasti Umayyah (661-750), Wilayah al-Hisbah pada periode ini sudah menjadi satu lembaga khusus dari lembaga peradilan yang ada dengan kewenangan mengatur dan mengontrol pasar dari perbuatan- perbuatan yang tidak sesuai dengan syari'at Islam. Setelah Daulah Islamiyah runtuh dan digantikan oleh Daulah Abbasiyah dari kurun waktu 750 M-1225 M (132 H-656 H), keberadaan lembaga ini pada periode

---

<sup>65</sup> Ibnu Taimiyah, *Tugas Negara Menurut Islam*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2004) h. 21

Abbasiyah sudah melembaga seperti lembaga pemerintahan lainnya, yang secara struktural berada di bawah lembaga peradilan (qadla')<sup>66</sup>.

Demikian pula Wilayah al-Hisbah menjadi departemen penting selama kekuasaan dinasti Fatimiyah, Ayyub, dan Utmaniyah. Di India, meski departemen Wilayah al-Hisbah yang resmi tidak ada, namun selama masa kesultanan, al-Muhtasib dan qadli sama-sama ditunjuk setiap kali ada wilayah baru yang dikuasai oleh Negara.

Lembaga Wilayah al-Hisbah masih tetap populer sepanjang sejarah umat Islam, meski dinamakan berbeda-beda di berbagai tempat. Misalnya, provinsi-provinsi timur dan barat Baghdad, petugas pelaksanaannya disebut al- Muhtasib, di Afrika Utara disebut Shahib al- Suq, di Turki disebut Muhtasib Aghasi dan di India disebut Kotwal.

Jadi dapat penulis simpulkan bahwa Wilayah al-Hisbah merupakan salah satu lembaga peradilan dalam sistem pemerintahan, yang memiliki kewenangan untuk menegakkan amar ma'ruf nahi munkar.

### **3. Syarat-Syarat al-Muhtasib**

Sebagaimana penjelasan di atas bahwa setiap muslim berhak melakukan amar ma'ruf nahi munkar (al-Hisbah) akan tetapi terdapat perbedaan yang sangat

---

<sup>66</sup> Jurnal Studi Islam dan Budaya, Wilayah Al-Hisbah Dalam Tinjauan Historis Pemerintahan Islam, h. 12

signifikan dengan petugas al-Hisbah (al- Muhtasib). Hal ini telah dijelaskan di dalam al-Ahkam ash-Sultaniyyah, diantaranya yaitu:

- a. Kewajiban al-Hisbah bagi al-Muhtasib adalah fardlu ‘ain, sedang untuk orang lain fardlu kifayah.
- b. Sesungguhnya al-Muhtasib harus mencari kemunkaran- kemunkaran yang terlihat untuk ia dilarang, dan memeriksa kebaikan yang ditinggalkan untuk diperintahkan.
- c. Sesungguhnya al-Muhtasib berhak mengangkat staff untuk melarang kemunkaran, agar dengan pengangkatan staff pelaksanaan tugasnya jadi lebih efektif.
- d. Sesungguhnya al-Muhtasib berhak mendapat gaji dari Baitul Mal (kas Negara) karena tugas al-Hisbah dijalankannya.

Jika permasalahannya demikian, maka syarat-syarat yang harus dimiliki al-Muhtasib agar berjalan dengan baik ialah harus orang yang merdeka, adil, mampu berpendapat, tajam dalam berfikir, kuat agamanya, dan mempunyai pengetahuan tentang kemunkaran-kemunkaran yang terlihat<sup>67</sup>.

Pendapat berbeda dilakukan oleh Ibnu Taimiyyah, bahwa al- Muhtasib adalah seorang muslim, merdeka, laki-laki, dengan tingkat integritas, wawasan, pandangan, dan status sosial yang tinggi. Dari sekian kualitas al-Muhtasib, ilmu

---

<sup>67</sup> Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam Ash-Sultaniyyah*, op cit, h. 399 lihat juga dalam Muhammad Al-Buraey, *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, (Jakarta: Rajawali, 1986), cet.ke-1, h. 278

pengetahuan, kelembutan, dan kesabaran dianggap sebagai kualitas-kualitas yang terpenting.

Ada beberapa syarat bagi al-Muhtasib yang dikemukakan para ahli fiqh, yaitu sebagai berikut:

- a. Muslim, merdeka, akil baligh, berakal, dan adil. Orang kafir, hamba sahaya, anak kecil (sekalipun telah mumayyiz), orang gila, dan orang yang kehilangan kecakapan melakukan tindakan hukum tidak boleh diangkat sebagai al-Muhtasib.
- b. Berpegang teguh pada ajaran Islam dan memahami hukum syara' yang berkaitan dengan tugasnya sehingga al-Muhtasib tidak salah menetapkan hukuman kepada pelaku pelanggaran al-Hisbah.
- c. Berpengetahuan memadai tentang bentuk kemungkaran serta hukum-hukumnya, seperti yang telah ditetapkan dalam nash atau hasil ijtihad ulama' fiqh.

Di samping syarat-syarat yang telah disepakati oleh para ulama' fiqh di atas, ada pula syarat yang diperselisihkan. Misalnya, al-Muhtasib harus laki-laki, sebagaimana yang dikemukakan sebagian ulama' fiqh madzhab Syafi'i dan Hambali. Akan tetapi, syarat ini tidak diterima oleh jumhur ulama' karena larangan menjabat bagi wanita dalam syari'at Islam hanya terkait dengan jabatan kepala Negara, bukan kekuasaan peradilan. Di samping itu, mengacu pada perbuatan Umar bin Khattab yang menunjuk Umm asy-Syifa' (seorang

wanita) sebagai petugas al- Muhtasib untuk mengamati tingkah laku para pedagang di pasar Madinah<sup>68</sup>.

#### 4. Tugas Wilayah Al-Hisbah

Secara garis besar tugas dari lembaga al-Hisbah adalah memberi bantuan kepada orang-orang yang tidak dapat mengembalikan haknya tanpa bantuan dari petugas lembaga al-Hisbah. Sedangkan tugas dari al- Muhtasib adalah mengawasi berlaku tidaknya undang-undang umum dan adab-adab kesusilaan yang tidak boleh dilanggar oleh seorangpun. Terkadang Muhtasib ini memberikan putusan-putusan dalam hal-hal yang perlu segera diselesaikan<sup>69</sup>.

Dalam al-Ahkam ash-Sultaniyyah, Imam Mawardi memberikan penjelasan lebih luas bahwa tugas al-Muhtasib ada dua, yakni menyuruh kepada kebaikan dan melarang kemunkaran. Masing-masing dari tugas tersebut dibagi menjadi tiga bagian:

- a. Menyuruh kepada kebaikan dan melarang dari kemungkarannya yang terkait dengan hak-hak Allah.
- b. Menyuruh kepada kebaikan dan melarang dari kemungkarannya yang terkait dengan hak-hak manusia.
- c. Menyuruh kepada kebaikan dan melarang dari kemungkarannya yang terkait dengan hak-hak bersama antara hak-hak Allah dan hak-hak manusia<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Hukum Islam*, ( Jakarta: PT. IctiarBaru. Van Hoeve), h. 1941

<sup>69</sup> Teungku Muhammad Hasbi ash-Shiddieqy, *Peradilan Dan Hukum Acara Islam*, (Jakarta: Pustaka Rizki Putra, 1997), h. 96

<sup>70</sup> Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam Ash-Sultaniyyah*, h. 235-249, lihat juga dalam A. Rahmad Rosyadi & M. Rais Ahmad, op cit, h. 63

Wilayah al-Hisbah memasuki hampir seluruh sendi kehidupan masyarakat. Hal ini guna memelihara kemaslahatan umum. Di antaranya mencegah buruh dan budak membawa beban terlalu banyak atau di luar batas kemampuannya. Sebagaimana diriwayatkan dalam hadist bahwa Umar bin Khattab pernah memukul penyewa unta untuk pengangkutan lantaran membebani unta sewaan menjadi berat, selain itu juga mencegah penduduk untuk membangun rumahnya atau meletakkan barang dagangannya di tempat-tempat yang bisa menghalangi jalanan lalu lintas dan bertambah sempit jalan

Jadi Wilayah al-Hisbah setiap hari kerjanya adalah amar ma'ruf nahi munkar, tidak ada perkara syari'at yang luput dari pehatiannya. Wilayah al-Hisbah adalah lembaga yang setiap hari menumbuhkan kesadaran syari'at Islam dan mengawasi pelaksanaannya dalam masyarakat..

##### **5. Wewenang Wilayah Al-Hisbah**

Di samping Wilayah al-Hisbah bertugas mengawasi, menyadarkan, dan membina. Wilayah al-Hisbah juga mempunyai wewenang menjatuhkan hukuman kepada orang-orang yang terbukti melanggar syari'at. Tentu hukuman itu berbentuk ta'zir, yaitu hukuman yang diputuskan berdasarkan kearifan sang hakim di luar bentuk hukuman yang ditetapkan syara'.

Ulama' fiqh menetapkan bahwa setiap pelanggaran kasus al-Hisbah dikenai hukuman ta'zir, yaitu hukuman yang tidak ditentukan jenis, kadar dan

jumlahnya oleh syara', tetapi diserahkan sepenuhnya kepada penegak hukum (al-Muhtasib) untuk memilih hukuman yang sesuai bagi pelaku pelanggaran.

Ada sejumlah langkah-langkah yang dapat diambil oleh al- Muhtasib. Langkah-langkah ini dapat berupa saran seperlunya, teguran, kecaman, pelurusan dengan paksa (taghyir bi al-yad), ancaman penjara dan pengusiran dari kota. al- Muhtasib diharuskan untuk memilih sanksi terberat hanya apabila sanksi yang lebih ringan tidak efektif atau tampaknya tidak berpengaruh terhadap orang yang dihukum.

Namun demikian seorang al-Muhtasib tidak hanya menyelesaikan suatu sengketa atau pengaduan, bahkan dia juga diperbolehkan memberikan keputusan terhadap suatu hal yang masuk dalam bidangnya, walaupun belum diadakan. Akan tetapi al-Muhtasib tidak mempunyai hak untuk mendengar keterangan saksi guna memutuskan suatu hukum dan tidak berhak menyuruh orang untuk menolak gugatan, karena yang demikian merupakan tugas hakim peradilan.

Oleh sebab itu, para al-Muhtasib bebas memilih hukuman bagi pelanggar al-Hisbah, mulai dari hukuman yang lebih ringan sampai hukuman yang terberat, misalnya peringatan, ancaman, ajakan, celaan nama baik, pukulan, dan hukuman penjara. Menurut ulama' fiqh, al- Muhtasib harus mempertimbangkan bahwa dengan hukuman itu pelanggar bisa jera dan tidak mengulangi perbuatannya.

Fungsi pengawasan yang di miliki Panwaslu sama juga dengan lembaga Al-Hisbah, amar ma'ruf nahi munkar dalam Sistem Tata Negara Islam, akan tetapi

Panwaslu hanya menegakan hukum dalam pemilu artinya wilayah kewenangan yang ada pada Panwaslu hanya sebatas pada persoalan pengawasan dalam pemilihan umum.

