

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### A. Latar Belakang

Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup> Badan Pengawas Pemilu atau Bawaslu dibentuk berdasarkan perintah Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Pemilu pertama di Indonesia diselenggarakan pada 1955. Saat itu, belum dikenal organisasi pengawas Pemilu. Setelah itu, dua kali penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, yaitu pada 1971 dan 1977 diselenggarakan tanpa pengawasan. Pemilu 1977 ditengarai banyak kecurangan, sehingga pada 1982, berdasarkan Undang - Undang No. 2 tahun 1980 dibentuk lembaga resmi yang melaksanakan pengawasan Pemilu yaitu panitia pengawas pelaksanaan (Panwaslak) Pemilu. Saat itu, organisasi ini melekat pada lembaga pemilihan umum (LPU). Pemilu 1999 telah diawasi oleh organisasi pengawas Pemilu yang mandiri dan terpisah dari lembaga penyelenggara teknis Pemilu. Pemilu pertama pada era reformasi diselenggarakan dengan pengawasan lembaga pengawas independen dan *ad-hoc*, panitia pengawas Pemilu (Panwaslu).

---

<sup>1</sup> Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu Pasal 1 Ayat (14)

Pada tahun 2008 dengan perintah Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggara Pemilu dibentuk lembaga penyelenggara Pemilu yang mandiri dan bersifat permanen yaitu badan pengawas Pemilu (Bawaslu). Disetiap tingkat pemerintahan, ada organisasi pengawas Pemilu. Namun hanya ditingkat pusat saja yang bersifat permanen. Pengawas Pemilu tingkat kelurahan hingga provinsi bersifat *ad-hoc*.

Pengawasan Pemilu kembali dikuatkan dengan menetapkan pengawas Pemilu di tingkat provinsi menjadi lembaga permanen: Bawaslu Provinsi. Hal itu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Penguatan pengawasan Pemilu semakin diteguhkan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Undang-Undang tersebut memerintahkan pengawas Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota bersifat permanen yang sebelumnya menjadi Panitia Pengawas Pemilu menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota. Undang - undang tersebut menguatkan Bawaslu dalam memutuskan perkara pelanggaran administratif Pemilu dan politik uang. Dimana putusan bawaslu telah bersifat mengikat.

Negara Indonesia merupakan negara hukum, yang tertuang pada pasal 1 ayat 3 pada Undang - Undang Dasar (UUD) 1945. Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari *rechtsstaat*<sup>2</sup> konsep *rechstaat* memiliki perbedaan dengan konsep *the rule of law* walau memiliki tujuan yang sama yakni pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi pada manusia. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan oleh tangan besi berdasarkan

---

<sup>2</sup> Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara dari Jellinek* (Jakarta : Melati Study Group, 1977), hal. 30.

kekuasaan belaka (*machsaat*) prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang - Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan rakyat yang diberlakukan menurut Undang - Undang Dasar yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat dan demokratis (*demokratische rechstaat*).<sup>3</sup> Dimana demokrasi Indonesia menganut demokrasi Pancasila, yang berarti bentuk pemerintah politik berasal dari rakyat baik secara langsung ataupun melalui perwakilan.<sup>4</sup> Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22 E ayat 1 pemilihan umum dilaksanakan langsung secara umum langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBERJURDIL). Begitu juga Pemilihan presiden dan wakilnya secara langsung oleh rakyat

Dalam pandangan hukum Islam, Pemilu merupakan cara untuk memilih wakil rakyat dan merupakan salah satu bentuk akad perwakilan (*wakalah*). Hukum asal *wakalah* adalah mubah (boleh), dalilnya terdapat hadits shahih penuturan Jabir bin Abdillah r.a yang berkata:

أَرَدْتُ الْخُرُوجَ إِلَى خَيْبَرَ فَأَتَيْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَسَلَّمْتُ عَلَيْهِ وَقُلْتُ لَهُ إِنِّي أَرَدْتُ

الْخُرُوجَ إِلَى خَيْبَرَ فَقَالَ إِذَا أَتَيْتَ وَكَيْلِي فَخُذْ مِنْهُ حَمْسَةَ عَشَرَ وَسُقًا

---

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2006, hal. 73

<sup>4</sup> Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press Fakultas Syariah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2010, hal. 139

Artinya: “Aku pernah hendak berangkat ke khaibar. Lalu aku menemui Nabi Saw. Beliau kemudian bersabda: Jika engkau menemui wakilku dikhaibar, ambillah olehmu darinya lima belas wasaq.”<sup>5</sup>

Adapun dalam sistem demokrasi<sup>6</sup>, Pemilu untuk memilih penguasa adalah dalam rangka menjalankan sistem sekular, bukan sistem Islam. Maka status Pemilu legialatif tidak sama dengan Pemilu eksekutif. Dalam konteks Pemilu legialatif, status Pemilu merupakan akad *wakalah* sehingga berlaku ketentuan sebelumnya. Namun dalam konteks Pemilu eksekutif statusnya tidak bisa lagi disamakan dengan status akad *wakalah*, melainkan akad *ta'yin wa tansib* (memilih dan mengangkat) untuk mejalankana hukum-hukum tertentu. Dalam hal ini statusnya kembali pada hukum apa yang hendak diterapkan. Jika hukum yang diterapkan hukum Islam maka memilih penguasa bukan saja mubah atau boleh melainkan wajib.<sup>7</sup> Menurut Al-Farabi negara demokrasi adalah Negara yang tujuan penduduknya menganut kebebasan dan setiap penduduknya melakukan apa yang dikehendaki tanpa sedikit pun yang mengekang kehendaknya.<sup>8</sup> Aturan ini semakin memperjelas bahwa Pemilu merupakan media untuk melanggengkan rezim demokratik-sekularistik yang jelas-jelas bertentangan dengan aqidah dan syari'ah Islam . Akan tetapi Allah SWT Maha Tahu dan Maha Hakim untuk memilih jalan menuju keadilan dan memberi ciri dan tanda. Maka apapun jalan yang bisa

---

<sup>5</sup> <https://www.hadits.id/hadits/dawud/3148>, dari penjelasan tentang al-Wakalah, diakses 27 Februari 2020

<sup>6</sup> Demokrasi yaitu pemerintahan rakyat; pemerintah yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantara wakil-wakilnya. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), hal. 278

<sup>7</sup> Abdul Karim Zaidana, *Masalah Kenegaraan Dalam Pandangan Islam* , (Jakarta: Yayasan Al-Amin Kramat Raya, 1984), hal. 23

<sup>8</sup> Al-Farabi dan Khomeini, *Filsafat Politik Islam* , (Bandung: Mizan, 2002), hal. 75

membawa tegaknya keadilan maka hal itu merupakan bagian dari agama dan tidak bertentangan dengan agama.

Dalam Islam apapun yang bisa melahirkan keadilan, maka dalam bagian dari politik harus sesuai dengan syariah. Tidak ada keraguan bahwa siapa yang menjabat sebuah kekuasaan harus menegakkan keadilan sesuai dengan syariah Islam. Jika memang ada kemaslahatan yang dihasilkan bagi kaum muslimin dan memiliki tujuan untuk memperbaiki parlemen ini agar menjadi lebih baik dan berasaskan Islam, maka ini adalah suatu hal yang baik karena bertujuan untuk mengurangi kejahatan terhadap kaum muslim dan menghasilkan sebagian kemaslahatan. Pada akhirnya yang paling dibutuhkan adalah *al-fiqh* atau pemahaman yang baik dan bijak akan nilai-nilai syariah Allah, agar dapat melaksanakan secara tepat dan benar sesuai dengan yang dikehendaki oleh Allah SWT yang menurunkan rahmat bagi alam semesta.

Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh Indonesia yang memiliki wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di tingkatan. Peranan bawaslu dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden maupun pemilihan anggota legislatif mempunyai kedudukan, tugas dan kewenangan yang semakin kuat kedudukannya dalam Undang - Undang terkait pelanggaran administratif. Biasanya pelanggaran administratif sering terjadi di saat masa-masa Kampanye. Hal ini perlu meningkatkan daya fungsi yang berada dalam diri Bawaslu sebagai lembaga peradilan dan sebagai lembaga pengawasan sekaligus bertugas dalam pencegahan dan penindakan

pelanggaran Pemilu agar dapat mengurangi terjadinya pelanggaran terutama administratif Pemilu di Kabupaten Tulungagung. Seperti yang telah diketahui dijelaskan dalam Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pelanggaran Administratif Pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Sesuai dengan ketentuan Peraturan Bawaslu Nomor 8 tahun 2018 tentang Pelanggaran Administratif Pemilu, bahwa kini Bawaslu telah memiliki wewenang baru terkait penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu hal serupa KPU ternyata juga memiliki wewenang dalam menyelesaikan pelanggaran administratif Pemilu salah satunya tentang LADK. Bawaslu dan KPU memiliki wewenang yang sama dalam melakukan penanganan terkait pelanggaran administratif Pemilu. Adanya 2 aturan terkait pelanggaran administratif ini menyebabkan tumpang tindih dalam penanganan LADK dikarenakan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu telah jelas diatur tentang penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu yang dijelaskan dalam ayat (1) Pasal 461 yang berbunyi “Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu”. Lain halnya terkait putusan Bawaslu yang berupa teguran tertulis untuk pelanggar APK. Hal ini pada faktanya malah tidak ditaati oleh pelanggar, sebab pelanggar merasa tidak ada sanksi yang tegas hanya sebatas pencopotan APK yang dilakukan oleh Bawaslu dan Satpol PP.

Dengan adanya berbagai macam bentuk pelanggaran Administratif Pemilu yang terdapat pada Pemilihan Umum di Kabupaten Tulungagung Tahun 2019, diperlukan kerja keras dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) beserta KPU selaku penyelenggara Pemilu untuk memperbaiki kinerja lembaga penyelenggara Pemilu untuk menciptakan Pemilu Tahun 2019 yang adil, jujur, dan bersih dari berbagai macam pelanggaran.

Berdasarkan latar belakang permasalahan terkait pelanggaran administratif Pemilu yang akan di teliti di Bawaslu dan KPU Kabupaten Tulungagung, maka peneliti ingin melakukan penelitian yang mengkaji tentang kinerja Bawaslu dalam penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu sesuai dengan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu yang mengangkat judul “Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Tulungagung ”

## B. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang sebagaimana di kemukakan diatas, maka penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut

1. Bagaimana penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Tulungagung berdasarkan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu Pemilu ?
2. Bagaimana penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu tahun 2019 di Kabupaten Tulungagung menurut fiqih *siyasah* ?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu berdasarkan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu .
2. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu menurut fiqih *siyasah*.

### D. Manfaat Penelitian

Dalam suatu penelitian terdapat manfaat yang diharapkan dapat dicapai. Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### 1. Teori

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan dan dapat dijadikan sebagai referensi penelitian selajutnya terkait penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Tulungagung serta penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu berdasakan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu melalui perspektif fiqih *siyasah*.

#### 2. Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih pengetahuan bagi penulis sekaligus menjadi pedoman dan acuan bagi mereka yang akan melakukan penelitian serupa.

#### E. Penegasan Istilah

Dalam memahami penyusunan proposal penelitian ini, maka peneliti akan memberikan penjelasan terkait beberapa istilah yang masih terbelang asing agar tidak terjadi kesalahan penafsiran, diantaranya adalah sebagai berikut:

##### 1. Secara Konseptual

Dalam memudahkan memahami judul penelitian “Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Tulungagung” maka, penulis memberikan penegasan dan penjelasan agar tidak menjadi beda penafsiran sebagai berikut:

- a. Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Peraturan Bawaslu 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu Pasal 1

- b. Pelanggaran Pemilu adalah tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait Pemilu.<sup>10</sup>
- c. Pelanggaran Administratif Pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.<sup>11</sup>
- d. Pelanggaran Administratif Pemilu yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif yang selanjutnya disebut Pelanggaran Administratif Pemilu TSM adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, dan/atau Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DRRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.<sup>12</sup>

## 2. Secara Operasional

Berdasarkan penegasan konseptual diatas maka secara operasional yang dimaksud dengan “Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Tulungagung” adalah penelitian terkait dengan

---

<sup>10</sup> *Ibid.*,

<sup>11</sup> *Ibid.*,

<sup>12</sup> *Ibid.*,

bagaimana peran Bawaslu dan KPU terhadap penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu. Apakah Bawaslu telah berperan sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang telah ada dan sesuai dalam pelaksanaannya secara partisipatif, atau sebaliknya. Sehingga nanti dapat disimpulkan bagaimana peran Bawaslu dan KPU.

#### F. Sistematika Penelitian

Adapun terkait rencana sistematika pembahasan dalam penelitian ini, akan dibagi kedalam beberapa bagian bab sebagaimana berikut:

#### BAB I PENDAHULUAN

Dalam ketentuan bab ini akan dibahas terkait dengan pendahuluan yang terdiri dari a). Latar Belakang b). Rumusan Masalah c). Tujuan Penelitian, signifikansi/kegunaan penelitian d). Penegasan Istilah dan e). sistematika penelitian terkait dengan “Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Tulungagung”

#### BAB II KAJIAN TEORI DAN KONSEP

Dalam ketentuan bab ini akan menjelaskan tentang kajian teori a). Pemilihan Umum (Pemilu) b). Teori Pengawasan c). Administrasi Pemilu d). Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu d). Konsep Fikih *Siyasah* e). Penelitian Terdahulu

### BAB III METODE PENELITIAN

Dalam ketentuan bab ini berisi tentang a). Jenis Penelitian b). Lokasi Penelitian c). Kehadiran Peneliti d). Sumber Data e). Pengumpulan Data f). Teknik Analisis Data g). Pengecekan Keabsahan Temuan h). Tahap-Tahap Penelitian.

### BAB IV PAPARAN DATA PENELITIAN

Dalam ketentuan bab ini akan dijelaskan terkait paparan hasil penelitian dan penemuan penelitian A). Paparan Data meliputi : 1. Pelanggaran Administratif Pemilu dan 2. Penyelesaian Pelanggaran Administratif B). Temuan Penelitian.

### BAB V ANALISIS DATA/PEMBAHASAN

Dalam ketentuan bab ini nantinya akan dibahas terkait a). Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu berdasarkan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 dan b). Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu dalam Perspektif Fikih *Siyasah*

### BAB VI PENUTUP

Dalam bab ini berisi bagian akhir, terdiri dari daftar rujukan, lampiran-lampiran, surat pernyataan keaslian tulisan dan daftar riwayat hidup.