

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa kedaulatan negara berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar menjelaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum yang dimaksud adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu dapat dipertegas bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut sistem pemerintahan yang demokrasi.

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Latin “*demos*” yang berarti rakyat, “*cratos*” yang berarti pemerintahan. Dengan demikian, demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat.¹ Demokrasi berarti mempunyai hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya dan berpartisipasi dalam pemerintahan dimana rakyat berhak ikut serta berpartisipasi dalam pemerintahan negara atau kekuasaan secara langsung atau melalui sistem pemerintahan karena demokrasi dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dan untuk kepentingan rakyat.

¹ Inu Kencana Syafii, *Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 2010), hal. 128

Dewan perwakilan melalui pemilu memutuskan bahwa prinsip dari negara demokrasi adalah kekuasaan politik tertinggi dalam suatu perwakilan masyarakat di suatu negara. Pelaksanaan Pemilihan Umum yang demokratis dapat dijalankan secara langsung maupun tidak langsung.²

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung. Hal ini merupakan salah satu upaya menciptakan pemerintahan yang demokrasi dan bentuk partisipasi publik secara luas serta suatu perwujudan dari kedaulatan rakyat dimana kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat.

Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan di tingkat daerah guna memilih pemimpin daerah. Menurut Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh rakyat di daerah itu sendiri secara langsung melalui Pilkada.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan lembaga yang menyelenggarakan dan mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Indonesia. Masa jabatan anggota Bawaslu selama lima tahun

² Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung : PT. Refika Aditama, 2010), hal. 2

dihitung sejak sumpah janji jabatan. Bawaslu sendiri merupakan lembaga yang bersifat tetap.³

Berikut ini beberapa tugas Bawaslu untuk mencegah potensi pelanggaran pada Pemilu dan mencegah sengketa proses Pemilu yaitu: Mengidentifikasi dan memetakan potensi pelanggaran pemilu di wilayah Kabupaten/Kota. Mengkoordinasi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemilu pada wilayah kabupaten/kota. Melakukan koordinasi dengan instansi pemerintah dan pemerintah daerah terkait. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilihan umum di wilayah Kabupaten/Kota.⁴

Pemilihan umum kepala daerah di Indonesia dilaksanakan pada tahun 2020 secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang telah memenuhi syarat-syarat memberikan suara. Pelaksanaan Pilkada yang semula akan dilaksanakan pada September 2020 terpaksa dijadwalkan ulang karena adanya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menjadwalkan ulang Pilkada menjadi tanggal 9 Desember 2020. Hal ini dilakukan karena menurut

³ Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: PT. Sinar Grafika, cetakan pertama, 2017), hal. 24

⁴ Pasal 101 huruf a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Tugas Badan Pengawas Kabupaten/Kota

pemerintah adanya pandemi Covid-19 dapat berdampak serius jika tetap nekat menyelenggarakannya.

Corona Virus Disease (covid-19) adalah penyakit yang disebabkan oleh virus corona berjenis Sars-CoV-2. Kasus pertama Corona ditemukan di Kota Wuhan pada 31 Desember 2019. Virus ini menginfeksi sistem pernafasan dan dapat menyebabkan kematian. Adanya virus Covid-19 menyebabkan banyak sektor kehidupan yang terdampak diantaranya sektor kesehatan, pendidikan, ekonomi, budaya, sosial, politik, pemerintahan hingga berpengaruh terhadap sektor politik.⁵

Pemerintah Republik Indonesia memberikan peraturan baru terkait pelaksanaan Pemilu dalam kondisi pandemi Covid-19. Dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020 Pengawasan, Penanganan Pelanggaran, dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Non Alam *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) telah diatur mengenai protokol kesehatan bagi masyarakat di tempat pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak tahun 2020. Diantaranya secara ketat menerapkan protokol kesehatan, seperti menggunakan masker, menjaga jarak, menyediakan sarana sanitasi yang memadai.

⁵Aprista Ristiyawati, *Efektifitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 di Indonesia*, Jurnal Crepido, Volume 02, Nomor 02, 2020 hal. 86

Dalam Pasal 88 A Peraturan KPU (PKPU) Nomor 13 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Non Alam *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* terdapat beberapa kegiatan yang dilarang dilaksanakan baik oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik, pasangan calon, tim kampanye, atau yang terlibat dalam pemilihan kepala daerah serentak lanjutan wajib menerapkan protokol kesehatan guna untuk mencegah penularan virus covid-19 sesuai dengan ketentuan didalamnya.

Menurut pandangan Islam segala sesuatu harus dilakukan secara terencana dan teratur. Tidak terkecuali pada proses kegiatan pemilihan kepala daerah, karena substansi dari pemilihan kepala daerah adalah membantu rakyat agar bisa memilih calon kepala daerah yang dianggap mampu dan cakap. Dalam mewujudkan pemilihan kepala daerah yang adil tentunya pengawasan yang baik menjadi salah satu hal yang penting. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menjalankan fungsinya dengan baik agar terciptanya pemilihan kepala daerah yang adil dan jujur tanpa ada kecurangan dan amanah dalam menjalankan tugasnya.

Pada masa pemerintahan Umar bin Khatab pelaksanaan tugas-tugas di daerah Umar mengangkat Muhammad Ibn Mashlahah sebagai pengawas yang memiliki tugas mengadakan pemeriksaan ke berbagai

daerah untuk menyelidiki penyimpangan dan menerima laporan-laporan, kemudian membuat laporan kepada khalifah untuk di proses secara hukum.

Dalam pelaksanaan pengawasan Badan Pengawas Pemilu menurut *fiqih siyasah* memiliki hak yaitu Hak Mengawasi atau Mengontrol (*Haqq al-Muraqabat*) yang berarti bahwa pada dasarnya pengawasan rakyat terhadap penguasa merupakan kewajiban karena hal ini merupakan bagian dari amar makruf nahi munkar yang dilaksanakan dengan adab yang baik seperti memulai dengan lemah lembut, dan tidak boleh menimbulkan kemunkaran yang lebih besar. Dengan adanya bawaslub bertujuan agar tidak ada pelanggaran-pelanggaran dalam pemilihan kepala daerah untuk kemaslahatan umat atau yang disebut dengan siyasah syar'iyah yang berarti kebijakan pengurusan masalah kenegaraan yang berdasarkan syariat.⁶

Pada pelaksanaan pengawasan tahap kampanye di Kabupaten Trenggalek, Badan Pengawas Pemilu menemukan adanya dugaan pelanggaran yaitu pelanggaran pada Alat Peraga Kampanye (APK) yang dilakukan oleh Tiim Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati. Selain itu pelanggaran protokol kesehatan pada masa kampanye pilkada 2020 tercatat lebih dari 2000 orang pelanggar. Ribuan pelanggaran ini terjadi karena ada paslon yang masih menggunakan metode kampanye tatap muka yang dapat menimbulkan kerumunan. Meskipun memakai masker, namun

⁶ Farid Abdul Khalid, *Fiqih Politik Islam*, (Jakarta: Amzah, 2005), hal 42

mereka tetap berkerumun. Hal ini tentunya membuat penyebaran Covid-19 menjadi lebih cepat. Bawaslu sebagai pengawas pelanggaran kampanye tentunya melakukan pembubaran kampanye di beberapa titik yang ada.

Di Kabupaten Trenggalek sendiri faktanya masih ditemukan beberapa pelanggaran protokol kesehatan pada tahap kampanye. Diantaranya jumlah massa yang melebihi ketentuan, tidak menerapkan 3M (memakai masker, menjaga jarak, dan mencuci tangan dengan sabun). Adanya beberapa pelanggaran ini menuntut pihak Bawaslu Kabupaten Trenggalek untuk melakukan kebijakan pengawasan pada tahap kampanye untuk mencegah terjadinya pelanggaran baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pada protokol kesehatan karena dalam beberapa pekan terakhir terdapat peningkatan kasus positif Covid-19.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mekanisme Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Trenggalek dalam pengawasan Tahap Kampanye Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2020 di masa pandemi covid-19 serta ditinjau dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Pengawasan, Penanganan Pelanggaran, dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Non Alam *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang dan ditinjau dari *Fiqih siyasah dusturiyah*. Oleh karena itu, peneliti mengambil judul

“Mekanisme Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Pada Tahap Kampanye di Masa Pandemi Covid-19 Ditinjau dari Hukum Positif dan *Fiqih Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Trenggalek)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, agar dalam penelitian ini tidak terjadi kerancuan, maka peneliti memfokuskan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengawasan Pemilihan Kepala Daerah pada tahap kampanye di masa pandemi covid-19 di Kabupaten Trenggalek?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan Pemilihan Kepala Daerah pada tahap kampanye di masa pandemi covid-19 di Kabupaten Trenggalek ditinjau dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020?
3. Bagaimana tinjauan *fiqih siyasah dusturiyah* terhadap mekanisme pengawasan Pemilihan Kepala Daerah pada tahap kampanye di masa pandemi covid-19 di Kabupaten Trenggalek?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis mekanisme pengawasan Pemilihan Kepala Daerah pada tahap kampanye di masa pandemi covid-19 di Kabupaten Trenggalek.

2. Untuk menganalisis mekanisme pengawasan Pemilihan Kepala Daerah pada tahap kampanye di masa pandemi covid-19 di Kabupaten Trenggalek ditinjau dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020.
3. Untuk menganalisis mekanisme pengawasan Pemilihan Kepala Daerah pada tahap kampanye di masa pandemi covid-19 di Kabupaten Trenggalek ditinjau dari *fiqh siyasah dusturiyah*..

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai dan berguna bagi semua pihak. Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Dengan penelitian ini, maka diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan/khazanah pengetahuan yang dapat digunakan sebagai referensi bagi peneliti berikutnya, terkait dengan pelaksanaan pengawasan Badan Pengawas Pemilu dalam Pemilihan Kepala Daerah di masa pandemi.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai motivasi untuk mahasiswa maupun masyarakat Penelitian umumnya agar mengetahui mekanisme pengawasan Badan Pengawas Pemilu dalam Pemilihan Kepala Daerah di masa Pandemi.

E. Penegasan Istilah

Agar skripsi ini mudah dipahami oleh pembaca, peneliti akan mengemukakan beberapa istilah kunci dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Penegasan Konseptual

Untuk memudahkan memahami judul penelitian terkait judul “Mekanisme Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Pada Tahap Kampanye di Masa Pandemi Covid-19 Ditinjau dari Hukum Positif dan *Fiqih Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Trenggalek)”, maka peneliti memandang perlu memberikan penegasan sebagai berikut:

- a. Menurut KBBI, pengawasan merupakan bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih tinggi kepada pihak yang dibawahnya.⁷
- b. Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh Penduduk Indonesia yang memenuhi syarat. Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah Gubernur dan wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan wakil

⁷ Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1985), hal. 27

Bupati untuk Kabupaten, dan Walikota dan wakil walikota untuk untuk kota.⁸

- c. Kampanye adalah suatu metode komunikasi (persuasi) yang dilaksanakan pada proses tahapan Pemilihan Umum yang berupaya untuk mempengaruhi masyarakat baik pada tingkah laku atau opini.
- d. Pandemi Covid-19 atau *Coronavirus Disease-19* adalah penyakit atau wabah yang menyebar dari suatu wilayah ke beberapa negara dan mempengaruhi sejumlah besar orang di seluruh dunia termasuk Indonesia.
- e. Hukum positif adalah kumpulan asas dan kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus dan ditegakkan melalui pemerintah atau pengadilan dalam negara Indonesia. Hukum positif yang digunakan dalam skripsi ini adalah Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Tentang Pengawasan, Penanganan Pelanggaran, dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Non Alam Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
- f. *Fiqih Siyasah dusturiyah* adalah bagian fiqih siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara.⁹

⁸ Moh. Mahfud M.D, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hal. 20

g. Badan Pengawas Pemilu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggara Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.¹⁰

2. Penegasan Operasional

Secara operasional yang dimaksud dengan “Mekanisme Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Pada Tahap Kampanye di Masa Pandemi Covid-19 Ditinjau dari Hukum Positif dan *Fiqih Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Bawaslu Kabupaten Trenggalek) adalah penelitian terkait dengan bagaimana efektifitas pelaksanaan pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di masa pandemi covid-19 oleh Bawaslu Kabupaten Trenggalek khususnya dalam proses pengawasan pada tahap kampanye dengan mematuhi protokol kesehatan yang telah diatur dalam pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di masa pandemi covid-19 di Kabupaten Trenggalek menurut Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Pengawasan, Penanganan Pelanggaran, dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan Dalam Kondisi Bencana Non Alam *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang kemudian dianalisis dengan *Fiqih siyasah dusturiyah*.

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* . (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hal. 4

¹⁰ Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Umum Pasal 1 ayat 10

F. Sistematika Pembahasan

BAB I PENDAHULUAN

Dalam ketentuan bab ini akan dibahas terkait dengan pendahuluan yang terdiri dari: latar belakang masalah berisi seputar alasan judul ini diteliti, yaitu rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan terkait dengan “Mekanisme Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Pada Tahap Kampanye di Masa Pandemi Covid-19 Ditinjau dari Hukum Positif dan *Fiqih Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Trenggalek)

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam ketentuan bab ini akan memberikan sedikit gambaran terkait penjelasan dan penjabaran tentang bagaimana mekanisme pengawasan pemilihan kepala daerah ditinjau dari Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2020 dan bagaimana tinjauan *fiqih siyasah dusturiyah* terhadap mekanisme pengawasan pemilihan kepala daerah pada tahap kampanye di masa pandemi Covid-19 oleh Badan Pengawas Pemilu serta penelitian terdahulu yang berkaitan dengan mekanisme pengawasan pemilihan kepala daerah di masa pandemi covid-19.

BAB III METODE PENELITIAN

Dengan metode penelitian yang tepat, suatu penelitian akan berhasil dan mampu menjawab fokus masalah yang ada. Dalam bab ini berisi tentang gambaran umum terkait dengan metode yang akan digunakan dalam penelitian terkait dengan Mekanisme Pengawasan Pemilihan Kepala

Daerah Pada Tahap Kampanye di Masa Pandemi Covid-19 Ditinjau dari Hukum Positif dan *Fiqih Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Trenggalek)”, yang terdiri dari : jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan temuan, dan tahap-tahap penelitian.

BAB IV PAPARAN DATA

Dalam ketentuan bab ini akan dijelaskan terkait keseluruhan data yang telah diperoleh dalam penelitian yang telah dilakukan. Antara lain berisi Mekanisme Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Pada Tahap Kampanye di Masa Pandemi Covid-19 Ditinjau dari Hukum Positif dan *Fiqih Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Trenggalek)”,

BAB V ANALISIS DATA/PEMBAHASAN

Dalam ketentuan bab ini akan membahas hal-hal yang sudah didapatkan selama proses penelitian dan kemudian dikaji dengan teori-teori yang sudah ada sebelumnya.

BAB VI PENUTUP

Pada bab ini berisi tentang kesimpulan kajian penelitian secara keseluruhan dari penelitian yang berjudul Mekanisme Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Pada Tahap Kampanye di Masa Pandemi Covid-19 Ditinjau dari Hukum Positif dan *Fiqih Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Trenggalek)”.