

**ANALISIS *FIQH SIYASAH* TERHADAP TUGAS DAN
KEWENANGAN PANITIA PENGAWAS PEMILU KABUPATEN
SAMPANG MENURUT UU NO. 10 TAHUN 2016 TENTANG
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA**

SKRIPSI

Oleh

Imam Bustomi

NIM. C05215014



**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syariah dan Hukum
Jurusan Hukum Publik Islam
Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)
Surabaya
2019**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Imam Bustomi

NIM : C05215014

Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Analisis *Fiqh Siyasah* Terhadap Tugas dan Kewenangan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Sampang Menurut UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota .

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 13 Juni 2019

Saya yang menyatakan,

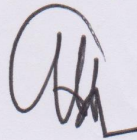


Imam Bustomi
NIM. C05215014

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Imam Bustomi NIM. C05215014 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 13 Juni 2019
Pembimbing



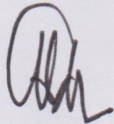
Drs. Jeje Abd Rojaq, M.Ag
NIP. 196310151991031003

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Imam Bustomi NIM. C05215014 ini telah dipertahankan didepan sidang Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu, tanggal 10 Juli 2019 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I,



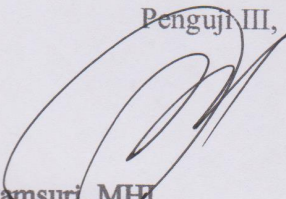
Drs. Jeje Abd Rojaq, M.Ag
NIP. 196310151991031003

Penguji II,



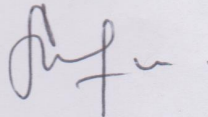
Drs. Ach Yasin, MAg
NIP. 196707271996031001

Penguji III,



Syamsuri, MHI
NIP. 197210292005011004

Penguji IV,



Novi Sopwan, M.Si
NIP. 198411212018011002

Surabaya, 10 Juli 2019

Menegaskan,
Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya



Dr. H Masruhan, M.Ag.
NIP.19590404198803100



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Imam Bustomi
NIM : C05215014
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Perdata Islam
E-mail address : imambustomi1927@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

☒ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

**ANALISIS *FIQH SIYASA* TERHADAP TUGAS DAN KEWENANGAN PANITIA
PENGAWAS PEMILU KABUPATEN SAMPANG MENURUT UU NO. 10 TAHUN 2016
TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA**

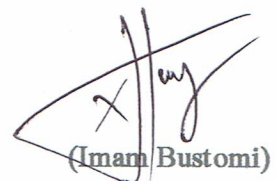
Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 23 Juli 2019

Penulis


(Imam Bustomi)

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang memberikan jaminan secara konstitusional terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Hal ini disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) (UUD Negara Republik Indonesia 1945) yang berbunyi *"kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar"*. Salah satu perwujudan prinsip kedaulatan rakyat tersebut adalah melalui diselenggarakannya suatu pemilihan umum (Pemilu).

Pemilu merupakan salah satu sarana bagi rakyat untuk ikut aktif dalam proses politik, sehingga akan mencerminkan adanya prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis.¹ Menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu tujuan Pemilu adalah untuk melakukan kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan.² Sehingga mekanisme pengisian jabatan wakil-wakil rakyat seperti, pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota perlu keterlibatan rakyat secara langsung dalam suatu proses Pemilu.

¹ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945* (Yogyakarta: Liberty, 1993), 94.

² Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an* (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve), 9. Lihat juga Khairil Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012), 276.

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.³

Dalam tata pelaksanaan Pemilihan, lembaga yang bertugas untuk menyelenggarakan Pemilihan terdiri dari Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung oleh rakyat.

Dengan adanya KPUD dan PANWASLU Kabupaten sebagai satu-kesatuan yang memiliki fungsi sebagai penyelenggara Pemilu, keduanya memiliki peran penting dalam berhasil-tidaknya penyelenggaraan Pemilu tersebut. Melalui tugas pengawasan dari Panwaslu, diharapkan Pemilu bisa terlaksana dengan baik dan sesuai dengan asas, langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil. Masing-masing tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga ini menunjukkan dua hal yang saling melengkapi dan saling menguatkan demi terselenggaranya Pemilu yang berkualitas sesuai dengan asas Pemilu di atas.

[illegible]

Terkait tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota dijelaskan dalam pasal 30 UU No. 10 Tahun 2016 yang berbunyi:

- ⁴ Firmanzah, *Persiapan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), 78-79.

6. Perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
 7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 8. Pelaksanaan pengawasan pendaftaran pemilih;
 9. Mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
 10. Penyerahan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 11. Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan;
 12. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan
 13. Proses pelaksanaan penetapan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.
- b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
 - c. Menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
 - d. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
 - e. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - f. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang

- g. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
- h. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.⁵

- a. Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwas pada tingkatan di bawahnya;

[illegible]

- Panwaslu mempunyai j

dan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, seharusnya Panwaslu mempunyai peranan penting dalam menjaga integritas proses dan hasil pemilu. Tanpa penyelenggara pemilu tidak mungkin bisa berjalan. Selain itu, dalam kompetisi politik

⁷ Ramlan Surbakti dkk, *Rekayasa Sistem Pemilihan Umum: Untuk Membangun Tata Politik Demokratis* (Jakarta: Partnership For Governance Reform Indonesia, 2008), 58.

oleh Panwaslu apabila tidak ingin proses dan hasil pemilu diragukan keabsahannya maupun kredibilitasnya.

Namun pada realitanya, tugas dan wewenang yang ditetapkan oleh UU tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Misalnya, aduan yang disampaikan oleh salah satu paslon terkait temuan dugaan pelanggaran pemilu yang tidak ditanggapi maupun di proses dengan cepat oleh Panwaslu. Padahal sudah jelas dalam pasal 32 UU No 1 Tahun 2015 poin C terkait tugas dan wewenang Panwaslu berbunyi, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan.

Ketidaksesuaian pelaksanaan tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten Sampang yang lain tergambar pada dikeluarkannya dua surat keputusan yang menyebabkan terjadinya aksi dari salah satu pihak yang merasa dirugikan. Isi keputusan pertama mengajukan permohonan kepada pihak KPU untuk kepastian pembukaan C7 yang akan digunakan sebagai bahan penyidikan serta uji materil oleh Panwaslu. Namun tiba-tiba surat keputusan itu dianulir tanpa ada tindakan lebih lanjut dengan mengeluarkan surat keputusan baru dalam waktu singkat yang menyatakan seluruh pengaduan dari pihak terkait tidak mengandung unsur pelanggaran karena dianggap tidak cukup dua alat bukti.

Mekanisme pelaksanaan tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten Sampang tersebut jika ditinjau dari fiqih siyasah juga bertentang. Dalam kajian fiqih

Dalam konteks fiqih siyasah, fungsi kelembagaan merupakan alat atau sarana untuk menciptakan dan memelihara kemaslahatan masyarakat.⁹ Panwaslu sebagai salah satu lembaga pengawas pemilu seharusnya juga melaksanakan tugas dan wewenangnya berorientasi pada terciptanya dan terpelihanya kemaslahatan dan ketertiban masyarakat. Akan tetapi pada realitasnya, tujuan yang dimaksud tersebut tidak terlaksana dengan adanya beberapa keputusan yang dibuat justru menjadi penyebab munculnya konflik. Surat keputusan yang dikeluarkan pasca penghitungan suara yang berisi tentang permohonan pembukaan C7 sebagai bahan uji materil terkait dugaan terjadinya pelanggaran dalam proses pemilukada kemudian dianulir dan mengeluarkan surat keputusan baru yang membatalkan surat keputusan pertama yang berisikan pembukaan kontak suara menyebabkan adanya pengkodisian massa ke kantor Panwaslu Kabupaten Sampang.

⁹ Abdul Qadir Zallum, *Pemikiran Politik Islam* (Bangil: al-Izzah, 2001), 155.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis merasa perlu mengadakan penelitian lebih mendalam tentang implemintasi tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten Sampang. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini, penulis membahas tentang Analisis Fiqih Siyasah Terhadap Tugas dan Kewenangan Bawaslu Kabupaten Sampang Menurut UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Identifikasi masalah dilakukan untuk menjelaskan kemungkinan cakupan masalah yang dapat muncul dalam penelitian dengan melakukan identifikasi sebanyak mungkin untuk mencari masalah-masalah yang diduga akan muncul dalam penelitian ini.

¹⁰ Abu 'A'la al-Maudhudhi, *Taqwīm al-Dustūr al-Islāmī* (Kairo: Dar al-Fikr, tt), 3.
¹¹ Fathurrahman Djamil, *Filsafat Hukum Islam* (Jakarta: Logos, 1997), 125.

- ng tidak sesuai dengan UU No. 10 Tahun
k mengenai pelaksanaa Pemilu Kabupaten Sam
ks Islam, pelaksanaan aturan harusnya dilaksan
m Islam yang berorientasi pada terciptanya
tentram. Dalam konteks ini pelaksanaan tug
bupaten Sampang , bertentangan dengan se
am beberapa teori dalam Fiqih Siyashah.
tugas dan kewenangan Panwaslu Ka
konflik lanjutan dalam pelaksaan Pilkada K
n MK NOMOR 38/PHP.BUP-XVI/2018 tentan
ampang mengenai unsur penyesuaian DPT. O

ng tidak sesuai dengan UU No. 10 Tahun
k mengenai pelaksanaa Pemilu Kabupaten Sam
ks Islam, pelaksanaan aturan harusnya dilaksan
m Islam yang berorientasi pada terciptanya
tentram. Dalam konteks ini pelaksanaan tug
bupaten Sampang , bertentangan dengan se
am beberapa teori dalam Fiqih Siyashah.
tugas dan kewenangan Panwaslu Ka
konflik lanjutan dalam pelaksaan Pilkada K
n MK NOMOR 38/PHP.BUP-XVI/2018 tentan
ampang mengenai unsur penyesuaian DPT. O

1. Analisis tugas dan kewenangan Panwaslu Kabupaten Sampang menurut UU No. 10 Tahun 2016.
2. Tugas dan kewenangan Panwaslu Kabupaten Sampang dalam perspektif Fiqih Siyasah.

C. Rumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang masalah di atas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini dapat penulis simpulkan sebagai berikut:

1. Bagaimana analisis tugas dan kewenangan Panwaslu dalam Pemilihan Bupati Kabupaten Sampang menurut UU No. 10 Tahun 2016?
2. Bagaimana analisis Fiqih Siyash terhadap tugas dan kewenangan Panwaslu?

D. Kajian Pustaka

Penelitian tentang masalah terkait tugas dan kewenangan Panwaslu sebagai Panitia Pengawas Pemilihan Umum juga pernah diteliti di beberapa literatur diantaranya yaitu:

1. Skripsi yang ditulis oleh Nikmah Isnaini dengan judul *“Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Bawaslu Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum”*. Skripsi ini lebih fokus pada bagaimana kedudukan tugas serta wewenang Bawaslu di dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum dan UU No. 7 Tahun 2017 tentang

wewenang KPU pada Pemilu pada tahun 2015.¹⁴ Sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada analisis terkait tugas dan kewenangan Panwaslu Kabupaten Sampang menurut UU No. 10 Tahun 2016 perspektif Fiqih Siyasah, sehingga teori yang di gunakan dalam penelitian ini berbeda dengan penelitian di atas.

4. Skripsi yang ditulis Ali Sidik dengan judul *“Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penegakan Hukum Pemilihan Umum”*(Studi Tentang Interaksi Kelembagaan Dalam Penanganan Pelanggaran Pada Pemilu Anggota DPR, DPD, Dan DPRD Tahun 2014 Di Provinsi Lampung)”. Didalam skripsi ini penjelasannya lebih fokus pada strategi dan peran yang dilakukan Bawaslu Provinsi Lampung untuk mengoptimalkan kinerjanya dalam menegakkan hukum pemilu Pada Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014.¹⁵ Sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada analisis terkait tugas dan kewenangan Panwaslu dalam Pemilukada di Kabupaten Sampang Tahun 2018 yang selanjutnya menjadi pembeda dengan penelitian di atas.

¹⁴ Hanu Rohmansyah, “Implementasi Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Gunungkidul Dalam Perspektif Syiasah Dusturiyyah” (Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2017).

¹⁵ Ali Sidik, “Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Pencegahan Hukum Pemilihan Umum”, (Studi Tentang Interaksi Kelembagaan Dalam Penanganan Pelanggaran Pada Pemilu Anggota DPR, DPD, Dan DPRD Tahun 2014 Di Provinsi Lampung)” (Skripsi Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2016).

4. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi.²² Teknik analisis data yang dipakai dalam penulisan skripsi ini adalah:

a. Teknik Deskriptif Analisis

Menggambarkan atau melukiskan secara sistematis segala fakta aktual yang dihadapi, kemudian dianalisis sehingga memberikan pembahasan yang konkrit, kemudian dapat ditarik kesimpulan. Dalam hal ini yaitu dengan menjelaskan segala tindakan dan keputusan yang diambil oleh Panwaslu Kabupaten Sampang, kemudian tindakan-tindakan tersebut dikaitkan dengan aturan-aturan mengenai tugas dan kewenangan Panwaslu yang telah diatur dalam UU No. 10 Tahun 2016 dengan menggunakan perspektif fiqh siyasah.

b. Pola Pikir deduktif

Pola pikir deduktif yaitu metode yang diawali dengan mengemukakan teori-teori bersifat khusus yang berkenaan dengan tugas dan kewenangan Panwaslu untuk selanjutnya di kemukakan kenyataan yang bersifat umum dari banyaknya fakta-fakta yang diuji menggunakan teori dan dibentuk menjadi suatu analisis hasil penelitian implementasi tugas dan kewenangan Panwaslu perspektif Fiqih Siyasah untuk kemudian ditarik kesimpulan.

²² Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 1996), 104.

I. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dan memahami apa yang ada dalam skripsi ini, maka sistematikanya dapat dibagi menjadi lima bab, yang masing-masing bab terdiri dari sub-sub yang satu sama lainnya saling berkaitan, sehingga terperinci sebagai berikut:

Bab pertama merupakan pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian (meliputi data yang dikumpulkan, sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisa data) dan sistematika pembahasan.

Bab II tentang Kerangka Teoritis atau Kerangka Konseptual. Bab ini menjelaskan tentang Analisis Fiqih Siyasah Terhadap Tugas Dan Kewenangan Pawaslu Kabupaten Sampang Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Bab III ini menjelaskan tentang data penelitian yang memuat deskripsi data dan berkenaan dengan *variable* yang diteliti secara objektif terhadap Tugas Dan Kewenangan Panwaslu Di Kabupaten Sampang Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Bab IV tentang analisis. Bab ini memuat analisis terhadap temuan bahan-bahan hukum penelitian yang telah dideskripsikan guna menjawab masalah

FIQH SIYĀSAH DAN LEMBAGA PENGAWASAN DALAM ISLAM

1. Pengertian Fiqh Siyāsah

Sedangkan secara terminologis banyak definisi siyāsah yang di kemukakan oleh para yuridis islam. Menurut Abu al-Wafa Ibn ‘Aqil, siyāsah adalah suatu tindakan yang dapat mengantarkan rakyat lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan, kendati pun Rasulullah tidak menetapkan dan Allah juga tidak menurunkan wahyu untuk mengaturnya.²⁴

²⁴ Ibid., 2.

Kedua, sultāh qaḍā'iyah (kekuasaan yudikatif) yakni lembaga yang menjalankan kekuasaan dalam wilayah kehakiman. Dalam struktur negara

³⁴ Khalāf, *al-Siyāṣah al-Shar'ah*..., 41.

modern, kekuasaan ini tidak dijalankan oleh para mujtahid tetapi di jalankan dalam struktur lembaga kehakiman. Dalam struktur negara Islam, kekuasaan kehakiman dijalankan oleh *sulṭah tashri'iyah*. Dalam struktur negara Islam, jika terdapat satu putusan maka yang mengambil alih adalah *Qādi*, akan tetapi jika tidak maka yang memberikan keputusan tentang satu perkara adalah *fuqahā'* dan *mufti* (pemberi fatwa).³⁵

Berbeda dengan Abd al-Wahāb Khalāf, Abd al-Qādir Awdah membagi kekuasaan dalam negara menjadi lima. *Pertama, al-sulṭah al-tanfīdhiyah* yakni lembaga yang bertugas melaksanakan undang-undang yang didalamnya terdiri dari pemimpin negara. *Kedua, al-sulṭah al-tashrī'iyah* yakni lembaga yang mengatur dan membuat perundang-undangan. *Ketiga, al-sulṭah al-qaḍā'iyah* yakni lembaga yang bertugas mengakkan keadilan di masyarakat dan memutuskan perselisihan dan pertentangan yang muncul. *Keempat, al-sulṭah al-*

³⁶ Ibid., 51.

³⁷ Ali bīn Muhammad al-Baṣri al-Mawardi, *al-Aḥkām al-Sulṭāniyah* (Mesir: Muṣṭafā al-Babī al-Halabī, t.th), 3.

aku membutuhkan, aku mengambil daripadanya, jika aku dalam kemudahan, aku mengembalikannya, dan jika aku berkecukupan, aku menjauhinya.

Kaidah ini menegaskan bahwa seorang pemimpin harus berorientasi kepada kemaslahatan rakyat, bukan mengikuti keinginan hawa nafsunya dan keinginan keluarga atau kelompoknya. Kaidah ini juga dikuatkan oleh sebuah ayat surah An-Nisaa' (58),

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بَصِيرًا (٥٨)

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

Banyak contoh yang berhubungan dengan kaidah tersebut, yaitu setiap kebijakan yang maslahat dan manfaat bagi rakyat, maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan, dan dinilai atau dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya, kebijakan yang mendatangkan mafsadah dan memudaratkan rakyat, itulah yang harus disingkirkan dan di jauhi. Dalam upaya-upaya pembangunan misalnya, membuat irigasi kepada para petani, membuka lapangan kerja yang padat karya, melindungi hutan lindung, menjaga lingkungan, mengangkat pegawai-pegawai yang amanah dan professional, dan lain sebagainya.

2. الْحَيَانَةُ لَا تَتَجَرَّأُ (Perbuatan khianat itu tidak terbagi-bagi).⁴⁰

Apabila seseorang tidak melaksanakan atau mengkhianati salah satu amanah yang dibebankan kepadanya, maka ia harus dilepaskan dari keseluruhan amanah yang dibebankan kepadanya. Contohnya, seorang kepala daerah memiliki banyak amanah yang dibebankan kepadanya, baik tentang keuangan, kepegawaian, maupun tentang kebijakan yang arif dan bijaksana. Apabila ia menyalahgunakan wewenangnya, misalnya dibidang keuangan dengan melakukan korupsi, maka ia harus dihukum dan dipecat. Artinya seluruh amanah lain yang dibebankan kepadanya karena jabatannya menjadi hilang semua. Sebab melanggar salah satu, berarti melanggar keseluruhannya.

3. إِنَّ الْإِمَامَ أَنْ يَخْطِئَ فِي الْعَمَلِ خَيْرٌ مِنْ أَنْ يَخْطِئَ فِي الْعُقُوبَةِ (Seorang pemimpin salah dalam memberi maaf lebih baik daripada salah dalam menghukum)

Kaidah ini menunjukkan keharusan untuk berhati-hati dalam mengambil keputusan. Jangan sampai keputusan yang dibuat merugikan orang banyak. Apabila seorang pemimpin masih ragu karena belum ada bukti yang meyakinkan dalam memberikan satu keputusan, dan terdapat tuntutan antara memaafkan atau menjatuhkan hukuman, maka pilihan yang terbaik adalah memaafkan. Akan tetapi jika sudah jelas bukti-buktinya, maka seorang pemimpin harus berani dan tegas dalam mengambil keputusan.

⁴⁰ Asymuni A Rahman, *Kaidah-Kaidah Fiqh* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), 75.

Banyak istilah dalam fikih siyāsah yang menunjukkan fungsi pengawasan seperti halnya Panwaslu di Indonesia. Abd al-Qādir al-Jazairi menyebutkan *al-murāqabah wa al-taqwīm*. Sedangkan al-Sayyid al-Qanūnī menyebutkan *wilāyah al-hisbah*. Keduanya memiliki fungsi yang sama sebagai otoritas pengawasan dan penegakan hukum dalam sistem kekuasaan.

1. Konsep Pengawasan dalam Fiqh siyāsah

Banyak istilah dalam fikih siyāsah yang menunjukkan fungsi pengawasan seperti halnya Panwaslu di Indonesia. Abd al-Qādir al-Jazairi menyebutkan *al-murāqabah wa al-taqwīm*. Sedangkan al-Ḥafḍ al-ʿAṣḥar menyebutkan *wilāyah al-hisbah*. Keduanya memiliki fungsi yang sama sebagai otoritas pengawasan dan penegakan hukum dalam sistem kekuasaan.

Banyak istilah dalam fikih siyāsah yang menunjukkan fungsi pengawasan seperti halnya Panwaslu di Indonesia. Abd al-Qādir al-Jazairi menyebutkan *al-murāqabah wa al-taqwīm*. Sedangkan al-Sayyid al-Qanūnī menyebutkan *wilāyah al-hisbah*. Keduanya memiliki fungsi yang sama sebagai otoritas pengawasan dan penegakan hukum dalam sistem kekuasaan.

2. Sejarah Wilāyah al-Hisbah

Negara telah diperintahkan agar melembagakan suatu ketentuan-ketentuan untuk mengawasi penerapan kewajiban *amr ma'ruf nahi munkar*. Hal ini dapat dilihat pada masa Rasulullah di samping beliau memperhatikan akhlak yang mulia, Rasulullah juga memperhatikan pelebagaan penegakan dan pelestarian dengan memerintahkan setiap orang untuk melaksanakan amar ma'ruf nahi munkar. Beliau sendiri, juga seringkali melakukan inspeksi pasar untuk meninjau apakah para pedagang melakukan kecurangan atau tidak.

[illegible]

setiap kali beliau menemukan orang yang sedang melakukan kecurangan, beliau pasti langsung melarangnya.⁵⁵

Tugas yang beliau emban baik dalam kapasitasnya sebagai nabi ataupun sebagai kepala Negara. Dalam hal ini nabi disebut sebagai al-Muhtasib pertama dalam sejarah Islam. Selanjutnya, ketika tugas-tugas pribadi beliau semakin bertambah, maka beliau menunjuk sahabat Sa'ad ibn al-'Ash ibn Umayyah sebagai al-Muhtasib di Makkah dan Umar Bin Khattab di Madinah.⁵⁶

Tindakan Rasulullah SAW dalam mendelegasikan tugas al-Hisbah kepada para sahabat dianggap oleh ulama' fiqh sebagai cikal bakal Wilayah al-Hisbah. Oleh karenanya, mereka berpendapat bahwa apa yang dilakukan Rasulullah SAW memberikan isyarat bahwa pelanggaran 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, meskipun kadang-kadang didelegasikan kepada Umar bin Khattab.⁵⁷

Pada zaman Umar bin Khattab sebagai khalifah, pembagian wewenang peradilan secara tegas mulai dilakukan. Untuk *wilāyah al-hisbah*, Umar bin Khattab menunjuk beberapa orang *al-Muhtasib*, antara lain Sa'ad

⁵⁵ Ibnu Taimiyah, *Tugas Negara Menurut Islam*, terj. Arif Maftuhin (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 21.

⁵⁶ Ibid., 21.

⁵⁷ Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Hukum Islam*, 1940.

Baghdad, petugas pelaksanaannya disebut *al-Muhtasib*, di Afrika Utara disebut Shahib al-Suq, di Turki disebut *Muhtasib Aghasi* dan di India disebut *Kotwal*.⁶⁰ Sedangkan di Indonesia tugas pengawasan ini memiliki istilah yang berbeda dalam masing-masing departemen, misalnya dalam perangkat pemilihan umum diistilahkan dengan badan pengawas pemilu (bawaslu).

3. Tugas Wilayah Al-Hisbah

Secara garis besar tugas dari lembaga *al-hisbah* yaitu 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.⁶¹

Dalam *al-Ahkam al-Sultaniyyah*, Imam Mawardi menjelaskan lebih luas bahwa tugas *al-Muhtasib* ada dua, yaitu menyuruh kepada kebaikan dan melarang kemunkaran. Masing-masing dari tugas tersebut dibagi menjadi tiga bagian:⁶²

- a. Menyuruh kepada kebaikan dan melarang dari kemungkaran yang terkait dengan hak-hak Allah.

⁶⁰ Taimiyah, *Tugas Negara Menurut Islam...*, 12.

⁶¹ Muhammad Hasbi ash-Shiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam* (Jakarta, Pustaka Rizki Putra, 1997), 96.

⁶² al-Mawardi, *al-Ahkam Al-Sultaniyyah...*, 235-249.

muhtasib harus mempertimbangkan bahwa dengan hukuman itu pelanggar bisa jera dan tidak mengulangi perbuatannya lagi.⁶⁸

Fungsi pengawasan yang di miliki oleh Panwaslu hampir sama dengan lembaga *al-hisbah*. Sama-sama bertugas menjaga agar terciptanya amar ma'ruf nahi munkar dalam Sistem Tata Negara Islam, akan tetapi wilayah kewenangan yang dimiliki Panwaslu dalam menegakkan hukum hanya sebatas pada persoalan pelanggaran dalam penyelenggaraan atau pelaksanaan Pemilihan Umum.

⁶⁸ Ibid., 1941.

PANITIA PENGAWAS PEMILU KABUPATEN SAMPANG TAHUN 2018

Dalam perjalanan sejarah pemilihan umum di Indonesia sejak tahun 1955, lembaga pengawasan baru muncul pada periode 1982.⁶⁹ Pada pemilu pertama tahun 1955, belum dikenal satu lembaga khusus yang bertugas melakukan pengawasan dalam pemilu. Banyak sebab yang dimungkin menjadi alasan tidak adanya lembaga pengawasan dalam pemilu tersebut. Salah satunya adalah kepercayaan masyarakat dan seluruh peserta pemilu terhadap penyelenggaraan tersebut untuk memilih konstituante. Selain itu, faktor keamanan dalam negeri yang masih belum stabil, juga menjadi alasan lain. Karena pada masa itu, pemberontakan yang dilancarkan oleh DII/TII mengancam beberapa daerah, sehingga anggota TNI/POLRI masih diikutkan dalam proses pemilihan.

⁶⁹ Bawaslu RI, *Profil Bawaslu RI*, dalam <http://bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>, diakses pada tanggal 23 April 2019.

Pemilu Tingkat I (Panwaslak I), Panitia Pengawas Pemilu Tingkat II (Panwaslak II), dan Panitia Pengawas Pemilu Tingkat Kecamatan (Panwaslakcam).⁷⁰

Adapun aparat Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan panitia pengawas pemilu provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan undang-undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagai kewenangan dalam pembentukan pengawas pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari pengawasan pemilu menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.⁷³

Lembaga pengawasan di Indonesia merupakan satu-satunya lembaga negara di dunia yang bertugas melakukan pengawasan Pemilu. Pada umumnya kerja pengawasan Pemilu di negara lain dilakukan oleh peserta Pemilu, masyarakat dan komisi Pemilu. Jadi, tidak ada yang namanya lembaga pengawas Pemilu. Pada

⁷³ Ibid., 167.

Pengawasan Pemilu merupakan suatu kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, Pengawas Pemilihan Lapangan, Pengawas TPS.⁷⁵

Badan Pengawasan Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁶

Badan Pengawas Pemilu Provinsi yang selanjutnya disingkat Bawaslu Provinsi adalah Badan Pengawas Pemilihan Gubernur yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur di wilayah Provinsi. Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Panwas Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas

⁷⁵ Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang

untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota. Panitia Pengawas Pemilihan Kecamatan yang selanjutnya disebut Panwas Kecamatan adalah panitia yang dibentuk oleh Panwas Kabupaten/Kota yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kecamatan.⁷⁷

Kabupaten Sampang adalah sebuah kabupaten yang ada di sebelah utara bagian timur dari pulau Jawa tepatnya di Pulau Madura, Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Ibukotanya adalah Sampang. Secara administrasi Kabupaten Sampang terletak dalam wilayah Provinsi Jawa Timur yang secara geografis terletak di antara 113^o 08' - 113^o 39' Bujur Timur dan 6^o 05' - 7^o 13' Lintang Selatan. Kabupaten Sampang terletak $\pm$ 100 Km dari Surabaya, dapat dengan melalui Jembatan Suramadu kira-kira 1,5 jam atau dengan perjalanan laut kurang lebih 45 menit dilanjutkan dengan perjalanan darat $\pm$ 2 jam. Secara keseluruhan Kabupaten Sampang mempunyai luas wilayah sebanyak 1.233,30 Km². Proporsi luasan 14 kecamatan terdiri dari 6 kelurahan dan 180 Desa. Kecamatan Banyuates dengan luas 141,03 Km² atau 11,44 % yang merupakan Kecamatan terluas, sedangkan Kecamatan terkecil adalah Pangarengan dengan luas hanya 42,7 Km² (3,46 %).

Kabupaten Sampang mempunyai 1 buah pulau berpenghuni yang terletak di sebelah selatan Kecamatan Sampang. Nama pulau tersebut adalah Pulau Mandangin, luas Pulau Mandangin sebesar 1,650 km². Akses transportasi ke Pulau Mandangin adalah dengan menggunakan transportasi air dalam hal ini adalah perahu motor yang berada di Pelabuhan Tanglok. Perjalanan dari Pelabuhan Tanglok menuju Pulau Mandangin ini membutuhkan waktu $\pm$ 30

Setelah peneliti melakukan observasi dan bertemu dengan beberapa tokoh masyarakat, wartawan, tim pemenang peserta Pemilu 2014 serta Penyelenggara dan Pengawas Pemilu, ada beberapa hal yang mengakibatkan Pemilu 2014 di Kabupaten Sampang di Ulang. Tipologi masyarakat Madura yang begitu kompleks membuat campur tangan Tokoh Masyarakat, Stakeholder dan Tokoh *Blater* sangat mempengaruhi situasi pemilihan di Kabupaten Sampang.

Selain itu banyaknya kecurangan dalam proses Pemilihan juga membuat MK memutuskan agar Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sampang di ulang. Misalnya saja Daftar Pemilih Tetap (DPT) ganda dalam satu TPS, tetapi semuanya mencoblos. Partisipasi pemilih di salah satu kecamatan mencapai seratus persen (100%) padahal ada pemilih yang sudah meninggal serta merantau ke luar pulau.⁸² Pendistribusian C6 (Surat Undangan Pencoblosan) yang tidak menyeluruh, bahkan ada yang tidak mendapatkan C6 namun dapat mencoblos, hal itu terjadi di beberapa TPS di Kabupaten Sampang. C6 yang seharusnya di berikan langsung kepada orang yang namanya tercantum dalam Surat undangan tersebut ada beberapa yang di titipkan kepada tetangga

[illegible]

Beberapa hal di atas mendapatkan respon yang berbeda dari masyarakat maupun Calon Bupati itu sendiri. Salah satu contoh adalah demo yang dilakukan oleh salah satu relawan dari Calon Bupati yang merasa tidak puas atas proses penyelenggaraan dan pengawasan di Kabupaten Sampang. Hal itu disampaikan di depan kantor Panwaslu dan KPUD Kabupaten Sampang, meskipun awalnya situasi tersebut berjalan kondusif namun pada akhirnya terjadi gesekan antara demonstran dengan pihak keamanan yang mengakibatkan situasi berubah menjadi tidak kondusif dan memanas.

Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Sampang beralamat di Jl. Rajawali No. 37 Sampang yang sebelumnya pada waktu pelaksanaa Pemilukada beralamat di Jl. Karang Dalam, Desa Takobuh Sampang. Panitia Pengawas sendiri merupakan kepanjangan dari Bawaslu provinsi yang dibentuk pada awal bulan September Tahun 2017 sampai Tanggal 14 Agustus 2018, sebelum pada akhirnya pada tanggal 15 Agustus berubah menjadi Bawaslu Kabupaten yang sifatnya pun berubah dari lembaga Ad Hoc menjadi lembaga Independen.

Terkait tugas dan wewenang Panwas Kabupaten/Kota dijelaskan dalam pasal 30 UU No. 10 Tahun 2016 yang berbunyi:

- [illegible]

- 10) Penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - 11) Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan;
 - 12) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan
 - 13) Proses pelaksanaan penetapan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.
- b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
 - c. Menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
 - d. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
 - e. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - f. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;

- g. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
- h. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.⁸³

Sedangkan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 pasal 32 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang dijelaskan terkait kewajiban dari Panwaslu yang berbunyi:

- a. Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwas pada tingkatan di bawahnya;

⁸³ Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua 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

- c. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- d. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilihan secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e. Menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan; dan
- f. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.⁸⁴

5. Panwaslu Beserta Tim Pasangan Calon Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten
Sampang Tahun 2018

Untuk menjamin Pemilu yang bebas dan adil diperlukan perlindungan bagi setiap orang yang mempunyai hak untuk memilih, para paslon yang mengikuti kontestasi Pemilu, ataupun masyarakat pada umumnya. Perlindungan tersebut di berikan agar tidak terjadi intimidasi, penyuapan, penipuan dan praktek-praktek curang lainnya yang nantinya akan mempengaruhi kemurnian proses hasil Pemilu. Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati pada

⁸⁴ Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

tanggal 27 Juni 2018 di Kabupaten Sampang merupakan suatu hal yang sangat penting bagi masyarakat Sampang, karna hal itu menyangkut masa depan Kabupaten Sampang dalam 5 tahun kedepan.

Meskipun ada beberapa masyarakat yang menyayangkan proses Pemilukada kemarin karna adanya Pemungutan Suara Ulang (PSU) di seluruh Tempat Pemungutan Suara (TPS) di Kabupaten Sampang.

Peneliti melakukan beberapa observasi dan kajian ke kantor Panwaslu maupun ke semua tim peserta Pemilukada untuk mengetahui sejauh mana proses berjalannya Pemilukada Tahun 2018 di Kabupaten Sampang. Observasi yang dilakukan oleh peneliti tentu saja tidak jauh dengan latar belakang masalah yang sudah dijelaskan dalam Bab I. Penelitian pertama kali dilakukan oleh peneliti pada tanggal 06 Maret dan dilanjutkan tanggal 15-17 Mei 2019.

Pada penelitian pertama peneliti bertemu langsung dengan komisioner Panwaslu yaitu Ibu Insiyatun selaku Kordiv SDM dan Organisasi pada Pemilkuda kemarin. Penelitian Kedua peneliti mewawancarai Bapak Moh. Syafiuddin selaku staff Hukum dan Penindakan Pelanggaran HPP. Selanjutnya penelitian ke Tiga peneliti mewawancarai HM. Dawam Hariri, Rolis Sanjaya dan Muchlis selaku tim Pemenangan Paslon Mantap 02. Penelitian Keempat dan Kelima dilakukan dengan cara menemui Bapak Aziz selaku tim Pemenangan Paslon Jihad 01 dan Muhammad Saifuddin selaku tim Pemenangan Paslon Hisbullah 03. Tahapan wawancara yang dilakukan oleh peneliti kepada semua

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Panwas dibantu oleh petugas pengawas yang tersusun secara hirarkis dari tingkat kecamatan hingga TPS. Dalam proses perekrutan petugas tersebut, Inisiyatur mengakui bahwa seluruh proses rekrutmen telah dilakukan sesuai dengan regulasi yang ada. Ia mengatakan bahwa, Undang-undang mensyaratkan petugas pengawas TPS berusia minimal 25 Tahun dan berpendidikan minimal sekolah menengah atas. Syarat tersebut telah dipenuhi dalam mekanisme perekrutan.⁹³

⁹² Ibid.

[illegible]

SDM yang memenuhi syarat yang telah ditentukan oleh Undang-undang terbatas, sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut, Panwaslu Kabupaten Sampang mentoleransi batas umur serta minimal pendidikan tersebut.⁹⁴

Sedangkan mengenai netralitas Panwaslu Kabupaten Sampang, Insiyatun menjelaskan bahwa seluruh anggota Panwas bersikap netral terhadap peserta pemilu. Serta dalam melaksanakan seluruh tugas dan wewenang, anggota Panwaslu Kabupaten Sampang tidak pernah berada dalam tekanan pihak manapun. Menurut Insiyatun, anggota Panwaslu Kabupaten Sampang tidak pernah berhubungan langsung dengan pihak-pihak peserta pemilu. Mereka juga melaksanakan fungsi pengawasan, mulai dari pelaksanaan tahap-tahapan pemilu, sampai proses kampanye sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku dan tanpa ada tekanan dari pihak manapun.⁹⁵

Berbeda dengan salah satu tim sukses dari pasangan 02 Rolis Sanjaya yang mengungkapkan bahwa laporan terkait kejanggalan Daftar Pemilih Tetap (DPT) telah dilakukan kepada penyelenggara pemilu dan pengawas pemilu, akan tetapi laporan tersebut tidak ditanggapi.⁹⁶ Tidak hanya tentang DPT, Rolis juga mengungkapkan bahwa banyak laporan yang dilayangkan kepada Panwas terkait dugaan pelanggaran yang tidak direspon dengan cepat.⁹⁷ Di tempat yang berbeda HM. Dawam Hariri membenarkan apa yang di sampaikan oleh Rolis

⁹⁴ Syafiuddin, *Wawancara*.

⁹⁵ Insiyatun, *Wawancara*.

⁹⁶ Rolis Sanjaya, *Wawancara*, Sampang, 6 Maret 2019.

⁹⁷ Ibid.,

Sanjaya, beliau berpendapat bahwa kurang tanggapnya pihak Panwaslu dalam penanganan laporan dugaan yang di sampaikan oleh tim dari 02.⁹⁸

Hampir sama dengan apa yang di sampaikan Dawam hariri dan Rolis Sanjaya di atas, Mukhlis mengakui bahwa pihaknya dan beberapa pihak dari pasangan calon lain menyatakan keberatan dalam sidang penetapan DPT yang dilakukan KPUD dan dihadiri oleh Panwaslu. Keberatan yang diajukan berujung pada *walk out* saat persidangan. Namun pihak KPUD dan Panwaslu tetap mengambil keputusan untuk menetapkan DPT yang dianggap bermasalah dan tidak logis. Hal ini juga merupakan penyebab Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk dilakukan pemungutan suara ulang (PSU).¹⁰¹

Hal yang juga disampaikan oleh salah satu tim dari peserta pemilu nomor urut 1, Jihad. Ia mengatakan bahwa, Panwaslu telah melakukan pencocokan dan penelitian terhadap DPT, akan tetapi KPUD tidak merubah temuan tersebut.¹⁰² Beliau juga menyoroti kinerja dari Panwaslu yang kurang begitu maksimal dalam proses penanganan laporan dugaan pelanggaran, menurut Aziz dalam hal menerima laporan Panwas tanggap dalam menerima laporan dugaan pelanggaran yang di sampaikan oleh tim dari semua paslon, namun dalam tahap memproses laporan tersebut Panwas terbilang lamban. Tidak hanya itu, netralitas Pengawas maupun Penyelenggara menjadi sorotan dari tim Jihad. Menurutnya Panwas dan

¹⁰² Aziz, *Wawancara*, Sampang, 16 Mei 2018.

Penyelenggara harus lebih bersikap netral dan profesional dalam melaksanakan proses Pemilukada agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.¹⁰³

Panwaslu dianggap tidak melaksanakan tugas dan wewenang dalam menerima dan menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran pemilihan. Meskipun dalam beberapa hal Panwaslu melakukan tugas dan wewenang tersebut. Hal tersebut berdasarkan kesaksian tim pemenang pasangan calon nomor urut 3, Hisbullah. Ia menyampaikan bahwa Panwaslu telah melakukan tugas dan wewenang dengan baik dalam hal menerima dan merespon setiap laporan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan.¹⁰⁴

Namun Safiuddin juga menyoroti netralitas dan profesionalitas dari Panwas yang menurutnya kurang begitu maksimal. Hal itu disampaikan beliau karna mengingat Panwaslu masih tidak begitu aktif dalam proses sosialisasi kepada masyarakat. Tidak hanya itu, Syaifuddin juga menyoroti kurang baiknya cara rekrutmen yang dilakukan oleh Panwaslu serta kurang aktifnya Panwas dalam proses pemahaman tugas-tugas kepada para Pengawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS) sehingga mereka bisa menjalankan tugasnya sesuai dengan prosedural. Panwaslu seharusnya lebih pro aktif dalam proses pengawasan, pencegahan dan sosialisasi dalam proses Pemilukada.¹⁰⁵

¹⁰³ Ibid.,.

¹⁰⁴ Muhammad Saifuddin, *Wawancara*, Sampang, 17 Mei 2019

105 Ibid.,

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas atas seluruh tahapan pemilihan umum dalam Pilkada di Kab. Sampang 2018, Panwaslu Kab. Sampang mengklaim bahwa mereka telah melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan aturan perundang-undangan.¹⁰⁷ Beberapa tugas yang diatur dalam undang-undang misalnya, pengawasan terhadap rekrutmen PPK, PPS dan KPPS telah dilakukan.¹⁰⁸ Demikian pula tugas dalam kaitannya menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang diajukan oleh peserta pemilu.¹⁰⁹

Panwaslu Kab. Sampang juga mengklaim bahwa mereka telah menaati aturan-aturan terkait dengan penerimaan laporan hingga pada penyelesaian temuan

¹⁰⁹ Ibid.

poster dan baliho. Disamping itu, menurut Inisiyatun, sosialisasi juga dilakukan dengan melibatkan beberapa stakeholder yang dianggap memiliki pengaruh yang signifikan dalam masyarakat. Bagi Inisiyatun, tipologi masyarakat Madura yang begitu kompleks, menjadikan petugas Panwas melakukan banyak cara untuk mencegah sedini mungkin potensi kecurangan dalam Pilkada. Ia menganggap bahwa selain stakeholder dan Ulama', masyarakat Madura dipengaruhi oleh tokoh-tokoh *Blater*. Untuk menekan potensi kecurangan tersebut, pihak Panwaslu Kab. Sampang juga melakukan pendekatan secara intensif terhadap tokoh-tokoh tersebut. Usaha ini, menurut Inisiyatun, merupakan indikator bahwa Panwalu Kab. Sampang telah menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan perundang-undangan.¹¹³

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Panwas dibantu oleh petugas pengawas yang tersusun secara hirarkis dari tingkat kecamatan hingga TPS. Dalam proses perekrutan petugas tersebut, Inisiyatur mengakui bahwa seluruh proses rekrutmen telah dilakukan sesuai dengan regulasi yang ada. Ia mengatakan bahwa, undang-undang mensyaratkan petugas pengawas TPS berusia minimal 25 Tahun dan berpendidikan minimal sekolah menengah atas. Syarat tersebut telah dipenuhi dalam mekanisme perekrutan.¹¹⁴ Akan tetapi hal lain dijelaskan oleh Syafiuddin, ia mengakui bahwa terdapat pengecualian dalam perekrutan pengawas TPS pada Pilkada Kab. Sampang 2018. Menurutnya pengecualian tersebut dilakukan karena tempat pemungutan suara (TPS) di Kab. Sampang sangat banyak, dan SDM yang

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

memenuhi syarat yang telah ditentukan oleh Undang-undang terbatas, sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut, Panwaslu Kab. Sampang mentoleransi batas umur dan minimal pendidikan.¹¹⁵

Keraguan tim pemenang pasangan calon bupati dan wakil bupati Kab. Sampang, bahkan telah mengajukan keberatan atas daftar pemilih tetap sebelum adanya keputusan penetapan DPT sebelum dilaksanakannya Pilkada. Mukhlis mengakui bahwa pihaknya dan beberapa pihak dari pasangan calon lain menyatakan keberatan dalam sidang penetapan DPT yang dilakukan KPU dan dihadiri oleh Panwaslu. Keberatan yang diajukan berujung pada *walk out* saat persidangan. Namun pihak KPU dan Panwaslu tetap mengambil keputusan untuk menetapkan DPT yang dianggap bermasalah dan tidak logis. Hal ini juga merupakan penyebab Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk dilakukan pemungutan suara ulang (PSU).¹¹⁸

¹¹⁷ Rolis Sanjaya, *Wawancara*, Sampang, 6 Maret 2019.
¹¹⁸ Abd. Mukhlis, *Wawancara*, Sampang, 10 Mei 2018.

pelanggaran pada saat pemilihan suara, akan tetapi karena DAK2 yang sebesar 95%, dan bagi Mendagri hal tersebut tidak masuk akal.¹¹⁹

beberapa tim pasangan calon, laporan atas tindakan pelanggaran tidak ditindak secara cepat oleh anggota Panwaslu. Panwaslu dianggap dengan sengaja mengulur waktu atas laporan yang telah diajukan.¹²¹

Tahun 2016. Panwaslu dianggap tidak melaksanakan tugas dan wewenang dalam menerima dan menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran pemilihan. Meskipun dalam beberapa hal Panwaslu melakukan tugas dan wewenang tersebut. Hal tersebut berdasarkan kesaksian tim pemenangan pasangan calon nomor urut 3, Hisbullah. Ia menyampaikan bahwa Panwaslu telah melakukan tugas dan wewenang dengan baik dalam hal menerima dan merespon setiap laporan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan.¹²⁴ Begitu juga, keputusan atas dikeluarkannya surat kedua atas keputusan bahwa tidak ada pelanggaran pemilu, dapat dibenarkan oleh undang-undang. Surat yang dikirimkan Panwaslu kepada KPUD yang sifatnya permohonan, tidak mengikat KPUD untuk cepat merespon surat tersebut. Dalam undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, KPU hanya wajib melaksanakan surat Panwaslu berkaitan dengan rekomendasi atau putusan Panwas mengenai sanksi administrasi pemilihan.

Akan tetapi, jika ditinjau dari kode etik dan pedoman perilaku pemilih, Panwaslu melakukan kelalaian dalam perkara mengeluarkan surat dengan nomor yang sama. Surat tersebut adalah surat dengan nomor: 183/BAWASLU-PROV.JI-23/VII/2018. Surat pertama ditujukan kepada KPU kabupaten Sampang dan surat kedua ditujukan kepada Bawaslu Jawa Timur. Atas dasar tersebut, yang dilakukan Panwaslu tidak menggambarkan sikap profesionalitas dan kecermatan dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya selaku penyelenggara Pemilu. Panwaslu

¹²⁴ Muhammad Saifuddin, *Wawancara*, Sampang, 17 Mei 2019

75

Panwaslu juga telah lalai dengan tidak melakukan tindakan dalam rangka penyelenggaraan pemilu dan menaati prosedur yang ditetapkan dalam kaitan menanggapi laporan dugaan pelanggaran. Begitu juga dengan adanya surat ganda, Panwaslu Kab. Sampang tidak mematuhi prinsip profesionalitas dengan melalaikan jaminan kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar porfesinal administarsi penyelenggaraan pemilu. Dan Panwaslu Kab. Sampang melalaikan pelaksanaan tugas yang diatur dalam organisasi penyelenggaraan pemilu.

Kesalahan dalam mekanisme pelaksanaan dan pengawasan Pilkada Kab. Sampang Tahun 2018, yang pada akhirnya berujung pada keputusan Mahkamah Konstitusi, pada dasarnya terjadi karena tidak adanya kesinergisan antar kedua lembaga pelaksana dan pengawas pemilu. KPUD sejak awal tidak menghiraukan rekomendasi-rekomendasi yang dikeluarkan oleh Panwaslu. Kealalian KPUD atas hal ini, telah mendapatkan sanksi berupa teguran dari DKPP. Begitu juga dengan Panwaslu yang dianggap tidak tegas dalam melakukan tindakan atas dugaan temuan kecurangan, turut andil dalam menciptakan Pilkada di Kab. Sampang yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pemilihan. Implikasi dari kinerja yang buruk ini menjadikan Panwaslu menjadi sasaran kemarahan masyarakat. Paling tidak dapat menjadi bukti bahwa masyarakat menyatakan ketidakpuasan atas kinerja Panwaslu dengan adanya banyak demonstrasi ke kanto Panwaslu Kab. Sampang.

gas pemerintah dari apa yang telah dite
memperbaiki penyimpangan yang terjadi (r
fungsi dasar dari sebab dibentuknya Panw
di faktor terselenggaranya pemilu yang ju
amun memiliki peranan penting sebagai ja
leh pasangan calon, tim sukses, maupun pe
pengawasan Panwaslu, jika ditinjau dari f
n dengan kosep *al-muraqabah wa al-taqwī*
konsep *hisbah* dalam pandangan al-Ma

gas pemerintah dari apa yang telah dite
memperbaiki penyimpangan yang terjadi (r
fungsi dasar dari sebab dibentuknya Panw
di faktor terselenggaranya pemilu yang ju
amun memiliki peranan penting sebagai ja
leh pasangan calon, tim sukses, maupun pe
pengawasan Panwaslu, jika ditinjau dari f
n dengan kosep *al-muraqabah wa al-taqwī*
konsep *hisbah* dalam pandangan al-Ma

gas pemerintah dari apa yang telah dite
memperbaiki penyimpangan yang terjadi (r
fungsi dasar dari sebab dibentuknya Panw
di faktor terselenggaranya pemilu yang ju
amun memiliki peranan penting sebagai ja
leh pasangan calon, tim sukses, maupun pe
pengawasan Panwaslu, jika ditinjau dari f
n dengan kosep *al-muraqabah wa al-taqwī*
konsep *hisbah* dalam pandangan al-Ma

Hal ini tidak berarti bahwa selain Panwaslu, tidak diperbolehkan melakukan pengawasan. Al-Mawardi membagi pelaku pengawasan menjadi dua, *pertama*, pengawas yang melakukan secara sukarela (*mutaṭawwiʿ*). Dalam konteks Pemilu, pengawas semacam ini adalah pengawas yang tidak masuk dalam aturan perundang-undangan, seperti pengawas yang dibentuk oleh peserta pemilu. *Kedua*, pengawas yang dibentuk secara resmi oleh pemerintah (*muḥtasib*).¹²⁹ Terdapat perbedaan diantara keduanya dalam hal tugas dan wewenang. Perbedaan mendasarnya adalah lembaga yang secara resmi ditunjuk sebagai petugas pengawas memiliki kewajiban penuh (*farḍu ʿain*), sedangkan selain lembaga resmi tidak memiliki kewajiban penuh dan sifatnya sukarela.¹³⁰

¹²⁹ Ali bin Muhammad al-Baṣri al-Mawardi, *al-Aḥkām al-Sulṭānīyah* (Mesir: Muṣṭafā al-Babī al-Halabī. t.th), 349.

[illegible]

Meninggalkan kerusakan didahulukan dari pada memperoleh kemaslahatan.

Mendahulukan hal yang memiliki potensi untuk terjadi hal yang lebih merusak bagian dari penerapan *sad al-dharī'ah* dalam hal tindakan preventif dari pada memaksa untuk mencapai kemaslahatan.¹³¹ Implikasi dari keterlambatan penanganan laporan dan keluarnya dua surat ganda dalam hari yang sama, memancing adanya pengerahan massa, hingga terjadi pelemparan batu ke kantor Panwaslu Kab. Sampang.

Protes yang dilakukan oleh para pendukung dari peserta pemilu yang merasa dirugikan dianggap merupakan bentuk dari protes kekecewaan terhadap Panwaslu Sampang.¹³² Tindakan semacam ini dapat dikategorikan sebagai bagian dari pengingat kepada Panwas. Awda' mengungkapkan bahwa jika dalam negara demokrasi, petugas pengawas mewakili rakyat, maka rakyat memiliki hak untuk

¹³² Sanjaya, *Wawancara*.

Berdasarkan tindakan yang dilakukan anggota Panwaslu yang tidak berkesesuaian dengan aturan-aturan pengawasan dalam Islam, seharusnya seorang pengawas memiliki beberapa kriteria, diantaranya:¹³⁴

1. Seorang muhtasib haruslah *ihsān*, merasa dirinya diawasi oleh Tuhannya dalam berbagai aktivitas
2. Berilmu, memiliki berbagai bidang disiplin ilmu, terutama agama, hukum, dan sosial
3. Amanah, menjadikan pekerjaan sebagai salah satu beban atas diri untuk dipertanggungjawabkan kepada Tuhan
4. Berani, menegakkan yang hak dan melawan segala bentuk pelanggaran yang kerap terjadi di mana saja
5. Evaluasi, dapat menganalisa pekerjaan dengan baik dan tidak sekali-kali salah dalam melakukan pekerjaannya.

¹³⁴ Romly, *Al-Hisbah al-Islamiyah*, 156.

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian dan pembahasan yang telah disebutkan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut.

1. Dalam melaksanakan tugas dan kewewenang Panwaslu Kab. Sampang, sudah melakukan beberapa tindakan yang tidak mematuhi aturan. Panwaslu Kab. Sampang melakukan kelalaian dengan mengeluarkan surat ganda pada hari yang sama. Selain itu, terlihat indikasi yang menunjukkan adanya dugaan kesengajaan dari pihak Panwaslu untuk mengulur waktu terhadap usaha penindakan laporan dugaan pelanggaran. Netralitas serta profesionalitas Panwaslu juga di nilai masih kurang dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu Kab. Sampang Tahun 2018. Serta tidak adanya kesinergisan antara kedua lembaga pelaksana dan pengawas Pemilihan mengakibatkan masyarakat tidak puas dengan kinerja kedua lembaga tersebut.
2. Tindakan yang dilakukan Panwaslu Kab. Sampang dalam merespon laporan dugaan pelanggaran, tidak mencerminkan mekanisme pengawasan yang telah diatur dalam Fikih Siyāsah yang menekankan pada terciptanya keadilan dan mencegah kecurangan. Tidankan yang menunda untuk memproses dugaan pelanggaran juga tidak mencerminkan kaidah fikih, untuk mendahulukan perkara yang berpotensi menghasilkan kerusakan daripada mencapai kemaslahatan.

B. Saran

Penelitian ini hanya membahas pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota, dengan objek penelitian yang kecil. Masih banyak kajian yang harus diteliti kembali yang berhubungan dengan aturan perundang-undangan yang memuat tugas dan fungsi badan pengawasan, agar pelaksanaan tujuan pemilihan umum menjadi tercapai.

Maka, perlu dilakukan penelitian lanjutan terkait dengan kesesuaian aturan perundang-undangan dengan kebutuhan lokalitas badan pengawas pemilu. Juga, mengenai pola rekrutmen agar petugas pengawas pemilu menjadi lebih bisa teliti dan profesional dalam menjalankan tugasnya.

