

Keadilan Pemilu dan Reformasi Kelembagaan: Memperkuat Lembaga Pengawas Pemilu Melalui Perspektif Hukum Positif dan Politik Konstitusional

Ulil Wilayatil Ilahiyah¹, Hafidz Al Mustaghfir², M. Ulil Albab, S.H.,M.H³

¹ Universitas Sains Al-Qur'an, Central Java, Indonesia

² Universitas Sains Al-Qur'an, Central Java, Indonesia

³ Universitas Sains Al-Qur'an, Central Java, Indonesia

Email: ilahiyahulil@gmail.com

Abstrak

Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat harus diselenggarakan secara jujur, adil, dan berintegritas. Namun, praktik penegakan hukum pemilu di Indonesia masih menghadapi berbagai kendala, terutama dalam penanganan tindak pidana pemilu yang jarang berlanjut ke tahap penyidikan maupun penuntutan. Kelemahan struktural Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), perbedaan tafsir antar-instansi, dan keterbatasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menyebabkan banyak laporan pelanggaran tidak terselesaikan secara tuntas. Studi ini menganalisis urgensi penguatan Bawaslu melalui perspektif hukum positif dan siyasah dusturiyyah. Dalam tradisi politik Islam, konsep *hisbah*, *al-'adl*, serta *maslahah* menegaskan kewajiban negara menjaga hak publik dan mencegah kezaliman politik. Dengan metode normatif-komparatif, penelitian ini menemukan bahwa pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu selaras dengan prinsip keadilan elektoral maupun teori ketatanegaraan Islam. Integrasi kedua perspektif menghasilkan model rekonstruksi kelembagaan, yaitu Bawaslu sebagai *muhtasib modern* yang mampu mencegah kecurangan, mempercepat penanganan pelanggaran, dan menjamin keadilan elektoral secara lebih efektif.

Keywords: Bawaslu, Hukum pemilu, Siyasah dusturiyyah

1. Latar Belakang

Pemilu merupakan mekanisme fundamental dalam sistem demokrasi modern yang berfungsi sebagai sarana legitimasi politik dan realisasi kedaulatan rakyat. Dalam konteks Indonesia, prinsip pemilu yang “langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil” bukan hanya norma prosedural, melainkan juga amanat konstitusional yang harus dijamin oleh negara. Gagasan keadilan elektoral menjadi sangat penting karena menentukan sejauh mana proses pemilu dapat menghasilkan pemerintahan yang sah, bermartabat, dan dapat dipercaya. Sayangnya, penyelenggaraan pemilu di Indonesia masih menghadapi berbagai persoalan serius pada aspek penegakan hukum, terutama dalam penanganan tindak pidana pemilu.

Hasil pemantauan berbagai lembaga menunjukkan bahwa sebagian besar laporan pelanggaran pidana pemilu tidak berlanjut ke tahap penyidikan, apalagi sampai pengadilan. Alsan Hansan dan Arisa Murni (2024) dalam penelitiannya di Provinsi Maluku,

menunjukkan banyaknya laporan pelanggaran, namun hanya sedikit yang berhasil diproses hingga ke pengadilan. Terdapat 109 laporan dugaan tindak pidana pemilu di Maluku Utara. Pelanggaran paling banyak terjadi pada tahap rekapitulasi pleno (42 kasus), diikuti tahap pemungutan dan penghitungan suara (33 kasus), kampanye (32 kasus), dan pencalonan (2 kasus). Dari 109 kasus, hanya 7 yang berhasil sampai pada putusan pengadilan. Sebagian besar kasus berhenti di tahap diskusi, penyelidikan, atau koreksi administratif (Hasan et al. 2024). Banyak laporan berhenti di tahap pembahasan Sentra Gakkumdu akibat perbedaan tafsir antar-instansi, hambatan koordinasi, serta keterbatasan waktu penyelesaian perkara yang sangat singkat. Kondisi ini menimbulkan apa yang oleh beberapa ahli disebut sebagai *electoral impunity*, yaitu keadaan ketika pelaku pelanggaran pemilu tidak tersentuh proses hukum meskipun bukti awal tersedia. Situasi ini berdampak pada rendahnya akuntabilitas pemilu serta menurunnya kepercayaan publik terhadap integritas proses demokrasi.

Dalam kerangka hukum positif, Bawaslu memiliki mandat sebagai lembaga pengawas pemilu yang bertugas mencegah, mengawasi, dan menindak pelanggaran. Namun, posisi Bawaslu dalam penegakan hukum pidana pemilu masih sangat terbatas karena tidak diberikan kewenangan penyidikan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menempatkan Bawaslu hanya sebagai bagian dari koordinasi Gakkumdu, sementara kewenangan penyidikan tetap berada di tangan kepolisian (Pemerintah Republik Indonesia 2017). Implikasi dari desain kelembagaan ini sangat signifikan: efektivitas penanganan pelanggaran bergantung pada kesediaan dan interpretasi penyidik kepolisian maupun jaksa penuntut umum. Ketika terjadi perbedaan pandangan, Bawaslu tidak memiliki kuasa menentukan tindak lanjut, sehingga banyak perkara terhenti begitu saja.

Berbagai penelitian juga menunjukkan bahwa desain Gakkumdu memiliki kelemahan struktural. Mekanisme yang bersifat koordinatif tanpa hierarki komando mengakibatkan tidak adanya pihak yang benar-benar bertanggung jawab atas keberhasilan maupun kegagalan penegakan hukum pemilu. Selain itu, batasan waktu yang ketat dalam UU Pemilu menyebabkan proses klarifikasi dan pembuktian tidak dapat dilakukan secara menyeluruh, sehingga membuka ruang kompromi maupun diskresi yang berlebih dari penegak hukum (Gakkumdu 2022). Akibatnya, logika “pemilu sebagai kepentingan publik” seringkali dikalahkan oleh logika administratif dan teknis yang sempit.

Di titik inilah penelitian ini menemukan *research gap* yang penting. Selama ini diskursus penguatan Bawaslu lebih banyak dibahas dalam perspektif reformasi hukum administrasi atau perbandingan kelembagaan. Jarang sekali dibahas integrasi antara perspektif hukum positif dengan etika ketatanegaraan Islam *siyasah dusturiyyah*, padahal keduanya dapat memberikan dasar normatif yang saling melengkapi. *Siyasah dusturiyyah* pada dasarnya menekankan kewajiban penguasa untuk menjaga hak-hak publik, menegakkan keadilan, dan mencegah segala bentuk kezaliman politik. Ajaran klasik para ulama seperti al-Māwardī, Ibn Taymiyyah, dan Abu Ya’lā memberikan landasan konseptual bahwa negara wajib menata institusi-institusi kekuasaan agar tidak terjadi penyimpangan dan pelanggaran yang merugikan masyarakat.

Al-Māwardī menegaskan bahwa administrasi pemerintahan yang adil hanya dapat terwujud apabila negara memiliki perangkat pengawasan yang kuat dan memiliki kewenangan intervensi langsung untuk mencegah kerusakan sosial. Dalam *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah*, ia menjelaskan fungsi *hisbah* sebagai lembaga pengawasan publik yang bertugas menjaga hak masyarakat dan mencegah tindakan yang merusak ketertiban umum

(Al-Mawardi 1996). Pemikiran ini memiliki relevansi kontekstual dengan fungsi Bawaslu dalam pemilu modern, yaitu sebagai penjaga kemurnian suara rakyat *guardian of electoral fairness*. Dengan demikian, penguatan kewenangan Bawaslu, termasuk pemberian kewenangan penyidikan, memiliki legitimasi tidak hanya dari perspektif hukum positif, tetapi juga dari prinsip ketatanegaraan Islam. Sejalan dengan itu, Ibn Taymiyyah menekankan bahwa keadilan merupakan fondasi utama tegaknya sebuah negara. Dalam konteks pemilu, keadilan substantif terwujud jika sistem institusional mampu menghukum para pelaku kecurangan dan menjaga suara rakyat sebagai amanah publik (*amānah 'āmmah*).

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif-komparatif dengan menelaah undang-undang, literatur hukum nasional, karya-karya klasik siyasah, serta kajian kontemporer tentang keadilan elektoral. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi konseptual terhadap penguatan desain kelembagaan pengawas pemilu, serta memperkaya pendekatan interdisipliner antara hukum positif dan politik Islam.

2. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian ini bertujuan memberikan landasan konseptual bagi analisis mengenai penguatan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam perspektif hukum positif dan *siyasah dusturiyyah*. Setidaknya terdapat lima kerangka konseptual utama yang saling berkaitan, yaitu: (1) konsep keadilan elektoral; (2) teori sistem penegakan hukum; (3) konstruksi kewenangan dan lembaga independen dalam hukum positif; (4) konsep *siyasah dusturiyyah*; dan (5) prinsip *hisbah*, *al-'adl*, dan *maslahah* dalam kajian ketatanegaraan Islam.

2.1 Keadilan Elektoral

Keadilan elektoral merujuk pada kapasitas suatu negara untuk menjamin bahwa setiap tahap pemilu berlangsung sesuai prinsip hukum, bebas dari manipulasi, serta memberikan akses keadilan kepada seluruh peserta pemilu (Shaheen and Schedler 2002). Menurut International IDEA, keadilan elektoral mencakup dua aspek: *electoral dispute resolution* (penyelesaian sengketa elektoral) dan *electoral offence adjudication* (penanganan tindak pidana pemilu) (IDEA 2010). Dengan demikian, lembaga pengawas pemilu memegang peranan vital sebagai institusi yang memastikan proses demokrasi berjalan sesuai prinsip *integrity of election*.

Dalam konteks Indonesia, keadilan elektoral diatur melalui sistem pengawasan Bawaslu, penanganan pelanggaran oleh Gakkumdu, serta penyelesaian sengketa proses pemilu melalui adjudikasi administratif. Namun, penelitian menunjukkan bahwa sistem pengawasan dan penegakan hukum pemilu sering kali tidak menghasilkan perlindungan hak elektoral secara memadai (Haris 2019). Kondisi inilah yang kemudian memunculkan kebutuhan reformasi institusional.

2.2 Teori Sistem Penegakan Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektivitas penegakan hukum ditentukan oleh tiga unsur yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum (Friedman 1975). Dalam konteks pemilu, ketiganya sering kali tidak berjalan selaras. Secara struktural, Gakkumdu adalah lembaga ad hoc yang menggabungkan Bawaslu, Kepolisian,

dan Kejaksaan, namun tidak memiliki hierarki komando yang jelas. Substansi hukum berupa batas waktu penyelesaian perkara yang sangat singkat sering kali menghambat proses pembuktian. Sementara pada sisi budaya hukum, terdapat kecenderungan *reluctance* aparat penegak hukum untuk memproses tindak pidana pemilu yang melibatkan aktor politik kuat.

Ketidakharmonisan ketiga elemen tersebut menyebabkan *enforcement gap*, yaitu kesenjangan antara hukum yang tertulis dan implementasinya. Kerangka Friedman ini menjadi rujukan penting untuk memahami mengapa penguatan Bawaslu diperlukan sebagai modifikasi struktur penegakan hukum pemilu.

2.3 Konstruksi Kewenangan dan Lembaga Independen dalam Hukum Positif

Berdasarkan teori kewenangan dalam hukum administrasi, suatu lembaga negara dapat diberikan kewenangan khusus melalui undang-undang untuk melaksanakan fungsi tertentu yang membutuhkan independensi (Hadjon 2011). Indonesia telah menerapkan model ini pada beberapa lembaga, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang diberikan kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan melalui *lex specialis*, serta Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang diberikan kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan.

Prinsip *lex specialis derogat legi generali* memberi ruang bagi pembentuk undang-undang untuk mendesain lembaga pengawas dengan kewenangan khusus. Dengan demikian, pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan prinsip tata negara Indonesia, karena presedennya sudah ada (Asshiddiqie 2006).

Dalam teori desain kelembagaan, Andrew Heywood menegaskan bahwa lembaga independen yang kuat harus memiliki empat karakter utama: independensi struktural, kewenangan yang memadai, mekanisme akuntabilitas, dan perlindungan hukum (Heywood 2013). Tanpa kewenangan memadai, sebuah lembaga hanya akan menjadi *toothless watchdog*.

2.4 Siyasaḥ Dusturiyyah

Siyasaḥ dusturiyyah adalah cabang politik Islam yang mengkaji pengaturan kekuasaan, struktur pemerintahan, dan prinsip keadilan dalam tata negara. Ulama klasik seperti al-Māwardī, Abu Ya'la, dan Ibn Khaldūn menempatkan keadilan politik sebagai tujuan utama pemerintahan *maqāṣid al-riyāṣah* (al-Farra' 1995).

Al-Māwardī menjelaskan bahwa pemerintah memiliki kewajiban menjaga keteraturan sosial dan hak-hak publik melalui lembaga-lembaga yang diberi mandat pengawasan. Dalam *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah*, ia menegaskan:

وَإِنَّ فِي السِّيَاسَةِ حِفْظًا لِلرَّعِيَّةِ، وَقَوَامًا لِلدَّوْلَةِ، وَإِصْلَاحًا لِلْمَلِكِ، وَإِقَامَةً لِلْحَقِّ

Terjemahan:

“Sesungguhnya dalam politik (ketatanegaraan) terdapat penjagaan bagi rakyat, penopang bagi negara, perbaikan bagi kepemimpinan, dan penegakan bagi kebenaran.”

Kutipan ini menjelaskan bahwa struktur pemerintahan harus dirancang agar mampu menegakkan kebenaran dan meminimalkan potensi kezaliman. Jika suatu struktur

lemah, maka negara wajib memperbaikinya *tashhīḥ al-nuzum*(Al-Mawardi 1996). Ibn Taymiyyah menegaskan lebih jauh:

فَإِنَّ اللَّهَ لَا يُعَيِّمُ أَمْرَ الدُّنْيَا وَالْدِّينِ إِلَّا بِالْإِمَامَةِ وَالسِّيَاسَةِ

Terjemahan:

“Allah tidak menegakkan urusan dunia dan agama kecuali dengan kepemimpinan dan tata kelola politik.”

Ini memberi legitimasi bahwa desain institusi negara seperti pengawas pemilu adalah bagian dari kewajiban syariat untuk menjaga kemaslahatan publik.

2.5 Teori Hisbah sebagai Model Pengawasan Publik

Hisbah merupakan lembaga pengawasan publik dalam pemerintahan Islam klasik yang bertugas mencegah pelanggaran dan menjaga hak-hak masyarakat. Al-Māwardī mendefinisikan:

وَأَمَّا الْحِسْبَةُ فَهِيَ أَمْرٌ بِالْمَعْرُوفِ إِذَا ظَهَرَ تَرْكُهُ، وَنَهْيٌ عَنِ الْمُنْكَرِ إِذَا ظَهَرَ فِعْلُهُ، وَلَهَا وَلايَاتٌ فِي حِفْظِ الْحُقُوقِ الْعَامَّةِ

Terjemahan:

“Adapun hisbah adalah memerintahkan kebaikan ketika ia ditinggalkan dan mencegah kemungkaran ketika ia tampak, serta memiliki otoritas dalam menjaga hak-hak publik.”

Hisbah tidak hanya bersifat moral-spiritual, melainkan lembaga yang memiliki kewenangan administratif, investigatif, bahkan sanksi ringan *ta’zīr*. Ia dapat dipandang sebagai prototipe lembaga pengawas modern.

3. Pembahasan

3.1 Kedudukan Bawaslu dalam Sistem Pemilu: Landasan Filosofis, Historis, dan Yuridis Penguatan Kewenangan Bawaslu dalam Ranah Penyidikan

3.1.1 Landasan Filosofis

Filsafat hukum menempatkan pengawasan pemilu sebagai instrumen penegakan rule of law (negara hukum) dan electoral justice. Prinsip ini berpijak pada pemikiran A.V. Dicey bahwa *rule of law* mengandung makna kesetaraan semua pihak di hadapan hukum *equality before the law* dan tidak boleh ada kekuasaan yang kebal hukum (Dicey 2013). Dalam konteks pemilu, makna kesetaraan ini hanya dapat dijaga jika pengawas pemilu memiliki kewenangan yang cukup untuk memastikan setiap pelanggaran diproses hukum secara cepat, adil, dan tuntas.

Pemilu sebagai manifestasi popular sovereignty tidak hanya memerlukan proses administratif, tetapi juga instrumen pengawasan yang substantif. Menurut Philip Selznick, pengawasan yang efektif harus bersifat substantif *substantive control*, bukan sekadar simbolis *symbolic control* (Selznick 1963). Artinya, pengawas harus memiliki kapasitas hukum untuk bertindak, bukan hanya memberi rekomendasi yang tidak mengikat. Selain itu, secara filosofis, penguatan Bawaslu sejalan dengan prinsip checks and balances ala Montesquieu. KPU sebagai lembaga penyelenggara teknis memiliki potensi konflik kepentingan dalam pelaksanaan tahapan pemilu. Maka, Bawaslu hadir bukan sekadar sebagai pelengkap, tetapi sebagai *counter power* untuk memastikan setiap tindakan

penyelenggara maupun peserta pemilu berada dalam koridor hukum.

3.1.2 Landasan Historis

Secara historis, pembentukan Bawaslu tidak dapat dilepaskan dari semangat reformasi 1998 yang menuntut demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan negara. Pengalaman masa Orde Baru menunjukkan bahwa tanpa lembaga pengawas independen, pemilu menjadi instrumen legitimasi kekuasaan, bukan perwujudan kedaulatan rakyat (Beka 2025). Oleh karena itu, reformasi mendorong lahirnya lembaga-lembaga independen *state auxiliary bodies* seperti KPK, KPPU, dan Bawaslu untuk mengisi ruang pengawasan yang tidak efektif dijalankan oleh tiga cabang kekuasaan klasik yaitu eksekutif, legislatif, yudikatif.

Dalam perjalanan sejarah pemilu pascareformasi, posisi Bawaslu terus mengalami penguatan. Awalnya hanya bersifat *ad hoc* (Panwaslu), kemudian menjadi lembaga permanen melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (Liany 2018). Namun, hingga saat ini kewenangannya masih terbatas pada pengawasan, penanganan pelanggaran administrasi, dan rekomendasi tindak pidana pemilu melalui Sentra Gakkumdu.

Pengalaman Pemilu 2019 dan 2024 menjadi bukti historis yang kuat. Ribuan laporan dugaan pelanggaran, mulai dari politik uang hingga penyalahgunaan fasilitas negara, tidak seluruhnya berujung pada penegakan hukum. Sejarah ini menegaskan urgensi untuk memperluas kewenangan Bawaslu hingga ranah penyidikan, agar setiap pelanggaran pemilu dapat ditangani cepat, tepat, dan proporsional.

3.1.3 Landasan Yuridis

Secara yuridis, gagasan pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu memiliki pijakan konstitusional dan perundang-undangan yang kuat.

a. Landasan Konstitusional

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*" (BAPPENAS RI 1945). Prinsip negara hukum mensyaratkan setiap pelanggaran hukum harus ditindak secara adil tanpa diskriminasi. Selain itu, Pasal 22E ayat (1) dan (5) UUD 1945 menyatakan bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Untuk menjamin asas kejujuran dan keadilan tersebut, dibutuhkan lembaga pengawas yang tidak hanya memiliki fungsi administratif, tetapi juga penegakan hukum yang efektif.

b. Landasan Undang-Undang

Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menegaskan bahwa "*pengawasan penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Bawaslu*". Namun, pasal tersebut belum memberi kewenangan penyidikan. Padahal, menurut Pasal 6 ayat 1 KUHAP, penyidik tidak hanya berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, tetapi juga "*pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang oleh undang-undang*" (Indonesia 1981). Artinya, secara normatif, pintu hukum terbuka untuk merevisi UU Pemilu agar memberikan mandat penyidikan kepada Bawaslu. Selain itu Pasal 7 ayat (1) dan (2) KUHAP menegaskan bahwa PPNS dapat menyidik tindak pidana tertentu dengan koordinasi Polri. Ketentuan ini

dipertegas dalam PP Nomor 43 Tahun 2012, yang memberi ruang bagi lembaga sektoral untuk memiliki PPNS khusus melalui dasar hukum undang-undang.

Preseden hukum juga sudah ada. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, jo. UU No. 19 Tahun 2019 memiliki kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pun diberi kewenangan serupa dalam sektor keuangan melalui UU No. 21 Tahun 2011. Maka, tidak ada alasan yuridis untuk menolak perluasan kewenangan Bawaslu, sebab logika hukum yang sama telah diterapkan pada lembaga-lembaga independen lainnya.

c. Legal Standing

Dengan berpedoman pada Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, Pasal 89 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017, dan Pasal 6 KUHAP, Bawaslu memiliki legal standing yang kuat untuk diatur sebagai penyidik dalam ranah tindak pidana pemilu. Revisi UU Pemilu dapat secara eksplisit menambahkan klausul bahwa “Bawaslu berwenang melakukan penyidikan terhadap dugaan tindak pidana pemilu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan” Klausul ini akan mempertegas posisi Bawaslu sebagai guardian of electoral justice, bukan sekadar administrative supervisor

3.2 Siyasa Dusturiyyah sebagai Dasar Penguatan Kewenangan Bawaslu

Dalam khazanah ketatanegaraan Islam, *siyasa dusturiyyah* merupakan disiplin yang mengatur prinsip-prinsip kekuasaan, pengelolaan urusan publik, dan struktur institusi negara demi terwujudnya keadilan. Para ulama klasik menempatkan keadilan sebagai fondasi kokoh bagi keberlangsungan suatu pemerintahan dan menjadikannya indikator utama legitimasi kekuasaan. Prinsip bahwa negara tidak akan tegak kecuali dengan keadilan merupakan doktrin paling fundamental yang diwariskan oleh para pemikir politik Islam. Ibn Taymiyyah mengungkapkan kaidah monumental yang kerap dikutip dalam literatur siyasa:

إِنَّ اللَّهَ يُقِيمُ الدَّوْلَةَ الْعَادِلَةَ وَإِنْ كَانَتْ كَافِرَةً، وَلَا يُقِيمُ الدَّوْلَةَ الظَّالِمَةَ وَإِنْ كَانَتْ مُسْلِمَةً.

Terjemahan: “Sesungguhnya Allah menegakkan negara yang adil meskipun dipimpin oleh orang kafir, dan tidak menegakkan negara yang zalim meskipun dipimpin oleh orang Muslim.” (Qutub 2011; Taymiyyah 2000)

Kutipan ini menunjukkan bahwa keberlanjutan suatu negara tidak ditentukan oleh identitas pemimpinnya, melainkan oleh mekanisme keadilan yang dijalankan melalui institusi-institusi yang efektif. Dalam konteks penyelenggaraan pemilu modern, keadilan elektoral yang tercermin dalam proses pemilu yang bebas dari manipulasi merupakan salah satu bentuk keadilan politik yang menjadi bagian dari kewajiban negara. Dengan demikian, setiap celah ketidakadilan dalam penyelenggaraan pemilu termasuk impunitas terhadap tindak pidana pemilu merupakan bentuk kezaliman politik *zulm siyāsī* yang wajib dicegah oleh negara melalui reformasi kelembagaan.

Salah satu konsep paling relevan dalam siyasa dusturiyyah untuk menjelaskan kebutuhan penguatan Bawaslu adalah konsep *hisbah*. Dalam tradisi pemerintahan Islam klasik, *hisbah* adalah lembaga pengawasan publik yang memiliki mandat untuk menjaga hak-hak masyarakat dan mencegah pelanggaran yang berpotensi merusak tatanan sosial.

Al-Māwardī, ulama yang paling otoritatif dalam pembahasan kelembagaan negara, mendefinisikan *hisbah* sebagai berikut:

وَأَمَّا الْجِسْبَةُ فَهِيَ أَمْرٌ بِالْمَعْرُوفِ إِذَا ظَهَرَ تَرْكُهُ، وَنَهْيٌ عَنِ الْمُنْكَرِ إِذَا ظَهَرَ فِعْلُهُ، وَلَهَا وَلَايَاتٌ فِي حِفْظِ الْحُقُوقِ الْعَامَّةِ وَمَنْعِ التَّعَدِّيِّ عَلَيْهَا.

Terjemahan:

“Adapun *hisbah* adalah perintah terhadap kebaikan ketika tampak ia ditinggalkan, dan pencegahan terhadap kemungkaran ketika tampak ia dilakukan, serta ia memiliki otoritas dalam menjaga hak-hak publik dan mencegah pelanggaran atasnya.” (al-Māwardī 1996)

Penjelasan ini menunjukkan bahwa *hisbah* bukan sekadar lembaga moral-spiritual, tetapi merupakan institusi formal yang memiliki kewenangan investigatif, administratif, dan eksekutif dalam batas tertentu. Muhtasib diperbolehkan memanggil pihak terlapor, memeriksa bukti, meminta keterangan saksi, dan menjatuhkan sanksi ringan *ta’zīr* untuk melindungi kepentingan umum. Dengan demikian, *hisbah* dapat dikatakan sebagai prototipe lembaga pengawas modern termasuk dalam ranah pengawasan pemilu yang bekerja mencegah penyimpangan dan menjaga ketertiban publik. Fungsi-fungsi ini memiliki paralel yang kuat dengan peran Bawaslu, khususnya terkait kewajiban untuk mencegah, mengawasi, dan menindak pelanggaran pemilu.

Prinsip penting lain dalam siyasah dusturiyyah adalah kewajiban negara menjaga hak-hak publik *ḥuqūq al-nās*. Abu Ya’lā al-Farrā’, ulama mazhab Hanbali dalam karyanya *al-Aḥkām al-Sultāniyyah*, menyatakan:

وَمِنْ أَجْلِ وَاجِبَاتِ الْإِمَامِ حِفْظُ الْحُقُوقِ، وَرَفْعُ الظُّلْمِ، وَقَمْعُ التَّعَدِّيِّ.

Terjemahan:

“Di antara kewajiban terbesar seorang imam adalah menjaga hak-hak masyarakat, menghapuskan kezaliman, dan menekan segala bentuk pelanggaran.” (al-Farrā’ 1995)

Hak suara rakyat dalam pemilu merupakan hak publik yang paling fundamental dalam negara modern. Kecurangan pemilu, politik uang, manipulasi suara, ataupun intervensi aparat merupakan bentuk kezaliman yang secara eksplisit bertentangan dengan prinsip siyasah. Karena itu, negara wajib menyediakan institusi yang mampu menindak kezaliman politik tersebut secara efektif. Jika institusi yang ada belum memadai seperti lemahnya posisi Bawaslu dalam Gakkumdu, maka negara berkewajiban melakukan rekonstruksi kelembagaan.

Dalam kerangka konsep *maslahah*, penguatan kewenangan Bawaslu dapat dibenarkan sebagai bentuk *maslahah mursalah*. Al-Ghazālī dalam *al-Mustashfā* menguraikan esensi *maslahah* sebagai:

المصلحة هي المحافظة على مقصود الشرع من الضروريات الخمس.

Terjemahan:

“Maslahah adalah penjagaan terhadap tujuan syariat yang mencakup lima hal yang bersifat darurat.” (al-Ghazālī 1997)

Kelima tujuan syariat maqāsid al-syarī'ah adalah menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Kecurangan pemilu mengancam *hifz al-'aql* karena merusak rasionalitas publik, *hifz al-nizām al-ijtima'ī* ketertiban sosial, dan *hifz al-māl al-'āmm* pengelolaan kebijakan publik melalui perwakilan politik yang sah. Maka penguatan Bawaslu agar memiliki kewenangan penyidikan merupakan *maslahah* karena melindungi kepentingan masyarakat luas, meskipun tidak disebut secara eksplisit dalam nash.

Wahbah al-Zuhaylī menegaskan bahwa urusan publik *al-shu'ūn al-'āmmah* adalah amanah yang wajib dijalankan dengan prinsip keadilan dan akuntabilitas. Ia menjelaskan bahwa penguasa wajib membentuk mekanisme kontrol yang efektif agar tidak terjadi penyimpangan dalam urusan negara (al-Zuhaylī 1985). Pemilu sebagai mekanisme seleksi kekuasaan termasuk bagian dari amanah tersebut. Tanpa perangkat pengawasan yang kuat, amanah ini akan diabaikan dan kezaliman akan tumbuh secara struktural.

Semua prinsip siyasah ini berkumpul pada satu kesimpulan: negara wajib membentuk institusi pengawasan yang kuat, independen, dan efektif demi menjaga keadilan politik. Oleh karena itu, pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu bukan hanya relevan secara hukum positif, tetapi juga sejalan secara syar'ī dengan prinsip-prinsip siyasah dusturiyyah. Dalam kerangka inilah Bawaslu dapat direkonstruksi sebagai *muhtasib modern* (المحتسب المعاصر), yaitu institusi pengawas publik yang memiliki otoritas untuk mencegah kecurangan dan menindak pelanggaran secara cepat. Pararelisme antara *hisbah* dan Bawaslu sangat kuat: keduanya berfungsi menjaga hak publik, mencegah penyimpangan, melakukan pemeriksaan, dan memberikan tindakan korektif.

3.3 Solusi Penguatan Kewenangan Penyidikan Bawaslu

Secara konseptual, pemberian kewenangan penyidikan akan memungkinkan Bawaslu untuk bertindak lebih cepat dan proporsional dalam menindaklanjuti pelanggaran. Efektivitas penegakan hukum pemilu sangat ditentukan oleh kecepatan dan ketepatan waktu dalam merespons pelanggaran, sebab momentum pemilu tidak dapat diulang dan implikasi pelanggaran sering kali bersifat segera.

Gagasan transformatif ini perlu landasan yuridis, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 hanya menempatkan Bawaslu sebagai lembaga pengawas normatif tanpa otoritas penyidikan. Untuk itu, revisi UU Pemilu menjadi niscaya, guna menegaskan Bawaslu sebagai lembaga penyidik utama tindak pidana pemilu dan menggantikan mekanisme Sentra Gakkumdu yang terbukti tidak efektif. Reformasi ini akan memangkas birokrasi penegakan hukum, menjadikan alurnya lebih sederhana, cepat, dan efisien.

Dengan kewenangan penyidikan yang penuh, Bawaslu dapat membentuk unit penyidikan independen yang beranggotakan penyidik profesional dan memiliki integritas tinggi. Unit ini harus diisi oleh individu yang memiliki kompetensi hukum acara pidana, pemahaman mendalam terhadap regulasi kepemiluan, serta independensi dari kepentingan politik. Pembentukan unit semacam ini bukan hanya meningkatkan kecepatan penegakan hukum, tetapi juga menguatkan posisi Bawaslu dalam proses penegakan hukum pemilu.

Dalam perspektif kelembagaan, transformasi ini menuntut reformasi internal di

tubuh Bawaslu. Penguatan sumber daya manusia perlu dimulai sejak proses rekrutmen. Seleksi anggota dan pegawai Bawaslu, baik di tingkat pusat maupun daerah, seharusnya tidak hanya mempertimbangkan aspek administratif dan pengalaman organisasi, tetapi juga menilai kompetensi hukum dan kemampuan investigatif. Pelatihan berkelanjutan mengenai hukum pidana pemilu, teknik penyidikan, dan etika penegakan hukum menjadi elemen penting dalam membangun kapasitas kelembagaan.

Selain itu, tata aturan dan sistem organisasi Bawaslu perlu disusun ulang agar selaras dengan fungsi barunya sebagai lembaga penegak hukum. Pengaturan yang komprehensif harus mencakup mekanisme akuntabilitas penyidikan, pengawasan internal, serta standar etika penyidik untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan. Dalam kerangka *good governance*, setiap tindakan penyidikan wajib dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, administratif, dan moral.

Secara teoretis, gagasan penguatan Bawaslu ini sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie yang menegaskan pentingnya *checks and balances* antar lembaga penyelenggara pemilu agar integritas demokrasi terjaga. Dalam konteks yang sama, menekankan bahwa efektivitas penegakan hukum pemilu sangat bergantung pada kapasitas lembaga dan kejelasan pembagian kewenangan. Oleh karena itu, penguatan Bawaslu melalui pemberian kewenangan penyidikan tidak hanya berfungsi menegakkan keadilan elektoral, tetapi juga mempertegas komitmen negara terhadap prinsip supremasi hukum dalam sistem demokrasi konstitusional.

4. Kesimpulan

Penelitian ini menegaskan bahwa kelemahan penegakan hukum pemilu di Indonesia bukan semata-mata persoalan teknis, melainkan persoalan struktural yang berakar pada desain kelembagaan yang belum memungkinkan Bawaslu menjalankan perannya sebagai pengawas pemilu secara efektif. Data empiris menunjukkan bahwa sebagian besar dugaan tindak pidana pemilu berhenti pada tahap pembahasan di Sentra Gakkumdu akibat perbedaan tafsir antar-instansi, keterbatasan waktu, dan tidak adanya otoritas penyidikan di tangan Bawaslu. Kondisi ini melahirkan electoral impunity yang secara langsung mereduksi kualitas demokrasi serta menggerus kepercayaan publik terhadap integritas pemilu.

Dari perspektif hukum positif, pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu memiliki dasar yuridis yang kuat. Pasal 6 dan 7 KUHAP memberi ruang bagi pembentukan penyidik pegawai negeri sipil melalui mandat undang-undang, sementara preseden kelembagaan seperti KPK dan OJK membuktikan bahwa sistem hukum Indonesia memungkinkan lembaga independen diberi kewenangan penyidikan dalam rezim hukum khusus (*lex specialis*). Dalam konteks pemilu, yang sarat dengan urgensi waktu dan risiko politisasi, kewenangan penyidikan yang ditempatkan pada lembaga independen merupakan langkah strategis untuk menjaga kenetralan dan efektivitas penegakan hukum.

Dari perspektif siyasah dusturiyyah, penguatan kewenangan Bawaslu bukan hanya relevan tetapi merupakan bagian dari kewajiban negara untuk menjaga hak publik dan mencegah kezaliman politik. Konsep hisbah sebagaimana dijelaskan al-Māwardī menunjukkan bahwa negara wajib membentuk lembaga pengawasan publik yang memiliki otoritas untuk memeriksa, mencegah, dan menindak pelanggaran yang merugikan masyarakat. Pemilu modern, sebagai sarana penyerahan kedaulatan rakyat, merupakan

ruang yang sangat membutuhkan fungsi hisbah tersebut. Demikian pula, pemikiran Ibn Taymiyyah tentang keadilan sebagai fondasi tegaknya negara menegaskan bahwa negara tidak dapat dibiarkan dalam kondisi yang memungkinkan kecurangan terstruktur dan impunitas. Abu Ya'la menekankan kewajiban penguasa untuk menjaga hak-hak masyarakat (*ḥifẓ al-ḥuqūq*) dan menekan segala bentuk pelanggaran, sementara al-Ghazālī melalui konsep *maslahah* menegaskan bahwa segala tindakan yang bertujuan menjaga kemaslahatan publik, termasuk reformasi kelembagaan, merupakan bagian dari tuntutan syariat.

Dengan demikian, pemberian kewenangan penyidikan kepada Bawaslu bukan hanya solusi teknis, tetapi perubahan paradigmatik dalam arsitektur penegakan hukum pemilu. Reformasi ini diperlukan untuk menutup celah impunitas, memperkuat keadilan elektoral, serta memastikan bahwa pemilu benar-benar menjadi manifestasi kedaulatan rakyat. Pada akhirnya, penguatan Bawaslu melalui perspektif hukum positif dan siyasah dusturiyyah merupakan langkah strategis dan normatif yang sejalan dengan aspirasi demokrasi konstitusional maupun prinsip-prinsip ketatanegaraan Islam tentang keadilan, amanah, dan perlindungan hak publik.

Bibliography

- al-Farrā', Abu Ya'la. 1995. *Al-Aḥkām Al-Sultāniyyah*. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah.
- al-Farra', Abu Ya'la. 1995. *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah*. Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah.
- al-Ghazālī, Abu Hamid. 1997. *Al-Mustashfā*. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah.
- Al-Mawardi. 1996. *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah*. Dar al-Hadith.
- al-Māwardī, Abu al-Hasan. 1996. *Al-Aḥkām Al-Sultāniyyah*. Cairo: Dar al-Hadith.
- al-Zuḥaylī, Wahbah. 1985. *Al-Fiqh Al-Islāmī Wa Adillatuh*. Damascus: Dar al-Fikr.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press.
- BAPPENAS RI. 1945. "Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Warga Dan Negara* 1945:1–166.
- Beka, Akhmad Farichin. 2025. *Jejak Sejarah Bawaslu: Catatan Dan Memoar Awal Berdirinya Dalam Pengawasan Pemilu*. Penerbit NEM.
- Dacey, Albert Venn. 2013. *The Law of the Constitution*. Vol. 1. OUP Oxford.
- Friedman, Lawrence M. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage Foundation.
- Gakkumdu, Oleh Sentra. 2022. "1 , 2 1." 2(2):220–32.
- Hadjon, Philipus M. 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Haris, Syamsuddin. 2019. *Masalah Penegakan Hukum Pemilu Di Indonesia*. LIPI Press.
- Hasan, Aslan, Arisa Murni Rada, Universitas Khairun, Election Dynamics, Election Crimes, and North Maluku. 2024. "Us Oenale." 5(2):113–24.
- Heywood, Andrew. 2013. *Politics*. Palgrave.

- IDEA, International. 2010. *Electoral Justice Handbook*. International IDEA.
- Indonesia, Republik. 1981. "Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) No. 8 Tahun 1981." *Kuhap* 871.
- Liany, Lusy. 2018. "Kedudukan Dan Kewenangan Bawaslu Dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia." *Bawaslu Dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia Lex Journalica* 15.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2017. *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*.
- Qutub, Sayid. 2011. "Sumber-Sumber Ilmu Pengetahuan Dalam Al Qur'an Dan Hadits." *Humaniora* 2(2):1339-50.
- Selznick, Philip. 1963. "Legal Institutions and Social Controls." *Vand. L. Rev.* 17:79.
- Shaheen, Mozaffar, and Andreas Schedler. 2002. *The Political Economy of Electoral Administration*. Vol. 21.
- Taymiyyah, Ibn. 2000. *Al-Siyāsah Al-Syar'īyyah Fī Iṣlāḥ Al-Rā'ī Wa Al-Ra'īyyah*. Riyadh: Maktabah al-Rushd.