

**HASIL PENELITIAN**  
**PENELITIAN UNGGULAN PRODI**



**PENERAPAN PRINSIP *SIYASAH SYAR'YIAH* DALAM**  
**PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI**  
**NOMOR 14/PUU-XI/2013**  
**TENTANG PEMILIHAN UMUM SERENTAK TAHUN**  
**2019**

**Pengusul :**

<b>Septi Nur Wijayanti, S.H.M.H /0518097301</b>	<b>(Ketua)</b>
<b>Anang Syaroni, S.H.M.Hum /0005055201</b>	<b>(Anggota)</b>
<b>Nanik Prasetyoningsih, S.H.M.H /0515047501</b>	<b>(Anggota)</b>
<b>Tanto Lailam, S.H.M.H</b>	<b>(Anggota)</b>

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**  
**Oktober 2014**

**HALAMAN PENGESAHAN  
PENELITIAN UNGGULAN PRODI**

- Judul** : Penerapan Prinsip *Siyasah Syar'iyah* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Tentang Pemilihan Umum Serentak Tahun 2014
- Rumpun Ilmu** : Ilmu Hukum
- Ketua Peneliti**
- a. Nama : Septi Nur Wijayanti, S.H.M.H
  - b. NIDN/NIK : 0518097301/19730918199702153029
  - c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
  - d. Program Studi : Ilmu Hukum
  - e. Nomor Hp : 08164260922
  - f. Alamat surel : [septiwijayanti@gmail.com](mailto:septiwijayanti@gmail.com)
- Anggota Peneliti 1**
- a. Nama : Anang Syaroni, S.H.M.Hum
  - b. NIDN/NIK : 005055201/195205051984031001
  - c. Jabatan Fungsional : Lektor
  - d. Program Studi : Ilmu Hukum
- Anggota Peneliti 2**
- a. Nama : Nanik Prasetyoningsih, S.H.M.H
  - b. NIDN/NIK : 0515047501/19740415200004153043
  - c. Jabatan Fungsional : Lektor
  - d. Program Studi : Ilmu Hukum
- Anggota Peneliti 3**
- a. Nama : Tanto Lailam, S.H.M.H
  - b. NIDN/NIK :-
  - c. Jabatan Fungsional :-
  - d. Program Studi : Ilmu Hukum
- Biaya Penelitian** : - Diajukan ke UMY : 12.500.000 (Dua Belas Juta Lima Ratus Ribu Rupiah)
- Dana Internal Prodi :-
  - Dana Institusi lain :-

Yogyakarta 27 Oktober 2014

Mengesahkan  
Dekan Fakultas Hukum

Peneliti

Dr. Trisno Raharjo, S.H.M.Hum  
NIK : 19710409199702153028

Septi Nur Wijayanti, S.H.M.H.  
NIK : 19730918199702153029

Mengetahui  
LP3M

Hilman Latief, MA.Ph.D  
NIK: 19750912200004113033

## DAFTAR ISI

Halaman Cover.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Daftar isi.....	iii
<b>BAB I Pendahuluan.....</b>	<b>1</b>
<b>BAB II Tinjauan Pustaka.....</b>	<b>4</b>
A. Pemilihan Umum dan Partai Politik.....	4
1. Pemilihan Umum.....	4
2. Pemilihan Umum di Indonesia.....	15
3. Pemilu Nasional Serentak.....	25
4. Model-Model Penyelesaian Sengketa Pemilu.....	41
5. Partai Politik dan Sistem Kepartaian.....	55
B. Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-undang.....	64
1. Pengujian Undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi.....	72
2. Perkembangan Putusan Pengujian Undang-undang.....	98
C. Syiasah Syari'ah.....	107
<b>BAB III Tujuan dan Manfaat Penelitian.....</b>	<b>155</b>
<b>BAB IV Metode Penelitian.....</b>	<b>156</b>
A. Tipe Penelitian.....	156
B. Bahan Penelitian.....	156
C. Pengumpulan Bahan.....	157
D. Analisis.....	157
<b>BAB V Hasil Penelitian dan Analisis.....</b>	<b>158</b>
A. Gambaran Umum Putusan MK.....	158
B. Penerapan Prinsip <i>Siyasah Syari'ah</i> dalam Putusan MK.....	167
C. Kesesuaian Putusan MK dengan Prinsip <i>Siyasah Syari'ah</i> .....	178
1. Prinsip Keadilan.....	179
2. Prinsip Persatuan dan Persaudaraan.....	190
<b>BAB VI Penutup.....</b>	<b>202</b>
A. Kesimpulan.....	202
B. Saran.....	204
Daftar Pustaka.....	205

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

Pemilu adalah sarana demokrasi untuk memilih para wakil rakyat dan sekaligus pemimpin rakyat yang akan menjalankan kekuasaan pemerintahan atas nama rakyat. Pemilu di Indonesia telah dilaksanakan sejak tahun 1955. Pemilu dilaksanakan di Indonesia sebagai aktualisasi Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, yakni prinsip kedaulatan rakyat. rakyat memegang kekuasaan yang tertinggi di negara ini, maka rakyat jua lah yang harus diberi kesempatan untuk menentukan penetapan kekuasaan di negara ini.

Tahun 2014 ini Indonesia akan menyelenggarakan pemilu yang ke-11 untuk pemilu legislatif dan pemilu yang ke- 3 untuk pemilu presiden. Dasar hukum penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 yaitu UU Nomor 8 Tahun 2012. Namun telah disepakati DPR dan pemerintah bahwa pemilu presiden menggunakan dasar hukum pemilu tahun 2009 yaitu UU Nomor 42 Tahun 2008. Pemilu 2014, secara teori harus menggunakan undang-undang yang baru, akan tetapi pemilu presiden 2014 menggunakan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008.

Pada tanggal 23 Januari 2014, Mahkamah Konstitusi membacakan putusan uji materi (*judicial review*) Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1), ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112. Pemohon, yakni Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak, meminta Mahkamah Konstitusi memutuskan pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan serentak. Mahkamah mengabulkan uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak. Putusan Mahkamah berlaku pada Pilpres 2019 mendatang. Pasal yang diajukan, yakni Pasal (3) Ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 Ayat (1) dan (2), Pasal 14 Ayat (2), dan Pasal 112. Penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilihan presiden 2019 dan seterusnya, akan digelar serentak. Bahkan *presidential threshold* untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden tak berlaku lagi.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terlihat sangat ganjil, mengingat Putusan tersebut akan diberlakukan pada Pemilu tahun 2019, dan alasan yang

disampaikan Mahkamah Konstitusi hanya sekedar alasan yang bersifat teknis, yakni terbatas pada pelaksanaan Pemilu 2014 sudah terjadwal, dan KPU akan sangat kerepotan kalau pemilu serentak dilaksanakan pada tahun 2014.

Alasan yang sangat dangkal, apabila ditilik dari performa Mahkamah Konstitusi selama ini. Apalagi salah satu hakim Mahkamah Konstitusi, Hakim Hardjono mempersilahkan Pemohon untuk mengajukan Peninjauan Kembali. Hal ini tidak sesuai dengan UUD NRI 1945 ketentuan Pasal 24C (1), yang menyatakan berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Fokus Penelitian ini juga merupakan bentuk penundaan keberlakuan putusan, misalnya dalam amar putusan MK No.14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disebutkan bahwa norma hukum yang diuji “Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden” dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun, amar putusan ini berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya. (4) perumusan Norma dalam Putusan, artinya bahwa MK menyatakan norma hukum yang diuji bertentangan dengan UUD, dan merumuskan norma baru yang berbeda dengan norma sebelumnya (yang diuji).<sup>1</sup> Selain itu, terdapat putusan berlaku surut demi nilai kemanfaatan yang merupakan asas dan tujuan universal hukum.

Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah: “Bagaimana penerapan prinsip siyasah syari’ah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-I/2013. Fokus kajian penelitian ini mencakup beberapa hal, antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penerapan prinsip siyasah syari’ah dalam putusan hakim Mahkamah Konstitusi?

---

<sup>1</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK, Jakarta, hlm.142-147

2. Apakah prinsip-prinsip yang diterapkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-I/2013 sudah sesuai dengan kaidah dalam yang terdapat dalam prinsip-prinsip ketatanegaraan Islam (*siyasaḥ syar'iyah*)?

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pemilihan Umum dan Partai Politik

##### 1. Pemilihan Umum

Demokrasi telah menjadi arus besar yang melanda dunia, sehingga kini dianggap sebagai sistem yang paling populer dan dianggap terbaik dalam mengatur hubungan antara rakyat dengan penguasa,<sup>2</sup> yang salah satu instrumen dalam negara demokrasi adalah adanya pemilihan umum (pemilu). Salah satu pendekatan untuk memahami demokrasi dan relevansinya dengan Pemilu adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkatan, yaitu:<sup>3</sup>

- a. Demokrasi prosedural (Joseph Schumpeter dan Huntington), yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis.
- b. Demokrasi agregatif (Robert Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam Pemilu yang Luber, Jurdil, dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga negara.
- c. Demokrasi deliberatif (Dennis Thompson, Amy Gutmann), berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule*.

---

<sup>2</sup> Fitra Arsil, dalam “Mencegah Pemilihan Umum Menjadi Alat Penguasa”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 4 Desember 2012, hlm.563

<sup>3</sup> A. Mukthie Fadjar, dalam “Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 1, April 2009, hlm.4

d. Demokrasi partisipatoris (Benyamin Barber), menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/ kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis saling merupakan "*qonditio sine qua non*", *the one can not exist without the others*.<sup>4</sup> Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.<sup>5</sup>

Artinya, Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.<sup>6</sup> Selanjutnya Moh. Mahfud mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat.<sup>7</sup> Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.<sup>8</sup> Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm.4

<sup>5</sup> Veri Junaidi, dalam "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)", *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm.106

<sup>6</sup> David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, hlm.64.

<sup>7</sup> Moh.Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Gama Media, Yogyakarta, hlm 5

<sup>8</sup> Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta, hlm.111



melalui pemilihan dari rakyat bukan dari pemberian wangsit atau kekuasaan supranatural. Pemilu yang adil dan bebas adalah pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada pengawasan rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara warga Negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara serta kebebasan dalam hak politik.<sup>9</sup>

Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>10</sup> Dalam konteks hukum tata negara bahwa Pemilu juga terkait dengan prinsip negara hukum, karena rakyat memilih dan telah mempercayai memberi hak untuk menciptakan produk hukum, melaksanakan dan mengawasinya sebagaimana kehendak rakyat.<sup>11</sup> Dalam konteks global, Pemilihan umum merupakan padanan dari kata bahasa inggris yaitu “*general election*”, menurut *Black’s Law Dictionary* definisi dari kata “*election*” yang paling relevan adalah: “*The process of selecting a person to occupy an office (usually a public office), membership, award, or other title or status*”. Sedangkan “*general election*” diartikan dalam literatur yang sama sebagai “*an election that occurs at a regular interval of time*” atau pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang rutin.<sup>12</sup>

Dalam perspektif hak asasi manusia, Pemilihan umum adalah salah satu hak asasi warga Negara yang sangat prinsipil, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum, sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.<sup>13</sup> Pemilu adalah salah satu hak asasi manusia yang sangat prinsipil. Karena itu, suatu pelanggaran terhadap hak-hak

---

<sup>9</sup> David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, hlm 59

<sup>10</sup> Bisariyadi, dkk., dalam “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.536

<sup>11</sup> Andi Subri, dalam “Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2013, hlm.521

<sup>12</sup> Bisariyadi, dkk., *Op.Cit.*, hlm.538

<sup>13</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 329

asasi manusia jika pemerintah tidak mengadakan pemilu, artinya pemilu menjadi suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan ham warga Negara. Hak warga Negara untuk ikut serta di dalam pemilu disebut hak pilih. Hak pilih dalam pemilu terdiri atas hak pilih aktif (hak memilih) dan hak pilih pasif (hak dipilih). Hak pilih aktif, adalah hak warga Negara untuk memilih wakil-wakilnya di dalam suatu pemilu. Hak ini diberikan oleh pemerintah kepada warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan di dalam undang-undang pemilu. Sedangkan hak pilih pasif adalah hak warga negara untuk dipilih menjadi anggota suatu DPR atau DPRD dalam pemilu. Hak inipun diberikan kepada setiap warga negara yang telah memenuhi syarat. Perumus UUD 1945 telah menetapkan tentang ajaran kedaulatan rakyat yang diimplementasikan dengan pemilu, karena pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga Negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>14</sup> Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan institusi negara dan pemilihan pejabat-pejabat negara sebagai pengembalian kedaulatan rakyat.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa pentingnya Pemilu diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab, yaitu: *pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu

---

<sup>14</sup> Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia, Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm.xiii

diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.<sup>15</sup>

Selain itu, pentingnya Pemilu dalam negara demokrasi senada dengan tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri, yaitu:<sup>16</sup>

- a. Membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momentum untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa;
- b. Sebagai sarana penyerapan dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasikan, dan diagregasikan selama jangka waktu tertentu, dan
- c. (Yang paling pokok) untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Untuk mewujudkan Pemilu yang benar-benar demokratis, terdapat beberapa standar yang harus menjadi acuan:<sup>17</sup>

- a. Pelaksanaan pemilihan umum harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur, dan adil.
- b. Pelaksanaan pemilu memang benar dimaksudkan untuk memilih wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat.
- c. Pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat
- d. Pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat dicapai
- e. Pelaksanaan pemilu hendaknya mempertimbangkan instrument penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara akan mengganggu kemurnian pemilu

---

<sup>15</sup> Jimly Asshidiqqie, dalam "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm.11

<sup>16</sup> Bisariyadi, dkk., *Op.Cit.*, hlm.533

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm.537

f. Pada persoalan yang lebih filosofis, pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat, guna menciptakan partisipasi dalam pemerintahan.

Menurut Hamdan Zoelva bahwa untuk menjamin terwujudnya Pemilu yang benar-benar sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang baik, yaitu adanya bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*subsystems*) seperti *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai Pemilu yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon, dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* adalah seluruh kegiatan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pemilu merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat *legal* maupun bersifat teknis. *Electoral law enforcement* merupakan penegakan hukum terhadap aturan-aturan pemilu baik politis, administratif, atau pidana. Terpenuhinya ketiga bagian pemilu tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dan proses pemilu, masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh.<sup>18</sup>

Selain tujuan Pemilu dan demokratisnya sebuah Pemilu, juga terdapat fungsi pemilu yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain, yaitu: (1) sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya. (2) fungsi perwakilan rakyat. Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga-lembaga perwakilan. (3) sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.<sup>19</sup> Menurut Dieter Nohlen bahwa negara demokrasi sebagai sistem politik, maka sifat Pemilunya harus kompetitif (*competitive*

---

<sup>18</sup> Hamdan Zoelva, dalam "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm.381

<sup>19</sup> Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, *Politik Ketatanegaraan*, Lab Hukum UMY, Yogyakarta, hlm.68

*elections*).<sup>20</sup> Pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama yang membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada kontrol rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara para warga negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara mereka.<sup>21</sup> Menurut Dieter Nohlen sebagaimana dikutip Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih bahwa Pemilu dalam negara demokrasi memiliki fungsi, yaitu:<sup>22</sup>

- a. *Legitimation of political system and of the government, comprising one party or a party coalition* (melegitimasi sistem politik dan pemerintahan yang berisikan atau terdiri atas satu partai atau koalisi partai politik);
- b. *Transfer of trust to persons and political parties* (mentransfer kepercayaan orang-orang dan partai politik);
- c. *Recruitment of the political elite* (rekrutmen elit politik);
- d. *Representation of opinions and interest of the electorate* (representasi opini dan kepentingan pemilih);
- e. *Lingking of political institutions with voters preferences* (menghubungkan antara institusi negara dengan pilihan pemilihnya);
- f. *Mobilization of electorate for social values, political goals and programs, party political interest* (mobilisasi pemilih atau orang yang mempunyai hak pilih sebagai nilai-nilai sosial, tujuan politik, dan program-program politik dan kepentingan partai politik);
- g. *Enhancement of the population political consciousness by clarification of the political problems and alternative* (menumbuhkan kesadaran politik masyarakat dengan mengklarifikasi problem-problem politik dan alternatif penyelesaiannya);
- h. *Chanelling of political conflicts in procedures for their peaceful settlement* (menghubungkan konflik politik dalam prosedur penyelesaian damai);
- i. *Integration of social pluralism and formation of a common will for political action* (integrasi dari pluralitas sosial dan menyatukan keinginan masyarakat untuk ditetapkan sebagai kegiatan politik);

---

<sup>20</sup> Dieter Nohlen, 1993, *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change*, Friedrich Ebert Stiftung, Germany, hlm 11

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op.Cit.*, hlm.69

- j. *Giving rise to a competition for political power on the basis of alternative policy programs* (meningkatkan kompetisi kekuasaan politik yang berdasarkan pada alternatif program-program politik);
- k. *Bringing about a decision on government leadership by means of the formations of parliamentary majorities* (menemukan keputusan terhadap kepemimpinan pemerintahan berasal dari mayoritas parlemen);
- l. *Establishment of an oppositions being capable of exerting control* (mendirikan oposisi yang memiliki kapabilitas sebagai pengontrol);
- m. *Readiness for change of power* (penggantian kekuasaan).

Oleh karena Pemilu adalah salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, maka dengan sendirinya terdapat berbagai sistem pemilihan umum. Sistem pemilihan umum berbeda satu sama lain, tergantung dari sudut mana hal itu dilihat. Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat. Berdasarkan hal tersebut, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemilihan mekanis, dan sistem pemilihan organis.

*Pertama, Sistem Pemilihan Mekanis.* Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis. Liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual, sedangkan pandangan sosialisme dan khususnya komunisme, lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu. Namun, dalam semua aliran pemikiran di atas, individu tetap dilihat sebagai penyandang hak pilih yang bersifat aktif dan memandang korps pemilih sebagai massa individu-individu, yang masing-masing memiliki satu suara dalam setiap

pemilihan, yaitu suaranya masing-masing secara sendiri-sendiri.<sup>23</sup> Dalam pelaksanaannya sistem pemilihan mekanis dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

#### 1. *Plurality/ Majority System* (Sistem Distrik)

Sistem distrik, biasa dinamakan juga sebagai sistem *single member constituencies* atau sistem *the winner's take all*. Dinamakan demikian, karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan atau daerah-daerah pemilihan (dapil) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang diperlukan untuk dipilih. Misalnya, jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditentukan 500 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik atau daerah pemilihan (dapil) atau *constituencies*. Artinya, setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh hanya satu orang wakil yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu dinamakan sistem distrik, atau *single member constituencies*.<sup>24</sup>

#### 2. *Proportional Representation* (Sistem Proporsional)

Sistem perwakilan berimbang atau perwakilan proporsional, persentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, sesuai dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiaptiap partai politik. Umpamanya, jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilihan umum tercatat ada 1.000.000 (satu juta) orang. Misalnya, jumlah kursi di lembaga perwakilan rakyat ditentukan 100 kursi, berarti untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 10.000. Pembagian kursi di Badan Perwakilan Rakyat tersebut tergantung kepada berapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik yang ikut pemilihan umum. Jika sistem ini dipakai, maka dalam bentuk aslinya tidak perlu lagi membagikan korps pemilih atas jumlah daerah pemilihan. Korps pemilih boleh dibagi atas sejumlah daerah pemilihan dengan ketentuan bahwa tiap-tiap daerah pemilihan (dapil) disediakan beberapa kursi sesuai dengan jumlah penduduknya.<sup>25</sup> Sistem proporsional terdiri atas dua jenis, yaitu: (1) *List Proportional Representation* dan (2) *Single Transferable Vote*. Yang diterapkan di Indonesia adalah *List Proportional Representation* dengan varian

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm.16

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm.17

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm.20

tertutup (*closed-list*) untuk Pemilu 1999 dan varian terbuka (*opened-list*) untuk Pemilu 2004 dan Pemilu 2009.<sup>26</sup>

Secara umum, memang tidak ada sistem Pemilu yang sempurna. Pemilihan sistem Pemilu (baik distrik maupun proporsional) sangat terkait dengan kebutuhan suatu negara dikaitkan dengan tujuan pemilu. Sistem distrik dan proporsional memiliki kelebihan dan kelemahan sebagaimana dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1.  
Perbedaan Kelebihan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Proporsional<sup>27</sup>

Point	Sistem Distrik	Sistem Proporsional
Kelebihan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Akan melahirkan kualitas wakil terpilih yang dapat dipertanggungjawabkan, karena fokusnya individu yang mewakili atau yang dicalonkan</li> <li>2. Dapat mencegah praktik penjatahan yang berakibat pada adanya kesenjangan antara kepentingan masyarakat yang secara formal diwakilinya</li> <li>3. Dapat mendorong kearah integrasi partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihannya hanya satu</li> <li>4. Berkurangnya partai dan meningkatkan kerjasama antara partai-partai dan mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional</li> <li>5. Lebih sederhana dan murah untuk dilaksanakan, karena hanya satu kali jalan dan tidak menghendaki penggabungan suara</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya penggabungan sisa-sisa suara menunjukkan bahwa tidak ada suara yang hilang, sehingga lebih menjamin eksistensi partai-partai kecil;</li> <li>2. Menjamin terwujudnya suatu keterwakilan yang sempurna dalam parlemen. Karena memberi peluang bagi semua golongan masyarakat termasuk masyarakat minoritas untuk menampilkan wakilnya diparlemen</li> </ol>
Kelemahan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kurang memperhitungkan partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpencar dalam beberapa distrik, dan tentunya menguntungkan partai besar</li> <li>2. Kurang representatif karena calon yang kalah dalam suatu distrik kehilangan suara-suara yang mendukungnya, dikarenakan tidak adanya penggabungan suara;</li> <li>3. Kemungkinan akan terjadi wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR hanya memperjuangkan kepentingan daerahnya</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mempermudah fragmentasi partai, kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerjasama</li> <li>2. Memberikan kekuasaan partai politik yang sangat besar, karena yang menentukan caleg adalah pimpinan pusat dari partai politik yang bersangkutan;</li> <li>3. Hubungan antar pemilih dengan wakil rakyat kurang erat;</li> <li>4. Pengembangan kepemimpinan dalam sistem proporsional sulit menghadirkan kader-kader mandiri</li> <li>5. Penghitungan suara rumit, sehingga sudah dipastikan akan membutuhkan biaya yang sangat banyak</li> </ol>

<sup>26</sup> Refly Harun, dalam “Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi”, *Jurnal Konstitusi Kerjasama MKRI dan Universitas Andalas Padang*, Volume II, No.1, Juni 2009, hlm.102-103

<sup>27</sup> Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.*, hlm.70-72



Menurut Refly Harun bahwa sistem campuran (*mixed system*) cukup menjanjikan, baik dengan varian *mixed member proportional system (MMP system)* maupun *parallel system*. *MMP system* berupaya memadukan hal-hal positif dari sistem distrik dan sistem proporsional. Di bawah *MMP system*, kursi proporsional diberikan untuk mengompensasi disproporsionalitas yang dihasilkan kursi distrik. Sebagai contoh, jika suatu parpol memenangkan 10% suara secara nasional tetapi tidak ada kursi distrik, maka parpol tersebut akan diberikan cukup kursi dari daftar proporsional agar mencapai hingga 10 % kursi di parlemen. Dengan sistem ini, pemilih mungkin mendapatkan dua pilihan yang terpisah seperti halnya di Jerman dan Selandia Baru, tetapi pemilih mungkin hanya membuat satu pilihan, dengan perolehan suara total parpol didapat dari calon-calon di distrik. *Parallel systems* juga menggunakan baik komponen proporsional maupun plurality/ majority. Namun, tidak seperti *MMP systems*, komponen proporsional dalam *parallel system* tidak dimaksudkan untuk mengompensasi disproporsionalitas yang dihasilkan sistem distrik. Dalam *parallel system*, seperti halnya *MMP system*, setiap pemilih mungkin menerima satu surat suara yang digunakan untuk memilih baik calon maupun parpol, seperti di Korea Selatan, atau dua surat suara yang berbeda, satu bagi kursi distrik dan satu lagi bagi kursi proporsional seperti dipraktikkan di Jepang, Lithuania, dan Thailand. Untuk konteks Indonesia, bila saat ini ada 560 anggota DPR yang dipilih, dengan *mixed system*, bisa dibuat, misalnya, 260 kursi disediakan untuk sistem distrik, dengan demikian akan ada 260 distrik pemilihan di Indonesia, sementara 300 kursi disediakan untuk sistem proporsional.<sup>28</sup>

Sistem ini agaknya lebih baik bagi Indonesia, di satu sisi kepentingan parpol tetap terwadahi dengan disediakannya kursi dengan sistem proporsional, dan di sisi lain pemilih diberikan kesempatan untuk memilih calonnya secara langsung di istrik-distrik pemilihan seperti halnya pemilu dalam sistem distrik. Menerapkan secara murni sistem distrik seperti di Inggris dan AS agaknya tidak terlalu tepat untuk Indonesia. Sistem kepartaian Indonesia masih terbilang lemah setelah sempat dilumpuhkan selama era Orde Baru. Belum ada parpol yang benar-benar kuat dan mengakar. Dalam sistem distrik, peranan parpol mengecil, digantikan dengan peran caleg, terutama mereka yang populer. Indonesia masih membutuhkan penguatan

---

<sup>28</sup> Refly Harun, *Op.Cit.*, hlm.105

parpol sehingga sistem proporsional lebih tepat untuk diterapkan. Namun, dalam waktu yang bersamaan Indonesia membutuhkan caleg-caleg yang dekat dan bertanggung jawab terhadap rakyat pemilihnya. Dalam konteks ini sistem distrik dirasakan lebih tepat. Untuk mengompromikan kedua kepentingan tersebut kiranya sistem campuran lebih tepat untuk diterapkan.<sup>29</sup>

*Kedua*, sistem pemilihan organis. Dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup. Dengan pandangan demikian, persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai penyanggah dan pengendali hak pilih. Dengan perkataan lain, persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat.<sup>30</sup>

## **2. Pemilihan Umum di Indonesia**

Pasal 22E UUD 1945 mengatur ketentuan tentang Pemilu secara jelas dan detail, yaitu:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali;
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

---

<sup>29</sup> Ibid., hlm.105

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm.17

- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.
- Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dijabarkan kedalam beberapa undang-undang, yaitu: Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-undang No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan Undang-undang No.42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 1 angka 1) Undang-undang No.15 Tahun 2011 disebutkan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 2 Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengatur mengenai asas penyelenggara pemilu sebagai pedoman pada asas: mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

### **1. Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan**

Pemilu anggota lembaga perwakilan secara khusus di atur dalam Undang-undang No.8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini merupakan elaborasi dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat" adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di NKRI dalam

menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Pasal 1 angka 2) Undang-undang No.15 Tahun 2011 mengatur pemilihan lembaga perwakilan bahwa Pemilu adalah untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu lembaga perwakilan ini dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Fungsi sistem pemilu adalah mengatur prosedur seseorang untuk dipilih menjadi anggota DPR. Sistem pemilu lembaga legislatif dibedakan atas dua macam, yaitu: (1) sistem pemilihan mekanis, dan (2) sistem pemilihan organis:

a. Sistem pemilihan mekanis. Dalam sistem ini rakyat dipandang sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Dalam pelaksanaannya sistem pemilihan mekanis dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu sistem perwakilan distrik dan sistem perwakilan proporsional.

1) Sistem Perwakilan Distrik. Disebut sistem distrik, karena wilayah Negara dibagi dalam distrik-distrik (daerah-daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota DPR yang dikehendaki. Sistem ini bisa disebut sistem mayoritas, karena untuk menentukan siapa saja yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu distrik ditentukan oleh perolehan suara terbanyak (suara mayoritas), dan tidak perlu mayoritas mutlak. Wakil terpilih diberi mandate untuk mewakili aspirasi seluruh rakyat di distrik yang bersangkutan, atau dikenal dengan istilah *the winner takes all*. Pemilu dilaksanakan sekali, suara-suara yang tidak terpilih di satu distrik pemilihan tidak digabungkan dengan suara yang diperoleh dari distrik pemilihan yang lain. Akibatnya sistem ini mempunyai kecenderungan untuk terjadinya penyederhanaan partai. Sistem ini ditentukan atas kesatuan geografis dimana setiap geografis yang disebut distrik hanya memilih seorang wakil. Negara membagi wilayahnya ke dalam sejumlah besar distrik-distrik dan jumlah distrik sama dengan jumlah anggota parlemen.

Partai yang mendapat suara terbanyak di dalam setiap distrik berhak mengisi kursi parlemen dari distrik yang bersangkutan sehingga calon anggota dari partai yang mendapat suara terbanyak itulah menjadi anggota parlemen. Suara yang diperoleh partai lain yang tidak menang menjadi terbuang, karena berapapun jumlah suara itu tidak akan ada wakilnya di parlemen berhubung kursi yang diperebutkan hanya satu

2) Sistem Perwakilan Proporsional. Disebut juga sistem perwakilan berimbang. Sistem proporsional menetapkan bahwa dalam satu daerah pemilihan dapat dipilih beberapa orang wakil sesuai dengan jumlah penduduknya. Dalam sistem ini, kursi yang ada di parlemen pusat diperebutkan dalam suatu pemilu sesuai dengan imbang suara yang diperoleh partai tersebut. Sistem proporsional dapat dilaksanakan dengan dua metode, yaitu *Hare system* dan *List system*. *Hare system*, adalah suatu sistem bahwa pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari daerah pemilihan. Jumlah imbang suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan, dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya, dan seterusnya. Sistem ini menghendaki suatu penghitungan yang akurat. *List system*, adalah memilih diantara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilu.

b. Sistem Pemilihan Organik. Pandangan organik menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan) dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Persekutuan hidup inilah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih (hak untuk mengutus wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat). Menurut sistem ini, partai-partai tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup dalam lingkungannya sendiri.

Sistem pemilu legislatif yang diterapkan saat ini banyak menimbulkan problematika di masyarakat, *money politic*, mobilisasi massa pelibatan anak-anak, kecurangan dalam pelaksanaan pemilu, hingga menghalalkan segala cara untuk

memenangkan pemilu, dan *irrationalitas* dari para caleg dalam ikhtiar pemilu, hingga menghilangkan prinsip keadilan dan kesetaraan. Tidak sedikit gejala kerusuhan, pertikaian, dan pertengkaran diantara masyarakat seolah-olah menjadi pembiasaan dikalangan masyarakat sebagai faktor dari sistem pemilu yang dianut. Indikator permasalahan tersebut dapat dianalisis dari sistem pemilu yang dianut, yaitu sistem partai politik dan sistem pemilu yang tidak berimbang. Pelaksanaan pemilu 2014, dengan jumlah parpol cukup banyak menjadikan parpol sebagai alat untuk memenangkan kepentingannya, bukan berdasar kepada asas demokratisasi dan pluralisme, tetapi lebih kepada kepentingan syahwat politik, bukan pada kepentingan rakyat, tetapi kepada kelompok dan individu masing-masing. Reynold dan Ben Reilly, dkk dan Surbakti, dkk memberikan pandangan tentang sistem pemilu legislatif. Dikatakan bahwa Sistem pemilu legislatif dalam pemilihan umum dibagi atas tiga sistem utama, yaitu: (1) sistem mayoritarian. Sistem mayoritarian merupakan sistem yang menyediakan satu kursi atau *single constituency* dalam daerah pemilihan, dan ditentukan oleh perolehan suara terbanyak; (2) sistem proporsional, yaitu kebalikan dari sistem mayoritarian. Setiap daerah pemilihan tersedia banyak kursi dengan perolehan kursi parpol secara proporsional dengan ketentuan jumlah suara terbanyak; dan (3) sistem semiproporsional merupakan gabungan kedua sistem diatas.<sup>31</sup>

## **2. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden**

Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD 1945), dinyatakan bahwa:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara (1) langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh (2) partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan (3) suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan

---

<sup>31</sup> Hayat, dalam "Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial", Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.

sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia...”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6A UUD 1945 di atas, dalam hubungannya dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, yang substansinya mengatur mengenai sistem *electoral law*, *electoral process*, dan *law enforcement*. Sistem *electoral law*, yang meliputi sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pembagian daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, metode penentuan pemenang/penetapan calon terpilih dengan aplikasi sistem pemilu yang digunakan. *Electoral process*, mengatur mengenai organisasi dan peserta pemilu, dan tahapan penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, *law enforcement* khusus mengenai pengawasan pemilu dan penegakan hukum, menurut hemat penulis sulit mencerminkan ke arah Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan sistem Presidensial dengan *dukungan suara mayoritas pilihan rakyat*.<sup>32</sup>

Pasal 1 angka 3) Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, penyelenggaraan Pemilu Presiden haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial.

Menurut Sulardi bahwa UUD 1945 bahwa salah satu tujuan perubahan UUD 1945 adalah memperkuat sistem pemerintahan presidensiil. Hal tersebut akan menjadi dasar penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensiil yang baik, efektif dan efisien. Adapun konsep sistem pemerintahan presidensiil murni itu memuat dua belas ciri, yaitu:<sup>33</sup>

a. Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan;

---

<sup>32</sup> Abdul Latif, dalam “Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm.26

<sup>33</sup> Sulardi, dalam “Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.520-521

- b. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat;
- c. Masa Jabatan Presiden yang pasti;
- d. Kabinet atau dewan menteri dibentuk oleh Presiden;
- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislaif;
- f. Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif;
- g. Menteri tidak boleh merangkap anggota badan legislatif;
- h. Menteri bertanggung jawab kepada Presiden
- i. Masa jabatan menteri tergantung pada kepercayaan Presiden;
- j. Peran eksekutif dan legislatif dibuat seimbang dengan sistem *checks and balances*;
- k. Pembuatan undang-undang oleh badan legislatif tanpa melibatkan lembaga eksekutif;
- l. Hak veto Presiden terhadap undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif;

Jadi yang dimaksud dengan sistem pemerintahan presidensiil murni apabila di dalamnya memuat ciri-ciri sistem presdidensiil tersebut di atas secara keseluruhan.

Senada dengan hal tersebut, Giovanni Sartori menegaskan bahwa sistem politik dikatakan pemerintahan presidensiil, jika presiden: *(i) result from populer election, (ii) during his or her pre-establish tenure cannot be discharged by a parliamentary vote, and (iii) heads or otherwise directs the government that he or she appoints.*<sup>34</sup> Bahkan dalam sistem presidensiil murni itu salah satu ciri menariknya adalah Presiden dipilih langsung oleh rakyat.<sup>35</sup> Artinya rancangan bangun menurut UUD 1945, bahwa sistem presidensiil harus dibangun oleh mekanisme pemilihan langsung Presiden dan penyelenggaraannya secara serentak. Sistem pemilihan langsung adalah sebuah sistem yang menggantungkan stabilitas pemerintahan pada dukungan rakyat secara langsung,<sup>36</sup> karena beberapa alasan (*raison d'etre*) yang sangat mendasar, yaitu: *Pertama*, Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil; *Kedua*, pemilihan Presiden langsung secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan

---

<sup>34</sup> Saldi Isra, dalam "Hubungan Presiden dan DPR", Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm.405

<sup>35</sup> Sulardi, dalam "Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni", Jurnal Konstitusi Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.520-521

<sup>36</sup> Abdul Latif, *Op.Cit.*, hlm.40



sistem perwakilan. *Ketiga*, pemilihan Presiden langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. Keempat, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat.<sup>37</sup>

Satya Arinanto sebagaimana dikutip Abdul Latif<sup>1</sup> mengemukakan sejumlah alasan diselenggarakannya pilpres (secara langsung) yaitu:

- a. Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung;
- b. Presiden terpilih tidak terkait pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah memilihnya. Artinya presiden terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut;
- c. Sistem ini menjadi lebih “accountable” dibandingkan dengan sistem yang sekarang digunakan (pada masa orde baru), karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya melalui MPR yang para anggotanya tidak seluruhnya terpilih melalui pemilihan umum;
- d. Kriteria calon presiden juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.<sup>38</sup>

Menurut Satya Arinanto, dalam sistem pemilihan Presiden secara langsung dikenal beberapa sistem yang berkaitan dengan cara pengambilan keputusan, yaitu:

- a. *First Past the Post*, didasarkan pada suara terbanyak. Digunakan dalam konstitusi Mexico, Kenya, Filipina, Zambia, Korea Selatan, Malawi, Irlandia, Zimbabwe. Dalam pemilihan Presiden di Filipina May 1992 Fidel Ramos terpilih dari 7 kandidat dengan memenangkan 25% suara.
- b. *Two Round System*, pemilihan dilaksanakan dua putaran jika dalam putaran pertama tidak ada seorang kandidat yang memperoleh suara mayoritas. Digunakan di konstitusi Amerika Serikat, Filandia, Austria, Bulgaria, Portugal, Rusia,

---

<sup>37</sup> Saldi Isra, dalam “Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial”, Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas, Volume II, No. 1, Juni 2009

<sup>38</sup> Abdul Latif, Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multi Partai, Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 3, April 2009, h. 38

Polandia, Perancis. Di negara Afrika Selatan, Mali, Pantaoi Gading, Siera Leone, Nambia, dan Kongo.

- c. *Preferential System*, dilakukan dengan memberikan preferensi pada kandidat. Jika tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas absolute, dihitung dengan cara preferensi. Sistem ini memungkinkan kandidat pada urutan bawah memenangkan pemilihan. Presiden Mary Robinson terpilih sebagai Presiden Irlandia 1990.
- d. *Distribution Requirement*, cara yang diterapkan dengan menetapkan dukungan dari beberapa daerah yang dipersyaratkan. Di negara di samping memenangkan pemilihan plural, harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari 31 propinsi.

Tampaknya cara yang terakhir yang dianut UUD 1945, dengan mengingat pada persebaran penduduk yang sebagian besar di Jawa maka sistem kombinasi ”*preferensial vote*” dan ”*distribution of requirement*” menjadi model yang ideal untuk diterapkan pada sistem pemilihan Presiden.<sup>39</sup>

Beberapa formula mewujudkan pilpres yang demokratis dan aspiratif yaitu:

1. Pembentukan norma yang berkualitas dan responsif, baik pada tataran UUD 1945, Undang - Undang dan Peraturan KPU. Norma berkualitas yaitu norma yang secara substantif mampu mengendalikan berbagai aktivitas kepemiluan menuju pemilu yang berkualitas, jujur, adil dan bertanggungjawab. Sementara norma responsif yaitu substansi norma yang merupakan cerminan dari kehendak rakyat pada umumnya, tidak sekedar memenuhi visi politik peserta pemilu, dalam hal ini partai politik.<sup>29</sup> Pada titik ini, menjadi penting simpulan Moh. Mahfud MD30 bahwa “jika kita ingin membangun hukum yang responsif maka syarat pertama dan utama yang harus dipenuhi lebih dulu adalah demokratisasi dalam kehidupan politik”. Salah satu indikator demokratisasi kehidupan politik yaitu ketersediaan para legislator untuk membuka ruang partisipasi yang lebar saat pembentukan undang-undang, khususnya undang – undang yang berkenaan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden (*electoral laws*).
2. Penyelenggara yang berkualitas, khususnya KPU dan perangkat sampai tataran KPPS agar lebih jujur, mandiri dan berintegritas. Terwujudnya kapasitas seperti

---

<sup>39</sup> Abdul Latif, *Op.Cit.*, hlm.30

ini dapat dimulai dari proses perekrutan (melibatkan lembaga independen) serta saat uji kelayakan dan kepantasan (*fit and proper test*) oleh DPR benar-benar steril dari kepentingan politik sesaat. Kriteria *fit and proper test* adalah kompetensi, pengalaman, integritas dan moralitas. Ketika penyelenggara menjalankan tugas dan fungsi serta kewajibannya sungguh-sungguh mandiri dan imparial serta menjunjung tinggi etika dan moralitas. Berkenaan dengan kemandirian penyelenggara, perlu ada komitmen atau konsensus bagi calon anggota KPU untuk tidak terlibat menjadi anggota partai politik minimal 5 tahun sejak berakhirnya masa kerja di KPU.

3. Pilih yang rasional, cerdas dan bermoral. Kriteria pilih semacam ini hanya bisa terwujud manakala pendidikan politik (baik formal dan nonformal) dilakukan secara intens dan sungguh-sungguh, baik oleh pemerintah, partai politik, lembaga pendidikan, organisasi non pemerintah, serta organisasi keagamaan. Pendidikan politik dimaksud mesti diarahkan agar pilih sungguh-sungguh memahami haknya dan kewajibannya dalam kehidupan bernegara. Pemahaman semacam ini akan memberi modal bagi mereka saat menjalankan hak pilihnya secara bertanggung jawab dan sesuai kehendak/keinginannya, meski ada pengaruh atau tekanan apapun (materil dan non materil)
4. Peranan pemerintah lebih diintensifkan terutama dalam menyiapkan *data base* daftar pilih yang lengkap dan akurat. Peranan pemerintah juga menjadi urgent dan vital ketika membantu penyelenggara mempersiapkan pilih yang cerdas dan bertanggung jawab.
5. Proses penjarangan bakal calon menjadi calon di lingkungan partai politik yang membuka ruang cukup besar dan luas bagi setiap pihak yang berkepentingan. Partai politik benar-benar wajib menjalankan ketentuan dalam UU Pilpres yaitu ... *dilakukan secara demokratis dan terbuka*. Aspek demokratis harus tercermin dengan melibatkan seluruh komponen partai mulai level terendah sampai level tertinggi, bahkan alangkah lebih berharga manakala melibatkan komponen non partai.
6. Mempertimbangkan peluang calon perseorangan, sehingga mengurangi monopoli partai politik sebagai pengusung. Gagasan ini sudah sering diutarakan dengan pertimbangan bahwa selama ini (pilpres 2004 dan 2009), partai politik atau

gabungan partai politik belum sepenuhnya mampu menjaring dan menyaring calon presiden dan wakil presiden yang berkualitas. Faktor konsensus politik lebih dominan ketimbang rekam jejak (*track record*), kompetensi dan integritas. Hanya saja disadari bahwa jalan keluarnya untuk terwujudnya gagasan tersebut diawali dari tingkat konstitusi, yaitu melalui amandemen UUD 1945.

7. Pengawasan publik, terutama dari institusi atau lembaga non pemerintah terhadap penyelenggara pemilu, pemerintah dan pemilih, agar semua pihak terkait tersebut dapat menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya secara konsisten. Pengawasan publik juga dilakukan oleh media massa.
8. Penegakan hukum yang konsisten, terutama dari aparat penegak hukum manakala memeriksa, mengadili dan memutuskan sengketa kepemiluan. Penegakan hukum yang konsisten akan menjadi “shock terapi” bagi khalayak untuk tidak melakukan pelanggaran hukum di waktu yang akan datang.<sup>40</sup>

### **3. Pemilu Nasional Serentak**

Di Indonesia saat ini, menggunakan sistem pemilu berkala, yaitu antara sistem pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) terpisah dengan pemilu presiden dan wakil presiden, ditambah dengan pemilu kepala daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan ketentuan perundang-undangan dalam kerangka otonomi daerah. Alasannya, menurut Assiddiqie, yaitu: (1) perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen; (2) kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan situasi, tergantung dari lingkungan yang mempengaruhinya. Artinya, ada beberapa faktor yang dapat merubah aspirasinya, yaitu karena faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau dalam negeri, atau dunia internasional, baik karena faktor internal maupun eksternal masyarakat itu sendiri; (3) meningkatnya pertumbuhan penduduk, dapat juga mempengaruhi aspirasi rakyat; dan (4) diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.

Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 merupakan pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang No.42

---

<sup>40</sup> Umbu Rauta, dalam “Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.613-614

Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Beberapa pasal tersebut mengatur ketentuan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden yang dilaksanakan terpisah, namun berdasar putusan MK ketentuan beberapa pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari pembatalan tersebut adalah dilaksanakannya “Pemilihan Umum Nasional Serentak” atau Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden dilakukan secara serentak yang dimulai pada tahun 2019 dan tahun-tahun selanjutnya.<sup>41</sup> Putusan ini menarik dan sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang semakin demokratis, MK sebagai lembaga pengawal demokrasi dan satu-satunya lembaga penafsir konstitusi memiliki kewenangan untuk menata sistem ketatanegaraan dan demokratisasi yang mengarah pada idealisasi sistem pemilu di Indonesia melalui pengujian undang-undang. Perkembangan demokratisasi di Indonesia pasca reformasi memang telah melaju kencang, misalnya Pilpres langsung. Namun, laju kencang tersebut terkadang keluar dari rel konstitusi, penguatan sistem presidensiil selalu dikotori oleh praktik buruk partai politik pengusung calon presiden atau partai politik pendukung pemerintahan, baik dalam bentuk bagi-bagi kursi di pemerintahan, maupun partai politik yang menjadi kutu loncat berkoalisi demi menceri bahan bakar partai politiknya agar terus berjalan, sekaligus ditambah dengan adanya sistem oposisi parpol yang tidak maksimal.

Menurut MK bahwa dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik sehingga dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan

---

<sup>41</sup> Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, hlm.85-87

kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang.<sup>42</sup>

Untuk itu, penataan sistem pemilu oleh MK bertujuan agar sistem pemilu lebih baik dan mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif (Pemilu tidak serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensiil keluar dari rel konstitusi, sehingga untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam UU Pilpres yang mengatur hal tersebut. Menurut MK bahwa norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Artinya pemilu yang tidak serentak menurut UU Pilpres tersebut bertentangan dengan UUD 1945, namun dalam dasar pertimbangan MK bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional. Adapun argumentasi MK bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-undang No.42 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945 didasarkan pada tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm.81-82

efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, meliputi:

#### 1. Rancang bangun Sistem Presidensial

Pandangan MK bahwa penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan MPR saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial, dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Hanya untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak. Menurut UUD 1945, seluruh anggota DPR dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang pesertanya diikuti oleh partai politik, sehingga anggota DPR pasti anggota partai politik. Oleh karena konfigurasi kekuatan DPR, berkaitan dengan konfigurasi kekuatan partai politik yang memiliki anggota di DPR, maka posisi partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dan dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh Presiden. Walaupun demikian, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden.<sup>43</sup>

Ketentuan UUD 1945 tersebut memberikan makna bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan Indonesia menempatkan partai politik dalam posisi penting dan strategis, yaitu Presiden memerlukan dukungan partai politik yang memiliki anggota di DPR untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm.78-79

Presiden. Di samping itu, pada satu sisi calon Presiden/Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan karena siapa yang menjadi Presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif partai politik dalam pencalonan Presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden dan rancang bangun sistem pemerintahan yang diuraikan di atas, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari partai politik, akan tetapi hak eksklusif partai politik ini diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi Presiden dan legitimasi rakyat kepada seorang Presiden. Dengan demikian, idealnya menurut desain UUD 1945, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden sangat berkaitan dengan dua dukungan, yaitu dukungan rakyat pada satu sisi dan dukungan partai politik pada sisi yang lain. Hal yang sangat mungkin terjadi adalah pada satu sisi Presiden mengalami kekurangan (defisit) dukungan partai politik yang memiliki anggota DPR, tetapi pada sisi lain mendapat banyak dukungan dan legitimasi kuat dari rakyat.

Dalam kondisi yang demikian, terdapat dua kemungkinan yang akan terjadi, yaitu *pertama*, sepanjang tidak ada pelanggaran yang ditentukan oleh UUD 1945 oleh Presiden yang dapat digunakan sebagai alasan pemakzulan, Presiden tetap dapat menjalankan pemerintahan tanpa dapat dijatuhkan oleh DPR walaupun tidak dapat melaksanakan pemerintahannya secara efektif. Kemungkinan *kedua*, adalah DPR akan mengikuti kemauan Presiden, karena jika tidak, partai-partai politik akan kehilangan dukungan rakyat dalam pemilihan umum. Berdasarkan kerangka sistem yang demikian, menurut MK mekanisme pemilihan Presiden dalam desain UUD 1945 harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945. Dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih, calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada



bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang menurut Mahkamah dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, menurut Mahkamah, penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. Hal demikian akan lebih memungkinkan bagi penggabungan partai politik secara alamiah dan strategis sehingga dalam jangka panjang akan lebih menjamin penyederhanaan partai politik. Dalam kerangka itulah ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai.<sup>44</sup>

Menurut MK bahwa praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pileg ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pileg tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian. Berdasarkan pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi. Oleh karena itu, norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pileg telah nyata tidak sesuai

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm.80

dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*” dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.<sup>45</sup>

## 2. Perspektif *original intent* dan penafsiran sistematis

Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pileg. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan *draft* perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa “...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu.” Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu “... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.” (vide *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum* (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). Dengan demikian, dari sudut pandang *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal demikian

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm.81

sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*.<sup>46</sup>

Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pileg dan Pilpres. Terkait dengan hal tersebut, pemilihan umum yang dimaksud frasa *“sebelum pelaksanaan pemilihan umum”* dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, *“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”* adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Maksud penyusun perubahan UUD 1945 dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pada kenyataannya adalah agar pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara bersamaan antara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan) dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres). Selain itu, dengan mempergunakan penafsiran sistematis atas ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”*, dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*, adalah tidak mungkin yang dimaksud *“sebelum pemilihan umum”* dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 adalah sebelum Pilpres, karena jika frasa *“sebelum pemilihan umum”* dimaknai sebelum Pilpres, maka frasa *“sebelum pemilihan umum”* tersebut menjadi tidak diperlukan, karena calon Presiden dengan sendirinya memang harus diajukan sebelum pemilihan Presiden. Dengan demikian menurut MK, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm.82

secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Menurut MK, dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis.<sup>47</sup>

### 3. Efisiensi Anggaran Pemilu

Penyelenggaraan Pilpres dan Pileg secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pileg juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat; Bahwa selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan demikian pelaksanaan Pilpres dan Pileg yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas.<sup>48</sup>

Pemilu serentak dapat diberlakukan pada pemilu selanjutnya (pemilu 2019 dan seterusnya) hal ini dilakukan demi pertimbangan penataan sistem Pemilu dan budaya

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm.83

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm.84

hukum Pemilu yang belum mampu melaksanakan pemilu serentak. Pertimbangan hukum MK terkait penundaan keberlakuan putusan, yaitu:<sup>49</sup>

1. Meskipun Mahkamah menjatuhkan putusan mengenai Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU 42/2008, namun menurut Mahkamah penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional.
2. Merujuk pada Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 dan Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 tersebut, maka dalam perkara ini pembatasan akibat hukum hanya dapat dilakukan dengan menanggukhkan pelaksanaan putusan *a quo* sedemikian rupa sampai telah terlaksananya Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2014. Selanjutnya, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan harus mendasarkan pada putusan Mahkamah *a quo* dan tidak dapat lagi diselenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah. Selain itu, Mahkamah berpendapat memang diperlukan waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik yang baik bagi warga masyarakat, maupun bagi partai politik untuk mempersiapkan diri dan melaksanakan agenda penting ketatanegaraan.
3. Dengan diputuskannya Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres maka diperlukan aturan baru sebagai dasar hukum untuk melaksanakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak. Berdasarkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum haruslah diatur dengan Undang-Undang. Jika aturan baru tersebut dipaksakan untuk dibuat dan diselesaikan demi menyelenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak pada tahun 2014, maka menurut penalaran yang wajar, jangka waktu yang tersisa tidak memungkinkan atau sekurang-kurangnya tidak cukup memadai untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan komprehensif.
4. Bahwa tahapan penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2014 telah dan sedang berjalan mendekati waktu pelaksanaan. Seluruh ketentuan peraturan perundang-

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm.85-87

undangan mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan umum, baik Pilpres maupun Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan, telah dibuat dan diimplementasikan sedemikian rupa. Demikian juga persiapan-persiapan teknis yang dilakukan oleh penyelenggara termasuk persiapan peserta pemilihan umum dan seluruh masyarakat Indonesia telah sampai pada tahap akhir, sehingga apabila Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres yang akan diputuskan dalam perkara ini harus diberlakukan segera setelah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum maka tahapan pemilihan umum tahun 2014 yang saat ini telah dan sedang berjalan menjadi terganggu atau terhambat, terutama karena kehilangan dasar hukum. Hal demikian dapat menyebabkan pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 2014 mengalami kekacauan dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru tidak dikehendaki karena bertentangan dengan UUD 1945.

Artinya bahwa Putusan MK ini merupakan putusan yang baik dan sangat *acceptable*<sup>50</sup> dengan berbagai argumentasi bahwa: (1) pemilu yang tidak serentak justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensiil; (2) pemilu serentak merupakan amanat konstitusi, (3) dan tentunya akan mengarah pada efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, sehingga pemilu serentak memang akan lebih efisien dan pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya.

Dalam ranah teoritis konsep pemilu serentak adalah suatu kebijakan politik untuk melakukan penggabungan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari H pemungutan suara. Dalam konteks perbandingan (*comparative*) sistem politik yang berkembang konsep pemilu serentak hanya dikenal di negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensiil. Sebab, dalam sistem ini, baik anggota legislatif maupun pejabat eksekutif dipilih melalui pemilu. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana pemilu legislatif dengan sendirinya menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi

---

<sup>50</sup> Sidarto Danusubroto, dalam “Keputusan Yang Baik dan Akseptabel”, Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis, Edisi No.02/TH.VIII/Februari 2014, hlm.16

pemilu menguasai mayoritas kursi parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan.<sup>51</sup>

Merujuk pada perkembangan demokratisasi di Indonesia, ternyata urgensi pemilihan langsung Presiden saja ternyata tidak cukup untuk memperkuat sistem presidensiil, sehingga diperlukan penataan ideal bahwa Pilpres dilakukan secara langsung dan serentak bersamaan dengan Pemilu Legislatif. Misalnya hasil Pilpres 2009 yang terkesan hambar disebabkan karena banyak kelemahan dan kekurangan selama proses pesta rakyat tersebut berlangsung, banyak peraturan-peraturan pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat serta bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.<sup>52</sup> Selain itu, pendalaman demokrasi juga dapat dipandang sebagai upaya untuk merealisasikan pemerintahan yang efektif, untuk itu negara dan masyarakat seharusnya saling bersinergi sehingga bisa saling memperkuat perannya masing-masing.<sup>53</sup> Dengan pemilu nasional serentak diharapkan memperkuat hubungan legislatif dan eksekutif dalam kerangka *checks and balances* yang dikehendaki oleh konstitusi sehingga akan menciptakan pemerintahan yang lebih stabil dan efektif dalam konteks sistem pemerintahan presidensiil yang telah dikonsepsikan dalam UUD RI 1945.<sup>54</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dengan mekanisme Pemilu Nasional Serentak banyak sekali manfaat yang dapat diperoleh dalam memperkuat sistem pemerintahan, meliputi: (a) sistem pemerintah diperkuat melalui '*political separation*' (*decoupled*) antara fungsi eksekutif dan legislatif yang memang sudah seharusnya saling imbang mengimbangi. Para pejabat di kedua cabang kekuasaan ini dibentuk secara sendiri-sendiri dalam waktu yang bersamaan, sehingga tidak terjadi konflik kepentingan ataupun potensi sandera menyandera yang menyuburkan politik transaksional; (b) Salah satu kelemahan sistem '*decoupling*' ini potensi terjadinya gejala '*divided government*' atau '*split-government*' sebagai akibat kepala pemerintahan tidak menguasai dukungan suara mayoritas di parlemen. Namun hal ini

---

<sup>51</sup> Ria Casmi Arrsa Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.532-533

<sup>52</sup> Sudi Prayitno, dalam "Refleksi Yuridis Pilpres 2009", Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 3, September 2009, hlm.79

<sup>53</sup> Siti Zuhro, dalam "Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya", Jurnal Pemilu dan Demokrasi Volume 4 Desember 2012, hlm.32

<sup>54</sup> Rosa Ristawati, dalam "Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil, Jurnal Konstitusi Puskoling Universitas Airlangga, Vol. II, No. 1, Juni 2009, hlm.35

haruslah diterima sebagai kenyataan yang tentunya harus diimbangi dengan penerapan prinsip tidak dapat saling menjatuhkan antara parlemen dan pemerintah; (c) Sistem ‘*impeachment*’ hanya dapat diterapkan dengan persyaratan ketat, yaitu adanya alasan tindak pidana, bukan alasan politik; (iv) untuk menjaga iklim dan dinamika “*public policy debate*” di parlemen. Harus dimungkinkan anggota partai politik berbeda pendapat dengan partainya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, dan kebijakan “*party recall*” harus ditiadakan dan diganti dengan kebijakan “*constituent recall*”. Dengan cara demikian, maka keputusan untuk diterapkannya sistem pemilu serentak mulai tahun 2019 dapat dijadikan momentum untuk penguatan sistem pemerintahan. Ini harus dijadikan agenda utama pasca terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2014, sehingga periode 2014-2019 benar dimanfaatkan untuk konsolidasi demokrasi yang lebih produktif dan efisien serta penguatan sistem pemerintahan presidensial.<sup>55</sup>

Pemilu nasional serentak tidak hanya memberikan implikasi pada ranah hukum tata negara atau politik ketatanegaraan saja, tetapi memiliki implikasi yang besar dalam kajian ilmu politik. Dalam perspektif ilmu politik, pemilu nasional serentak memiliki sejumlah keuntungan yang bersifat hipotetik dilihat dari sisi pelembagaan politik dan konsolidasi demokrasi di Indonesia, meliputi:

1. Pemilu nasional serentak bertujuan menciptakan hasil pemilu yang kongruen

Secara akademis konsep pemilu serentak ini hanya memungkinkan berlaku dalam sistem pemerintahan presidensial. Inti konsep ini adalah menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan eksekutif dalam satu hari yang sama, sehingga kemungkinan terciptanya pemerintahan yang kongruen, maksudnya terpilihnya pejabat eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) yang mendapat dukungan legislatif sehingga pemerintahan stabil dan efektif. Kongruensi pemerintahan yang tercipta ini diasumsikan akan berkorelasi secara signifikan terhadap stabilitas dan efektivitas pemerintahan. Pemerintahan diharapkan akan efektif dalam pengambilan keputusan karena mayoritas kursi parlemen dipegang oleh partai yang mengusung presiden terpilih. Inilah yang sering diasumsikan bahwa pemilu serentak berkorelasi positif terhadap penguatan presidensialisme di Indonesia.

---

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, “Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan”, diunduh dari [http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan\\_Umum\\_Serentak.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan_Umum_Serentak.pdf), pada tanggal 26 Juni 2014, hlm.1



Konsep dan desain ini didasarkan pengalaman Negara-negara Amerika Latin yang menggunakan sistem pemilu presidensial dengan pemilu tidak serentak yang mengakibatkan pemerintahannya tidak stabil akibat pertikaian antara presiden terpilih dengan parlemen yang mayoritas anggotanya tidak berasal dari partainya presiden atau partai koalisi pendukung presiden. Untuk mengatasi persoalan ini, Brasil kemudian mengadakan pemilu serentak mulai 1994 dan dalam waktu 15 tahun kemudian Brasil menunjukkan stabilitasnya, dan bahkan menjadi salah satu kekuatan ekonomi dunia saat ini. Sukses Negara Brasil kemudian diikuti oleh banyak Negara di kawasan itu. Menurut Shugart, kongruensi ini tercipta karena dalam pemilu serentak terdapat efek yang namanya *coattail effect*, di mana keterpilihan calon presiden akan mempengaruhi keterpilihan calon legislatif.<sup>56</sup> Artinya, orang setelah memilih capres akan cenderung memberikan pilihannya terhadap legislatif yang berasal dari partai yang mengusung presiden.<sup>57</sup>

## 2. Pemilu nasional serentak ini mendorong terciptanya koalisi berbasis kebijakan

Pemilu nasional serentak ini mendorong terciptanya koalisi berbasis kebijakan, sebab pemilu juga membutuhkan partai politik yang kuat dan daya tahan memadai dalam mewakili kepentingan masyarakat dan menawarkan pilihan-pilihan kebijakan untuk menunjukkan kemampuannya dalam menuju kebaikan umum (*bonum publicum*),<sup>58</sup> dan sekaligus meminimalkan pragmatisme politik yang kerap menjadi acuan aktor-aktor dan partai-partai politik dalam berkoalisi. Sebagaimana yang terjadi saat ini, pemilu model serial/ tidak serentak sangat rawan pragmatisme politik karena parpol bergabung dalam sebuah koalisi cenderung untuk mendapatkan kekuasaan (*office-oriented approach*), bukan karena memperjuangkan kebijakan (*policy-oriented approach*). Berdasarkan putusan MK tersebut di atas pelaksanaan pemilu yang tidak serentak membuat pengawasan maupun *checks and balances* antara DPR dan Presiden tidak berjalan

---

<sup>56</sup> Matthew Soberg Shugart & Scott Mainwaring, 1997, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (ed), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York, pp. 12–54

<sup>57</sup> Heather Stoll, Presidential Coattail: A Closer Look, Paper presented at the 2011 National Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago Illinois, 31 March–3 April 2011

<sup>58</sup> A.Ahsin Thohari, dalam "Deklinasi Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 4 Desember 2012, hlm.580

dengan baik. Sebab, pasangan calon presiden dan wakil presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik. Apa yang terjadi dalam dua kali pelaksanaan pemilihan presiden ini tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dengan pemilu serentak, parpol tak bisa lagi berkoalisi secara pragmatis. Parpol akan lebih selektif mencari calon, dan tak sekadar mengandalkan pertimbangan matematis. Dalam jangka panjang, hal ini diharapkan bermuara pada penyederhanaan sistem kepartaian secara alamiah.

### 3. Pemilu nasional serentak mendorong kualitas Parpol yang lebih demokratis

Kehadiran dan peran partai politik saat ini menjadi prasyarat penting bagi praktik demokrasi modern, bahkan demokrasi modern adalah demokrasi partai.<sup>59</sup> Literatur studi demokrasi umumnya menyebut adanya partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif merupakan *conditio sine quo non* bagi praktik demokrasi. Sistem politik demokratis diyakini mampu memfasilitasi kehidupan partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif, maka demokratisasi partai politik mensyaratkan demokratisasi sistem politik terlebih dulu. Tanpa sistem politik demokratis, sulit muncul partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif. Dalam sistem politik non-demokratis, kehidupan partai politik umumnya tidak bebas, tidak otonom, dan tidak kompetitif.<sup>60</sup>

Sebagai saluran utama pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden, demokratisasi internal partai politik menjadi sebuah keniscayaan. Artinya, pasangan calon yang diajukan harus berasal dari hasil sebuah proses yang terbuka dan partisipatif. Dengan cara seperti itu, posisi sentral (seperti ketua umum, ketua dewan pembina dan lain-lain) di partai politik tidak otomatis menjadi jalan tol menjadi calon presiden dan/atau wakil presiden. Melihat realitas empirik selama ini, mengharapkan semua partai politik untuk lebih demokratis. Karena itu, tidak ada pilihan lain, kecuali Undang-undang tentang Partai Politik memberikan paksaan yang tak mungkin dihindari. Dalam hal ini, undang-undang tersebut harus menentukan kerangka dasar keterbukaan proses pengajuan

---

<sup>59</sup> Richard S. Katz, 1980, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, pp.1

<sup>60</sup> Munafrizal Manan, danam "Partai Politik dan Demokrasi di Indonesia Menyongsong Pemilu 2014, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2012, hlm.505

pasangan calon. Jika perlu, sekiranya tidak melakukan proses terbuka dan partisipatif, partai politik bersangkutan kehilangan haknya mengajukan pasangan calon.

4. Pemilu nasional serentak potensial meminimalkan konflik antar partai atau pendukung partai. Konflik tak lagi berkepanjangan sepanjang tahun, sehingga dari sisi manajemen konflik jadi lebih mudah untuk ditangani. Energi pendukung partai dapat diarahkan untuk kegiatan positif lain yang mengarah pada pelembagaan partai politik.

Bahkan pemilu nasional serentak lebih efisien, hemat waktu dan hemat biaya. Efisiensi dalam konteks pemilu serentak ini bisa dilihat dari beberapa aspek, antara lain efisiensi waktu dan biaya pemilu. Trilyunan uang negara dapat dialihkan untuk memenuhi hak konstitusional lain yang tidak kalah penting, sebab dalam tahapan pemilu legislatif dan presiden yang bersamaan/ serentak banyak hal yang bisa diringkas dalam satu paket pekerjaan. Apalagi sekitar 65% biaya pemilu dialokasikan untuk honor petugas pemilu, sehingga makin banyak pemilu digelar, maka makin besar biaya yang dikeluarkan. Selanjutnya dalam aspek efisiensi biaya politik, karena biaya kampanye caleg dan capres jadi satu maka politik biaya tinggi sebagaimana praktik yang terjadi saat ini bisa diminimalkan. Dampak positif lebih lanjut, berpotensi kurangi *money politics* dan korupsi, sebab strategi pemenangan kandidat dengan menggunakan praktik politik uang memunculkan persaingan tidak sehat dalam pemilu karena memunculkan lapangan bermain yang tidak sama (*un equity of playing field*), ketimpangan akses menuju pucuk pimpinan jabatan publik, dan lahirnya politik yang terkooptasi yang menurunkan kualitas demokrasi, dan mengorbankan kepentingan publik.<sup>61</sup> Selain itu, dengan pemilu nasional serentak akan terjadi perubahan drastis mengenai *presidential threshold*, sebab semua partai politik yang lolos menjadi peserta pemilu akan bisa mengajukan calon presiden dan calon wakil presiden. Bahkan, bisa jadi akan masuk juga calon presiden independen.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Devi Darmawan, dalam "Tinjauan terhadap Pengaturan Politik Uang dalam Peraturan Kepemiluan, *Jurnal Pemilu Demokrasi* Volume 4 Desember 2012, hlm.104

<sup>62</sup> Sudarto Danusubroto, *Loc. Cit.*

Menurut Didik Supriyanto sebagaimana dikutip Ria Casmi Arrsa<sup>63</sup> bahwa gagasan Pemilu serentak mampu mengatasi politik dinasti dengan dasar argumentasi *Pertama*, bila pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dilaksanakan bersamaan, setiap orang (termasuk petahana dan kerabatnya) memiliki peluang terbatas untuk mencalonkan diri. Mereka harus memilih salah satu jabatan yang hendak digapai: anggota legislatif atau jabatan eksekutif. Baik yang terpilih maupun yang tidak berada dalam posisi sama dalam kurun lima tahun ke depan. Bandingkan dengan situasi saat ini. Pada saat pemilu legislatif, setiap orang memburu kursi DPR, DPD, dan DPRD. Selang satu atau dua tahun kemudian, mereka yang sudah mendapat kursi parlemen maupun yang gagal bergerak ke arena eksekutif berebut kursi kepala daerah dalam pilkada. Bagi pemilik kursi parlemen yang gagal bisa kembali menduduki kursinya; sedangkanyang berhasil akan meninggalkan kursinya untuk orang lain, yang bisa jadi adalah kerabatnya.

*Kedua*, penggabungan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini. Mereka sadar, keterpilihan calon pejabat eksekutif yang mereka usung akan memengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif. Hal ini mendorong partai-partai akan membangun koalisi besar sehingga pasca pemilu menghasilkan *blocking politic* di satu pihak, terdapat koalisi besar yang memenangi jabatan eksekutif sekaligus menguasai kursi parlemen; di pihak lain terdapat koalisi gagal meraih jabatan eksekutif yang menjadi kelompok minoritas parlemen sehingga mau tidak mau menjadi oposisi. Dengan demikian melalui gagasan Pemilu serentak diharapkan menjadikan suatu upaya untuk membangun kualitas demokrasi yang terkonsolidasi sehingga secara simultan akan berdampak pada menguatnya sistem Presidensil di Indonesia.

#### **4. Model-Model Penyelesaian Sengketa Pemilu**

Kata “sengketa pemilu” sebagai salah satu objek yang dianalisa. Untuk itu perlu dipahami mengenai konsep dan definisi “sengketa pemilu” itu sendiri. Kata sengketa pemilu apabila dilihat secara etimologis dapat dilihat dari istilah sengketa (*dispute*). Sengketa tersebut merupakan implikasi dari timbulnya permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pemilu. Hasil penelitian *Institute for Democracy*

---

<sup>63</sup> Ria Casmi Arrsa”, dalam “Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi”, Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.532-533

*and Electoral Assistance (IDEA)* mendefinisikan *electoral dispute* yaitu “*any complaint, challenge, claim or contest relating to any stage of electoral process.*”<sup>15</sup> Dari pengertian ini, cakupan *electoral dispute* pada dasarnya memang luas dan meliputi semua tahapan pemilihan umum. Permasalahan Pemilu diantaranya meliputi (1) pelanggaran pidana dan administrasi Pemilu; dan (2) perselisihan hasil perolehan suara. Penyelesaian perselisihan hasil pemilu diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 dan Pasal 10 UU MK. Dalam praktiknya, kewenangan dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum MK berkembang dari hanya sekedar mengkaji mengenai kuantitatif (baca: angka-angka hasil Pemilu) yang kemudian juga mempermasalahkan kualitatif (baca: terpenuhinya asas-asas konstitusional).<sup>64</sup>

Topo Santoso berpendapat bahwa apa yang disebut sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sesungguhnya merupakan kasus pelanggaran administrasi pemilu atau kasus ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara pemilu.<sup>16</sup> Mengingat tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji mengenai cakupan dan ruang lingkup kewenangan lembaga yang menyelesaikan permasalahan yang terjadi pada tiap tahapan pemilu, maka definisi yang lebih luas diperlukan. Istilah “sengketa pemilu” pada penelitian ini mencakup segala pelanggaran yang terjadi pada proses pemilu dan memengaruhi kualitas dari pelaksanaan pemilu tersebut secara signifikan. Oleh karenanya, istilah “perselisihan tentang hasil pemilihan umum” yang digunakan dalam Pasal 24C UUD 1945 adalah bagian dari “sengketa pemilihan umum”.

Menurut situs ACE Electoral Knowledge, 50 persen sengketa pemilu di banyak negara diselesaikan oleh lembaga pengadilan, 46 persennya oleh Electoral Management Bodies (EMB/KPU). Di Negara Thailand, Turki, Australia, Bolivia, Norwegia sengketa pemilu diselesaikan oleh EMB, sementara Indonesia dan Jerman oleh pengadilan.<sup>65</sup> Sengketa atau perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) atau dalam istilah asing *Local Election*, pada dasarnya merupakan sengketa hukum yang sekaligus merupakan sengketa kepentingan pihak-pihak yang terlibat dalam *local election* tersebut, dan bidang penanganan keberatan pemilu bukanlah sesuatu hal yang baru.

---

<sup>64</sup> Bisariyadi, dkk., dalam “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional”, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.539-540

<sup>65</sup><http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Berita.Berita&id=5318> diunduh pada hari jumat 7 september 2012 pukul 13.45 WIB

Penghitungan ulang suara dan gugatan maupun penanganan terkait partisipasi dan hak pilih, memiliki sejarah yang panjang dalam perkembangan lembaga-lembaga demokratis.<sup>66</sup> Walaupun perkembangan hak pilih universal dan hak untuk berpartisipasi dalam proses pemilu dijamin oleh berbagai konvensi internasional,<sup>67</sup> penegakan hak-hak ini menjadi tanggung jawab masing-masing negara,<sup>68</sup> yang dapat dinilai layak dan sesuai dengan norma-norma nasional dan internasional, melaksanakan saluran alternatif atas penyelesaian yudisial.

Penerapan proses-proses tersebut oleh negara untuk menyelesaikan sengketa adalah bervariasi seperti halnya sistem hukum dan politik di masing-masing negara tersebut. Berikut akan dijelaskan beberapa metode penyelesaian sengketa pemilu di beberapa negara maju dan negara demokrasi berkembang. Kajian perbandingan penting untuk bahan evaluasi terhadap model penyelesaian sengketa pemilukada yang saat ini dianut di Indonesia.

#### a. Model Penyelesaian di bawah Kewenangan Mahkamah Agung

Lembaga yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa *local election* adalah Mahkamah Agung yang mempunyai kewenangan menyelesaikan banding dan gugatan pemilihan umum daerah.<sup>69</sup> Mahkamah Agung memiliki dua

---

<sup>66</sup>John Hardin Young, 2009, *International Election Principles: Democracy and the Rule of Law*, hlm.35

<sup>67</sup>Lihat *Universal Declaration of Human Rights*, 1984, pasal 21, diunduh di <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml> pada hari jumat tanggal 7 september 2012 pukul 14.00 WIB dan lihat juga *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, 1996, pasal 25, dapat dilihat di <http://www.ohcr.org/english/law/ccpr.htm>. hari jumat tanggal 7 september 2012 pukul 14.00 WIB

<sup>68</sup>*Ibid*, ICCPR, 1996, supra note 2, pasal 2 (2) & (3); dan lihat juga *Vienna Convention on the Law of Treaties* pasal 26, diberlakukan 27 Jan, 1980, 1155 U.N.T.S 331 (“Setiap traktat yang berlaku mengikat para pihak dan harus dilaksanakan oleh mereka dengan itikad baik”), dapat dilihat di <http://www.ohcr.org/english/law/ccpr.htm>. hari jumat tanggal 7 september 2012 pukul 14.00 WIB

<sup>69</sup>Di Amerika Serikat, negara bagian mempunyai beberapa pengadilan dan sedikitnya satu Mahkamah Agung. Texas dan Oklahoma telah memisahkan Mahkamah Agung untuk penjahat serta kasus sipil. 39 negara bagian mempunyai Mahkamah Agung lanjutan untuk naik banding. Mahkamah Agung mempunyai kewenangan naik banding atas keseluruhan negara bagian. Kedua pengadilan yaitu terbatas dan umum, mempunyai kewenangan asli pada wilayah yang terdiri atas kota-kota, propinsi atau daerah. Di beberapa negara bagian, Mahkamah Agung lanjutan mempunyai kewenangan atas satu keseluruhan negara bagian; di pihak lain, kewenangan mereka dibatasi pada daerah dalam suatu negara bagian. Pengadilan lainnya mungkin bisa disebut dengan beberapa nama, di antaranya Pengadilan Tinggi, Pengadilan Wilayah, Rangkaian Courts, Pengadilan Umum, Pengadilan Pemerintah Kota atau yang lainnya. Pengadilan tertinggi biasa disebut dengan Mahkamah Agung. Di New York, Mahkamah Agung adalah pengadilan percobaan, dan pengadilan tertinggi disebut pengadilan naik banding. Lihat di <http://www.gats.blogspot.com/2008/12/sistem-hukum-amerika-serikat.html>

jenis lanjut yurisdiksi,<sup>70</sup> pertama adalah yurisdiksi asli yang berarti bahwa Mahkamah Agung adalah pengadilan pertama untuk mendengar kasus dan hanya tipe dari hal-hal yang melibatkan yurisdiksi asli yang melibatkan wakil-wakil pemerintah asing dan hal-hal dimana negara adalah peserta, dan semua kasus lain didengar oleh pengadilan federal, Mahkamah Agung mendengar banding dari keputusan pengadilan yang lebih rendah, ini adalah yurisdiksi banding.<sup>71</sup> Dalam hal pemilihan umum kepala daerah, dibedakan dimana pelaksanaan undang-undang pemilu membedakan antara pelanggaran keuangan dan bentuk kesalahan lainnya. Setiap kesalahan ditangani secara administratif oleh Komisi Pemilihan Federal, sedangkan pelanggaran yang bermotif pidana diusut oleh Departemen Kehakiman. Sifat penyelesaian sengketa *local election* bersifat desentralistik, hal ini dikarenakan pemilihan umum di Amerika dilakukan secara serentak. Jumlah hakim di Mahkamah Agung terdiri dari 9 orang. Negara yang menggunakan metode ini Amerika Serikat dan Philipina.

#### b. Model Penyelesaian Melalui Pengadilan Pemilu

Lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilukada adalah Pengadilan Pemilu (Electoral Court/Corte Electoral), yang mempunyai ruang lingkup khusus menangani kasus terkait pemilu dan bersifat desentralistik dalam penyelesaian sengketa dengan jumlah hakim terdiri dari 5 orang hakim. Yurisdiksi pengadilan pemilu<sup>72</sup>, membuat aturan dalam hal sengketa pemilu dan keluhan tentang pelanggaran kode etik, menentukan pengadilan memiliki yurisdiksi untuk mendengar khususnya sengketa dan keluhan tentang pelanggaran pemilu dan dapat mendengar dan menentukan segala hal yang berhubungan dengan penafsiran hukum.

Pengadilan pemilu dapat menyelidiki setiap dugaan pelanggaran, ketidakmampuan anggota komisi dan membuat rekomendasi kepada komite Majelis Nasional. Dalam hal ini sistem pelaksanaan pemilu dilaksanakan secara serentak. Negara yang menggunakan metode ini Uruguay dan Brazil. Seperti

---

<sup>70</sup> The US Supreme Court's Power and Authority, <http://suite101.com/article/the-us-supreme-courts-power-authority-a130693>

<sup>71</sup> keputusan dari Komisi Pemilihan meningkat secara langsung untuk ditinjau ke Mahkamah Agung, lihat supreme court of philipines di <http://suite101.com/article/powers-and-functions-of-the-philippine-supreme-court-a228428>

<sup>72</sup> <http://www.info.gov.za/gazette/acts/1996/a51-96.htm>

contoh di Brazil, sengketa pemilu di Brazil merupakan wewenang Pengadilan Tinggi Pemilu (*Superior Electoral Court/Tribunal Superior Eleitoral/TSE*) menggunakan tata tertib penunjukan lain yang menarik.<sup>73</sup> TSE memiliki yurisdiksi atas seluruh aspek pemilu dan mengatur berfungsinya partai politik. Kewenangannya meliputi mengawasi konvensi partai dan pemilu internal, menyetujui atau membatalkan pendaftaran partai, mendaftarkan kandidat dan mengesahkan mereka yang terpilih, mengatur dan mengawasi akses partai terhadap akses waktu nirbayar pada televisi dan radio selama pemilu, dan mendaftarkan para pemilih. Konstitusi mengatur sangat spesifik tentang komposisi Pengadilan Tinggi Pemilu.<sup>74</sup> Ada tujuh orang hakim, tiga hakim dipilih dari anggota-anggota Mahkamah Agung Federal (*Federal Supreme Court*), dua hakim dipilih dari anggota-anggota Pengadilan Tinggi (*Superior Court of Justice*), dan dua hakim dicalonkan oleh presiden, yang dipilih di antara enam praktisi hukum yang terkenal pengetahuan hukumnya dan memiliki reputasi moral yang baik yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung Federal, untuk mempertahankan karakter nonpartisan pengadilan pemilu, para hakim menjabat selama jangka waktu dua tahun dan tidak dapat menjabat lebih dari dua periode berturut-turut.<sup>75</sup> Brazil dipandang sebagai negara yang memiliki sistem penanganan keberatan yang efektif yang berdasarkan ketentuan yang kuat dalam konstitusi dan undang-undang pemilunya. Konstitusi Brazil merinci komposisi pengadilan pemilu dan menyatakan bahwa sebuah undang-undang tambahan seharusnya dibuat untuk mendefinisikan “organisasi dan kewenangan pengadilan, hakim dan badan pengawas pemilu”. Ketentuan konstitusional dan undang-undang yang mendirikan lembaga-lembaga penanganan keberatan membantu melindungi hak peninjauan yusidial dalam masalah pemilu.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Brazil Superior Electoral Court, supra note 6

<sup>74</sup> Constituicao Federal [C.F.] [Constitution] art. 119 (Braz.).

<sup>75</sup> Id. art. 121, § 1; lihat juga, contohnya, Ruben Hernandez Valle, Costa Rica: A Powerful Constitutional Body, Case Study 1 (“TSE terdiri dari tiga hakim reguler dan enam hakim pengganti. Penunjukan mereka dilakukan lewat dua-pertiga anggota Hakim Mahkamah Agung.”), dapat dilihat di [http://www.Idea.int/publications/emd/upload/EMD\\_CS\\_Costa\\_Rica.pdf](http://www.Idea.int/publications/emd/upload/EMD_CS_Costa_Rica.pdf)

<sup>76</sup> IFES, Juni 2010. Lihat: <http://www/v-brazil.com/government/laws/titleIV Justice.html>.



Sedangkan di Uruguay, Undang-Undang Pemilu tahun 1924 membentuk sebuah badan pemilu yang otonom, independen dan permanen.<sup>77</sup> Penyelenggaraan pemilu dihimpun di bawah yurisdiksi pengadilan pemilu (*Corte Electoral*). Pada tahun 1934, eksistensi dan kekuasaan pengadilan pemilu dinyatakan di dalam konstitusi. Keanggotaan pengadilan bersifat campuran, dengan lima anggota “yang tidak berpihak secara politik” yang semuanya dipilih oleh badan legislatif, dan empat perwakilan dari partai politik dengan suara terbanyak yang dipilih oleh anggota dari setiap partai dalam badan legislatif.

Pengadilan pemilu kemudian mengawasi badan pengawas pemilu yang permanen, yang bertindak sebagai badan penyelenggara pemilu di tingkat departemen. Kewenangan pemilu pengadilan termasuk tanggung jawab pengelolaan tradisional, seperti pendaftaran pemilu dan pelaksanaan pemilu itu sendiri. Selain itu, hal ini juga mengawasi pemilu internal partai politik dan pemilu di perguruan tinggi di seluruh negeri. Pengadilan tersebut juga berfungsi sebagai pengadilan tertinggi mengenai urusan terkait pemilu, termasuk penanganan berbagai sengketa dan gugatan pemilu. Dengan jumlah mayoritas enam dari sembilan anggota, dimana paling sedikit tiga anggotanya harus tidak berpihak secara politik, pengadilan pemilu memiliki kewenangan untuk menyelidiki secara formal hasil seluruh pemilu dan referendum, untuk menolak hasil pemilu dan mengumumkan hasilnya tidak sah dan batal, serta untuk mengadakan penyelidikan terhadap hasil suara suara.

Lebih lanjut, pengadilan tersebut memiliki hak khusus untuk menerbitkan undang-undang yang bersifat administratif, yudikatif dan pengaturan, serta tidak ada undang-undang tersebut yang dapat diubah oleh cabang dari pemerintah manapun. Kekuasaan terakhir ini merupakan hal yang unik dalam pemerintahan Uruguay, tidak ada badan yang dapat mengeluarkan berbagai aturan dan undang-undang dalam bidang keahliannya yang tidak dapat ditinjau oleh lembaga pemerintahan lainnya. Independensi politik dan kewenangan yang mutlak ini membuat pengadilan pemilu Uruguay menjadi sebuah badan penanganan yang kuat, tidak seperti badan penanganan keberatan pemilu lainnya.

---

<sup>77</sup> Sara Staino, *Uruguay: The Electoral Court – A Fourth Branch of Government 1-2*, dapat dilihat di [http://aceproject.org/eroen/regions/america/UY/Uruguay\\_TheElectoralCourtpercent-20-AFourthBranchofGovernment.pdf/view?searchterm=uruguayelectoralpercent-20court](http://aceproject.org/eroen/regions/america/UY/Uruguay_TheElectoralCourtpercent-20-AFourthBranchofGovernment.pdf/view?searchterm=uruguayelectoralpercent-20court)

c. Model Penyelesaian Melalui Tribunal Pemilu

Tribunal Pemilu (*Tribunal for Qualifying Elections/Tribunal Calificador de Elecciones*) bertanggung jawab untuk penegakan undang-undang pemilu. Tribunal pemilu mengawasi proses pemilu secara keseluruhan, menyelesaikan sengketa dan mengesahkan keabsahan hasil pemilu. Tribunal ini terdiri dari tujuh anggota Kamar Superior (*Superior Chamber*) permanen, dan lima Kamar Daerah (*Regional Chambers*). Di negara Meksiko dengan sistem persekutuan republik ini, keberatan pemilu ditangani oleh tribunal pemilu permanen (satu federal dan beberapa regional) yang memperoleh manfaat dari pendanaan pemerintah yang konsisten untuk menjalankan tugas penanganannya. Tribunal pemilu (*the Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation*) ini berdiri sejak 1996. Di Chile didirikan sejak 1924 dan 1925 tribunal pemilu mempunyai kompetensi khusus untuk memeriksa gugatan dan sengketa menyangkut masalah pemilu dengan sifat penyelesaian sengketa bersifat desentralisasi. Jumlah hakim untuk tribunal pemilu terdiri dari tujuh orang distrik federal dan tiga hakim di Chambers daerah (bersifat ad hoc/ sementara) sedangkan pemilu dilaksanakan secara tidak serentak. Negara yang menganut sistem ini adalah Meksiko dan Chile.

d. Model Penyelesaian Melalui Mahkamah Konstitusi

Hampir sama dengan Indonesia, sengketa pemilu di Austria dan Spanyol diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini berdasar pada Konstitusi Weimar 1919 (Austria), yang menyatakan bahwa kewenangan menyelesaikan sengketa pemilu menjadi milik Mahkamah Konstitusi (*the Constitutional Court of Justice*). Sedangkan di Spanyol yang merupakan negara monarki parlementer, hal ini diatur dalam konstitusi negara tersebut yang ditetapkan aklamasi oleh parlemen dan didukung 87 persen rakyat dalam referendum 6 Desember 1978.<sup>78</sup> Hakim yang menangani sengketa pemilu terdiri dari sembilan orang hakim dimana sistem pelaksanaan pemilu daerah dilaksanakan secara tidak serentak, dan sifat penyelesaian sengketa bersifat sentralistik. Negara yang menggunakan sistem ini adalah Austria dan Spanyol.

e. Model Penyelesaian Melalui EMB/KPU

---

<sup>78</sup> <http://bertoamigo.wordpress.com/perdamaian/nanti-diisi-pak-robert-2/di-balik-pemilu-spanyol/>

EMB adalah suatu organisasi atau badan yang didirikan untuk tujuan, dan secara hukum bertanggung jawab, mengelola satu atau lebih dari unsur-unsur yang penting untuk pelaksanaan pemilu, dan instrumen demokrasi langsung seperti referendum, warga inisiatif, dan menilainya recall jika mereka adalah bagian dari kerangka hukum.<sup>79</sup> EMB dapat melakukan tugas-tugas lain yang membantu pelaksanaan pemilu dan instrumen demokrasi langsung, seperti: <sup>80</sup>

- a) melakukan pendaftaran pemilih;
- b) batas batas;
- c) pengadaan bahan pemilu;
- d) pendidikan pemilih;
- e) manajemen atau pengawasan pembiayaan kampanye;
- f) pemantauan media, dan penyelesaian sengketa pemilu.

Di Thailand, konstitusi memberikan wewenang kepada Komisi Pemilu Thailand untuk mengusut kasus-kasus yang berhubungan dengan pemilu. Apabila, bentuk pelanggaran itu ditemukan, komisi dapat membatalkan sebuah pemilu. Komisi juga dapat menarik kembali hak para calon untuk ikut dalam pemilu. Hak para calon akan segera ditarik dan orang itu akan dituntut di bawah hukum acara pidana. Dalam hal penyelesaian sengketa pemilu daerah bersifat desentralistik dan negara yang menggunakan sistem ini adalah Thailand dan Australia.

Selain sistem pemilu yang dianut oleh beberapa negara di atas terdapat juga negara-negara demokrasi berkembang yang mempunyai penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah diantaranya:

a. Nikaragua

Di Nikaragua, tujuh anggota komisi ditunjuk oleh Majelis Nasional dengan mayoritas 60 persen yang memenuhi syarat, memimpin *Consejo Supremo Electoral (CSE)*, suatu badan penanganan untuk keberatan nonpidana pemilu. Presiden dan majelis nasional bersama-sama mengajukan pencalonan untuk posisi anggota komisi “dengan berkonsultasi dengan masyarakat sipil”, meskipun dengan mekanisme *checks and balances* ini, partai politik justru membahayakan

---

<sup>79</sup> What is an electoral management bodies lihat di <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema01>

<sup>80</sup> Ibid

posisi independensi CSE dan memilih komisaris yang memiliki profil politik yang sangat kuat.

b. Nigeria

Di Nigeria, Tribunal Pemilu (*Election Tribunals*) diberikan mandat di bawah Konstitusi<sup>81</sup> dan Undang-Undang Pemilu No. 2 yang menjelaskan mekanisme penanganan keberatan pemilu. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa gugatan pemilu yang muncul dari pelaksanaan pemilu presiden ditangani oleh Pengadilan Banding (*Court of Appeal*) dan gugatan pemilu lainnya ditangani oleh Tribunal Gugatan Pemilu (*Election Petition Tribunal*). Pengadilan Banding dan Mahkamah Agung (*Supreme Court*) juga dapat memiliki yurisdiksi banding (*appellate jurisdiction*). Perujukan kepada sistem peradilan menjamin bahwa Komisi Pemilu Nasional Independen (*Independent National Electoral Commission/INEC*) tidak hanya berdiam diri saja dan baik pemilih maupun partai politik mendapat kompensasi yang cukup dalam hal komisi gagal dalam menjalankan tugas-tugasnya”. Sementara, sebagai perbandingan di negara-negara kawasan Asia Tenggara, misalnya, di Malaysia, ada Pengadilan Pemilu (*Election Court*) yang memiliki kekuasaan untuk menyelesaikan gugatan hasil pemilu. Pengadilan pemilu ini dibentuk di setiap *High Court* (di mana di Malaysia ada dua *High Court*) sehingga peserta pemilu di negara tersebut bisa mengajukan gugatan hasil pemilu jika merasa keputusan penyelenggara tidak benar. Namun hakim ini (seperti halnya di negara-negara lain) sama sekali tidak mengurus pelanggaran pidana pemilu yang secara umum sudah ditangani oleh pengadilan biasa. Jumlah hakim satu orang, dan pemilu di Malaysia dilakukan secara serentak.

Sementara praktek di Afrika Selatan, untuk menjaga pemilu yang jujur dan adil, dibentuk pengadilan pemilu hanya untuk memeriksa banding. Pengadilan ini berwenang meninjau semua keputusan penyelenggara pemilu yang berkaitan

---

<sup>81</sup> Constitution of the Federal Republic of Nigeria (1999), § 285(1) (“Seharusnya untuk Federasi, dibentuk satu atau dua pengadilan Pemilu yang dikenal sebagai Pengadilan Pemilu Nasional/ National Assembly Election Tribunals yang akan, memiliki yurisdiksi yang sebenarnya untuk mendengar sidang pembacaan gugatan atau pembelaan dan memutuskan gugatan”), yang dapat dilihat di alamat berikut <http://www.nigerialaw.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm#ElectionTribunals/>; Political Constitution of the Republic of Costa Rica Nov. 8, 1949, arts. 99-104 (“Organisasi, arahan dan pengawasan dari Undang-undang terkait dengan hak pilih merupakan fungsi eksklusif Pengadilan Tinggi Pemilu (Supreme Electoral Tribunal), yang memiliki kebebasan dalam kinerja tugas-tugasnya. Seluruh organ Pemilu merupakan bawahan (subordinate) dari Pengadilan (Tinggi).”).

dengan masalah-masalah pemilu. Tinjauan tersebut dilakukan dengan urgensi tinggi dan diputuskan sesingkat mungkin. Pengadilan ini dapat memeriksa semua tuduhan tindakan pelanggaran, ketidakmampuan atau ketidakcakapan anggota komisi, dan membuat rekomendasi kepada Majelis Nasional yang berwenang menunjuk anggota komisi.

**Tabel 1. Model-model penyelesaian sengketa pemilukada**

Model	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Lembaga	Mahkamah Agung	Tribunal Pemilu	Pengadilan Khusus pemilu	EMB/KPU	Mahkamah Konstitusi
Ruang lingkup	-Kewenangan administrasi, pidana dan perdata -Menangani banding dan gugatan pemilukada	-Kewenangan untuk menyelesaikan berbagai sengketa yang berasal dari pemilukada	-Kewenangan administrasi dan pidana pemilukada	-Kewenangan administrasi	-Kewenangan administrasi
Sifatnya	desentralistik	desentralistik	desentralistik	desentralistik	sentralistik
Jumlah hakim	9	7	5	-	9
Sistem pelaksanaan pemilukada	Serentak	Tidak serentak	Serentak	Tidak serentak	Tidak serentak
Negara-negara pengguna	- Amerika - Filipina	- Chile - Meksiko	- Uruguay - Brazil	- Thailand - Australia	- Austria - Spanyol

Sekalipun demikian, patut diingat bahwa tidak ada metode tunggal yang bisa cocok diterapkan di semua negara. Model mana yang akan dipilih tergantung pada tingkatan konsolidasi yang dapat diraih dalam proses demokratis. Pilihan suatu negara atas model penyelesaian sengketa pemilu, bukan berarti tanpa batasan, karena pilihan itu mesti konsisten dengan standar yang berlaku secara internasional.

Satu elemen yang penting untuk memastikan kepastian hukum di dalam demokrasi yang masih muda adalah penting bagi negara tersebut untuk mendefinisikan cara-cara dimana standar internasional dapat menginformasikan dan menuntun upaya-upaya pembaruan. Pembaruan hukum amat disarankan jika tujuannya adalah untuk memperbaiki sistem pemilu. Namun perubahan yang terlalu sering atau tidak berpola akan membingungkan para pemilih dan petugas yang bertanggung jawab melaksanakan pemilu yang bebas dan adil. Penjadwalan merupakan hal mutlak dalam kodifikasi atau pembaruan kerangka kerja pemilu.

Masyarakat, kandidat dan staf badan penyelenggara pemilu seharusnya memiliki waktu yang cukup untuk membiasakan dengan undang-undang sebelum pemilu berlangsung. Setelah setiap pemilu, negara seharusnya melaksanakan analisis asesmen untuk mengidentifikasi berbagai celah dan tantangan yang ada di undang-undang pemilu dan kinerja lembaga penanganan keberatan pemilu. Audit pasca pemilu dan evaluasi akan memberikan para pemangku kepentingan sebuah peluang untuk memperbaiki kesalahan yang dibuat selama pemilu<sup>82</sup> dan memberikan waktu untuk memperbaiki kekurangan serta membuat pembaruan hukum sebelum pemilu mendatang. Pada tahun 2002, *Venice Commission* mengadopsi suatu kode praktek terbaik dalam urusan pemilu (*Code of Good Practice in Electoral Matters*), yang menegaskan bahwa “stabilitas hukum merupakan hal yang mutlak bagi kredibilitas proses pemilu,” dan menyatakan bahwa dalam tahap pembaruan undang-undang pemilu, “sistem yang lama akan berlaku di pemilu selanjutnya paling sedikit jika pemilihan berlangsung di tahun mendatang dan undang-undang yang baru akan berlaku setelahnya.”<sup>83</sup> Namun yang lebih penting, negara seharusnya mengkodifikasi bahasa yang mampu menjaga prinsip-prinsip fundamental dalam kerangka hukumnya,<sup>84</sup> untuk kasus Indonesia misalnya harus ditetapkan batas akhir pengajuan keberatan terhadap aturan perlu karena jika tidak akan mempengaruhi proses pemilu atau tahapan pemilu berikutnya.

Pentingnya tindakan perbaikan yang tepat waktu telah diakui oleh pengadilan sebagai hal yang tidak dapat lepas keterkaitannya dengan partisipasi publik yang adil dalam pemerintahan dan pemilu. Harus terdapat batas waktu untuk menyelesaikan keberatan pemilu.<sup>85</sup> Dalam beberapa tahun terakhir ini prosedur pemilu mengalami proses ‘judisialisasi’. Semakin banyak badan peradilan yang diberikan tanggung jawab untuk menyelesaikan konflik pemilu dan menjamin agar penyelesaian konflik

---

<sup>82</sup>Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections, Kriegler Commission Report, supra note 3, at 139 (“Audit merupakan alat yang efektif untuk membangun kepercayaan publik dalam hasil pemilu karena mereka dapat mendeteksi kesalahan manusia dan dapat memperbaikinya.”). USAID, hlm 5

<sup>83</sup>Venice Commission Code, supra note 44, at 26. Lihat di [www.academicsforabolition.net/repositorio/ficheros/361\\_135](http://www.academicsforabolition.net/repositorio/ficheros/361_135) pada tanggal 25 september 2012 pukul 19.45 WIB

<sup>84</sup>*ibid*

<sup>85</sup>SADC Parliamentary Forum, Norms and Standards for Elections in the SADC Region 15 (2001) lihat di [http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/regional-resourcesafrica/sadcpf\\_electionnormsstandards.pdf/view](http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/regional-resourcesafrica/sadcpf_electionnormsstandards.pdf/view). pada tanggal 25 september 2012 pukul 19.49 WIB

berjalan sesuai hukum. Pergeseran ini merupakan upaya untuk menjaga agar kriteria penyelesaian tidak ditetapkan semena-mena dan agar tidak ada negosiasi politik untuk kepentingan sendiri, kedua kondisi tersebut seringkali terjadi ketika sistem penyelesaian sengketa pemilu dipercayakan kepada badan legislatif atau organisasi politik. Anggota badan penyelenggara pemilu kini kebanyakan datang dari kalangan badan peradilan, atau diangkat dengan cara-cara yang sama seperti pengangkatan hakim (dengan persyaratan yang juga sama), atau diberikan persyaratan kerja yang sama dengan pejabat tinggi dari kalangan badan peradilan. Dahulu partai politik terlibat langsung dalam penyelenggaraan dan penyelesaian sengketa pemilu. Namun aktifitas mereka sekarang semakin dibatasi, yakni hanya memantau dan mengawasi kerja badan penyelenggara pemilu.

Pengadilan bukan satu-satunya lembaga yang mengakui pentingnya penjadwalan dalam urusan pemilu. Apakah keberatan pemilu diselesaikan oleh sistem peradilan ataupun oleh lembaga independen, undang-undang pemilu seharusnya memberikan proses yang cepat. Sebagai contoh, Komisi Pemilu Tinggi Independen (*Independent High Electoral Commission*) di Irak, dalam Pasal 7 & 2 dari undang-undang pemilunya, menyatakan bahwa “Dewan wajib mengundang prosedur yang diperlukan untuk menyelesaikan sengketa tersebut, termasuk prosedur untuk mengajukan suatu gugatan dan melaksanakan penyelidikan faktual yang dipercepat, dan dapat mendelegasikan kewenangan penyelesaian sengketa untuk menyelesaikan sengketa di pengadilan tingkat pertama pada Administrasi Pemilu (*Electoral Administration*)”.<sup>86</sup> Hakim atau arbiter seharusnya kemudian melakukan berbagai upaya yang diperlukan untuk menyelesaikan isu tersebut secepat mungkin. Para sarjana dan organisasi nonpemerintah terus menerus menekankan pentingnya proses penanganan perkara yang cepat dalam penanganan keberatan pemilu.<sup>87</sup> Pada

---

<sup>86</sup> Independent High Electoral Commission of Iraq, dapat dilihat di [http://www.ihec.iq/download/cpa\\_92\\_ieci\\_en.pdf](http://www.ihec.iq/download/cpa_92_ieci_en.pdf). pada tanggal 25 september 2012 pukul 19.50 WIB

<sup>87</sup> Robert Dahl, IFES legal policy advisor, menegaskan bahwa “hampir seluruh demokrasi menyediakan beberapa bentuk upaya hukum terkait masalah Pemilu, baik melalui hirarki peradilan yang normal atau tinjauan yang dipercepat oleh pengadilan-pengadilan tingkat yang lebih tinggi.” Robert A. Dahl, IFES, *Electoral Complaints Adjudication and Dispute Resolution: Key Issues and Guiding Principles* 3 (2008) dapat dilihat di [http://210.69.23.129/download/d\\_6/IFES.doc](http://210.69.23.129/download/d_6/IFES.doc). Carter Center menangani isu yang sama setelah Pemilu Presiden Ghana tahun 2008, yang menemukan bahwa “rintangan utama terkait penyelesaian sengketa Pemilu di Ghana adalah rendahnya kepercayaan rakyat pada kemampuan pengadilan untuk memberikan respon yang tepat terhadap keberatan terkait Pemilu.” Preliminary Report, Carter Center Finds Ghana’s Presidential Run-Off Elections Credible and Peaceful, The Carter Center (30 Des, 2008), <http://www.cartercenter.org/news/pr/>

tahun 1994, *National Democratic Institute* merancang beberapa rekomendasi terkait sengketa hasil pemilu di Namibia, yang menyatakan bahwa “prosedur untuk menggugat hasil pemilu dapat membuat kontestan politik dan pemilih dalam situasi ketegangan yang tidak mudah, terkait keabsahan hasil pemilu bagi kabinet yang akan digugat. Oleh karena itu, mungkin akan lebih layak untuk mempertimbangkan berbagai mekanisme dalam menerima dan memproses keberatan-keberatan tersebut dengan cara yang lebih cepat.

**Tabel 2. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Penyelesaian Sengketa Pemilu<sup>88</sup>**

Sistem penyelesaian sengketa pemilu	Kelebihan	Kekurangan
Badan legislatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memudahkan penyelesaian secara politik untuk mengatasi kebuntuan atau konflik yang genting</li> <li>- Menghasilkan pemerintahan yang demokratis dengan adanya dukungan dari badan legislatif untuk representasi politik</li> <li>- Menjamin independensi ketiga cabang kekuasaan karena badan peradilan tidak terlibat dalam masalah-masalah partisan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dapat mendorong terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak mayoritas di dewan perwakilan yang cenderung mendahulukan kepentingan politik mereka</li> <li>- Dapat mengurangi legitimasi jika keputusan yang diambil tidak berdasarkan hukum melainkan berdasarkan pertimbangan politik</li> <li>- Penyelesaian konflik pemilu dilakukan melalui negosiasi atau mobilisasi, bukan melalui wadah - wadah kelembagaan dan hukum</li> </ul>
Badan peradilan (MA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meningkatkan legitimasi karena keputusan terkait pemilu diambil berdasarkan hukum serta demi keadilan, kepastian hukum, dan stabilitas politik</li> <li>- Mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak mayoritas di badan legislatif sehingga hak pihak minoritas ikut diperhatikan</li> <li>- Mengakui bahwa sengketa pemilu, merupakan persoalan hukum meski bermuatan politik, sehingga penyelesaiannya pun harus sesuai konstitusi dan undang-undang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dapat mendorong kekuatan politik yang tidak sekuat dengan keputusan yang dibuat badan peradilan mempertanyakan kapasitas atau imparialitas badan tersebut</li> <li>- Membahayakan jika hakim terlibat dalam masalah-masalah hukum politik partisan</li> <li>- Ada risiko bahwa kekuatan politik menunjuk hakim berdasarkan kriteria politik, bukan berdasarkan kemampuan kerja, independensi, dan imparialitas pihak yang ditunjuk</li> <li>- Dapat membuat pengadilan tinggi kehilangan kewibawaan jika kekuatan politik yang kalah mempertanyakan keputusan yang</li> </ul>

ghana\_prelim\_123008. Carter Center menambahkan bahwa sebagai contoh pengadilan mendirikan cabang-cabang khusus untuk menyidangkan kasus, dan menyetujui “jam kerja di akhir minggu bagi pengadilan.”

<sup>88</sup> CETRO, 2010, *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*, Indonesia Printer, Jakarta, Indonesia. Buku asli dicetak di Trydells Tryckeri AB, Swedia



		dibuat
(a) Pengadilan umum yang merupakan cabang kekuasaan kehakiman	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Merefleksikan aspek yudisial sengketa pemilu yang penyelesaiannya dipercayakan kepada badan peradilan yang lebih berpengalaman</li> <li>- Tidak menelan biaya besar karena tidak perlu membentuk lembaga baru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keputusan yang dibuat tidak selalu yang terbaik dan membutuhkan waktu lama karena badan ini bukan badan khusus dan/atau harus menangani banyak perkara</li> <li>- Dapat memperburuk citra sistem keadilan pemilu di negara berkembang yang lembaga kehakimannya tidak berwibawa atau tidak independen</li> <li>- Pemilihan hakim pengadilan tanpa melibatkan parlemen akan mengurangi konsensus politik</li> </ul>
(b) Dewan atau Mahkamah Konstitusi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meningkatkan legitimasi dan penghargaan terhadap sistem keadilan pemilu karena anggota dewan atau mahkamah konstitusi biasanya memiliki kedudukan, prestise, dan kapasitas profesional yang tinggi</li> <li>- Menjamin bahwa penyelesaian sengketa pemilu dilakukan bukan hanya berdasarkan hukum tetapi juga sesuai konstitusi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jika sebelumnya sudah ada keputusan dari badan peradilan lain, waktu akan menjadi kendala, dan dapat memengaruhi kualitas putusan dan tidak efektifnya putusan</li> <li>- Dapat memengaruhi citra sistem keadilan pemilu di negara berkembang yang mahkamah konstitusinya lebih banyak memainkan peran politik dibanding hukum</li> </ul>
(c) Pengadilan Tata Usaha Negara	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Merefleksikan aspek yudisial dan administratif dari sengketa pemilu dan mempercayakan penyelesaiannya kepada pengadilan tata usaha negara yang paling berpengalaman</li> <li>- Tidak menelan biaya besar karena tidak perlu membentuk lembaga baru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dapat menurunkan wibawa pengadilan tata usaha jika kekuatan politik yang kalah mempertanyakan keputusan yang dibuat</li> <li>- Keputusan yang dibuat tidak selalu tepat waktu karena perkara yang harus ditangani pengadilan sangat banyak</li> <li>- Pemilihan hakim pengadilan tata usaha yang tidak melibatkan dewan perwakilan akan mengurangi konsensus politik</li> </ul>
(d) Pengadilan khusus pemilu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keputusan yang dibuat lebih berkualitas dan tepat waktu</li> <li>- Memfokuskan perhatian kekuatan politik pada proses pemilihan anggota pengadilan khusus pemilu, sehingga ada jaminan independensi dan imparialitas anggota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memicu konflik antara badan penyelenggara pemilu dan pengadilan pemilu</li> <li>- Menelan biaya lebih besar karena harus membentuk pengadilan pemilu yang baru</li> <li>- Ada risiko bahwa pemilihan hakim pengadilan pemilu didasarkan pada pertimbangan partisan</li> </ul>
Badan penyelenggara pemilu dengan kekuasaan kehakiman	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mencegah munculnya kesenjangan antara badan penyelenggara pemilu dan badan yang bertanggung jawab atas penyelesaian sengketa pemilu</li> <li>- Lebih mudah mengidentifikasi badan yang bertanggung jawab atas seluruh proses pemilu, dan fokus pada penetapan anggota dan mandat</li> <li>- Menekan biaya pemilu yang umumnya tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya konsentrasi kewenangan pemilu di sebuah badan tunggal sehingga ada risiko penyalahgunaan kekuasaan jika tidak ada pengecekan oleh badan lain</li> <li>- Mengingkari hak asasi manusia internasional untuk mendapatkan penyelesaian hukum melalui pengadilan yang independen dan</li> </ul>

		imparsial
Badan ad hoc, baik nasional maupun internasional di luar badan peradilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya mekanisme kelembagaan untuk kembali ke prinsip demokrasi setelah terjadinya krisis atau konflik politik</li> <li>- Menjamin partisipasi seluruh kelompok atau sektor masyarakat dalam proses pemilu melalui keterlibatan masyarakat internasional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ada risiko mempertahankan rezim peralihan</li> <li>- Ada risiko kekuatan politik yang kalah tidak menghormati hasil pemilu</li> <li>- Dapat mendorong kekuatan politik yang kalah untuk mempertanyakan keterlibatan masyarakat internasional</li> </ul>

## 5. Partai Politik dan Sistem Kepartaian

Dalam sistem politik, berbagai macam organisasi tersebut memiliki peran masing-masing. Namun demikian, yang berperan secara langsung adalah partai politik. Partai politik dalam sistem politik demokrasi berfungsi baik terkait dengan *representation in presence* maupun terkait dengan *representation in idea*. Sedangkan organisasi masyarakat lainnya lebih berperan terkait dengan *representation in idea* atau sebagai kelompok penekan. Partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dalam sistem demokrasi. Partai memerankan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang menyatakan bahwa partai politik yang sebetulnya menentukan demokrasi. Karena itu partai politik merupakan pilar yang penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya dalam sistem politik yang demokratis.

Dalam sistem *representative democracy*, biasa dimengerti bahwa partisipasi rakyat yang berdaulat terutama disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dianggap dengan sendirinya efektif untuk maksud menjamin keterwakilan aspirasi atau kepentingan rakyat. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap sangat dominan.<sup>89</sup>

Pembentukan, pemeliharaan dan pengembangan partai politik pada dasarnya merupakan salah satu pencerminan hak warga negara untuk berkumpul, berserikat, dan menyatakan pendapat. Melalui partai politik, rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan dan masa depannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Partai politik merupakan komponen yang sangat penting dalam sistem politik demokrasi. Dengan demikian, penataan kepartaian harus

<sup>89</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Kemerdekaan berserikat pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm.324

bertumpu pada kaidah-kaidah kedaulatan rakyat, yaitu memberikan kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan.

Melalui kebebasan yang bertanggung jawab, segenap warga negara memiliki hak untuk berkumpul dan berserikat guna mewujudkan cita-cita politiknya secara nyata. Kesetaraan merupakan prinsip yang memungkinkan segenap warga berpikir dalam kerangka kesederajatan sekalipun kedudukan, fungsi dan peran masing-masing berbeda. Kebersamaan merupakan wahana untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara sehingga segala bentuk tantangan mudah dihadapi. Partai politik dapat mengambil peran penting dalam menumbuhkan kebebasan, kesetaraan dan kebersamaan sebagai upaya untuk membentuk bangsa dan negara yang padu.

Di dalam sistem politik demokrasi, kebebasan dan kesetaraan tersebut diimplementasikan agar dapat merefleksikan rasa kebersamaan yang menjamin terwujudnya cita-cita kemasyarakatan secara utuh. Disadari bahwa proses menuju kehidupan politik yang memberikan peran kepada partai politik sebagai aset nasional berlangsung berdasarkan prinsip perubahan dan kesinambungan yang makin lama makin menumbuhkan kedewasaan dan tanggung jawab berdemokrasi. Hal ini dicapai melalui penataan kehidupan kepartaian, di samping adanya sistem dan proses pelaksanaan pemilihan umum secara memadai. Keterkaitan antara kehidupan kepartaian yang sehat dan proses penyelenggaraan pemilihan umum akan dapat menciptakan lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang lebih berkualitas. Untuk merancang keterkaitan sistemik antara sistem kepartaian, sistem pemilihan umum, konstitusional, seperti tercermin dalam sistem pemerintahan, diperlukan adanya kehidupan kepartaian yang mampu menampung keberagaman. Untuk mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, diperlukan adanya kehidupan dan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa, yaitu sistem multipartai sederhana.

Negara Indonesia menganut sistem multipartai sederhana yang diharapkan akan lebih mudah dilakukan kerja sama menuju sinergi nasional. Mekanisme ini di samping tidak cenderung menampilkan monolitisme, juga akan lebih menumbuhkan suasana demokratis yang memungkinkan partai politik dapat berperan secara optimal. Perwujudan sistem multipartai sederhana dilakukan dengan menetapkan persyaratan kualitatif ataupun kuantitatif, baik dalam pembentukan partai maupun

dalam penggabungan partai-partai yang ada. Partai politik sebagai peserta pemilihan umum mempunyai kesempatan memperjuangkan kepentingan rakyat secara luas, mengisi lembaga-lembaga negara, dan untuk membentuk pemerintahan. Partai politik melalui pelaksanaan fungsi pendidikan politik, sosialisasi politik, perumusan dan penyaluran kepentingan serta komunikasi politik secara riil akan meningkatkan kesadaran dan partisipasi politik masyarakat, merekatkan berbagai kelompok dan golongan dalam masyarakat, mendukung integrasi dan persatuan nasional, mewujudkan keadilan, menegakkan hukum, menghormati hak asasi manusia, serta menjamin tercapainya stabilitas keamanan.

Partai politik juga dapat dikatakan sebagai *representatives of ideas* atau mencerminkan suatu preskripsi tentang negara dan masyarakat dicita-citakan dan karena itu hendak diperjuangkan. Ideologi, platform partai atau visi dan misi inilah yang menjadi motivasi dan penggerak utama kegiatan partai politik. Karena itu partai politik merupakan media atau sarana partisipasi warga negara dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik dan dalam penentuan siapa yang menjadi penyelenggara negara pada berbagai lembaga negara di pusat dan daerah. Menurut Ichlasul jenis-jenis partai yang ada di berbagai negara saat ini mudah dikenali melalui pengamatan terhadap basis sosiologis partai. Sedikitnya terdapat 5 jenis partai politik yang dapat diklasifikasikan berdasarkan tingkat komitmen partai terhadap ideologi/kepentingan yaitu:

- a. *Partai proto*, adalah tipe awal partai politik sebelum mencapai tingkat perkembangan seperti partai pada umumnya saat ini. Partai semacam ini muncul di Eropa Barat sekitar abad pertengahan hingga akhir abad ke 10. Partai ini belum mempunyai organisasi dan sebenarnya hanya merupakan pengelompokan kepentingan daerah atau ideologi yang berkembang di masyarakat tertentu.
- b. *Partai Kader* merupakan perkembangan lebih lanjut partai proto. Partai ini muncul sebelum diterapkannya sistem hak pilih secara luas bagi masyarakat sehingga sangat bergantung pada kelompok masyarakat kelas menengah dan atas yang memiliki hak pilih, yang bisa menjadi anggota partai yang sangat terbatas, memiliki kepemimpinan dan merupakan pemberi dana. Tingkat organisasi dan komitmen ideologi partai kader sangat rendah karena aktivitasnya jarang didasarkan pada program dan organisasi yang kuat. Dalam perkembangan politik

di Indonesia pengertian partai kader berbeda, yakni partai kader adalah partai yang penekanan utamanya ada pada pendidikan politik anggotanya dan kurang mementingkan keanggotaan yang bersifat massa. Secara eksplisit partai kader pernah dicanangkan oleh Hatta dan Syahrir ketika membentuk Partai Pendidikan Nasional Indonesia (PNI) yang berbeda dari Partai Nasional Indonesia (PNI) di bawah kepemimpinan Soekarno pada masa pergerakan kebangsaan sebelum perang

- c. *Partai massa* muncul pada saat terjadi perluasan hak pilih rakyat (*universal suffrage*) sehingga dianggap sebagai respon politis dan organisasional bagi perluasan hak pilih serta pendorong bagi perluasan lebih lanjut hak-hak pilih tersebut. Dengan demikian latar belakang munculnya partai massa sangat berbeda dengan kemunculan partai proto maupun partai kader. Kedua partai tersebut terbentuk di dalam lingkungan parlemen (*intra parlemen*), memiliki basis kelas menengah keatas, serta memiliki tingkat organisasional dan ideologis yang relatif rendah. Sebaliknya partai massa dibentuk diluar parlemen (*extra parlemen*), berorientasi pada basis pendukung yang luas seperti buruh, petani, kelompok agama dan memiliki ideologi yang cukup jelas untuk memobilisasi massa serta mengembangkan organisasi yang cukup rapi dalam mencapai tujuan ideologisnya. Tujuan utama partai ini tidak hanya memperoleh kemenangan dalam pemilihan, tetapi juga memberikan pendidikan politik bagi para anggotanya dalam rangka merekrut elit dari massa. Di Indonesia, pada dasarnya semua partai dapat dikategorikan partai massa walaupun beberapa fungsi utamanya, misalnya pendidikan politik tidak dilaksanakannya dengan baik.
- d. *Partai Diktatorial* sebenarnya merupakan sub tipe dari partai massa tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal. Pemimpin tertinggi partai ini melakukan kontrol yang sangat ketat terhadap pengurus bawahan maupun anggotanya. Rekrutmen keanggotaan partai terutama yang akan menjadi pengurus partai dilakukan secara lebih selektif daripada partai massa. Partai diktatorial menuntut pengabdian secara total setiap anggotanya. Contoh partai di bekas negara Uni Soviet, Eropa Timur dan negara-negara komunis yang sekarang masih tetap atau hanya sedikit berubah seperti RRC, Cuba, Korea Utara.

e. *Partai Catch-all* disebut juga sebagai *umbrella party*, merupakan gabungan dari partai kader dan partai massa. *Catch-all* dapat diartikan sebagai menampung kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggotanya dengan tujuan utama memenangi pemilu. Walaupun partai semacam ini digunakan untuk menggambarkan perubahan karakteristik partai di Eropa Barat, partai di Amerika Serikat baik Republik maupun demokrat menjadi contoh yang baik bagi partai *catch-all*. Di Indonesia era pasca orde baru sekarang ini semua partai memproklamasikan sebagai partai terbuka tetapi partai yang sesuai dengan tipologi partai *catch-all* adalah partai Golkar.

Menurut Miriam Budiardjo, pada umumnya ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 fungsi partai politik, dimana keempat fungsi ini saling terkait satu dengan lainnya yaitu:<sup>90</sup>

- a. Komunikasi Politik. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interest articulation*) atau *political interest* yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.
- b. Sosialisasi Politik. terkait dengan komunikasi politik, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi, dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan *feedback* berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga partai juga sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur antara atau *intermediate structure* yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara.
- c. Rekrutmen Politik. Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara

---

<sup>90</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, KonPress, Jakarta, hlm.330

langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung seperti DP ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya. Tentu tidak semua jabatan yang dapat diisi oleh peranan partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional di bidang-bidang kepegawainegerian dan lain-lain yang tidak bersifat politik (*political appointment*) tidak boleh melibatkan peran partai politik. Partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik dan karena itu memerlukan pengangkatan pejabatannya melalui prosedur politik pula (*political appointment*).

- d. Pengatur Konflik. fungsi ini merupakan pengatur dan pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat (*conflict management*). Seperti diketahui bahwa nilai-nilai (values) dan kepentingan-kepentingan (interest) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain. Dengan kata lain, sebagai pengatur atau pengelola konflik (*conflict management*) partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan (*agregation of interest*) yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan politik partai.

### **Sistem Kepartaian**

Sistem kepartaian menurut Ichlasul Amal pada umumnya diklasifikasikan berdasarkan jumlah partai yang ada pada suatu negara, yakni: satu partai, dua partai, dan multi partai. Tentang hubungan antara sistem kepartaian dengan pemerintahan, beberapa ilmuwan berpendapat bahwa sistem dua partai cenderung menciptakan pemerintahan yang stabil karena hanya salah satu partai yang memenangkan suara mayoritas dalam pemilihan. Dalam sistem dua partai, kekuatan dominan yang memperoleh kemenangan suara mayoritas tidak dicampuri oleh partai yang kalah karena partai yang disebut belakangan ini segera berperan oposisi. Sekalipun demikian, tidak berarti bahwa dalam sistem dua partai sama sekali tidak terdapat koalisi. Koalisi pada partai-partai utama dalam sistem ini umumnya terjadi di luar

lembaga perwakilan atau kementerian dalam kabinet. Sebagai contoh di Australia selalu terjadi koalisi permanen antara partai liberal dengan partai konservatif/petani.

Atas dasar inilah menurut Ichlasul Amal, sistem multi partai dianggap kurang mendukung stabilitas pemerintahan karena hasil pemilihan tergantung pada koalisi antar partai yang seringkali distribusi perolehan kursinya hampir merata. Distribusi kekuasaan yang hampir seimbang antara partai-partai dalam sistem multi partai mengakibatkan pemerintah bergantung pada koalisi-koalisi antara partai-partai yang berkoalisi kecuali bila ada salah satu partai yang mampu memenangkan mutlak suara (di atas 50%).

Sistem kepartaian memiliki kaitan yang erat dengan sistem pemilihan. Dalam arti politik, sistem pemilihan didefinisikan sebagai prosedur yang diatur dalam organisasi (negara) yang bersama dengan negara tersebut seluruh atau sebagian anggota organisasi memilih sejumlah orang untuk menduduki jabatan organisasi itu sendiri. Pemilihan berfungsi sebagai prosedur untuk memberikan legitimasi atau mengabsahkan penugasan seseorang, pada jabatan tertentu dalam pemerintahan. Aspek penting lain pada pemilihan adalah partisipasi individu. Dalam kaitan ini, organisasi kepartaian selain berfungsi sebagai wadah pemersatu berbagai kepentingan berbagai kepentingan juga berfungsi sebagai wadah untuk membina karir politik seseorang.

### **Kelemahan Partai Politik**

Adanya organisasi itu, tentu dapat dikatakan juga mengandung beberapa kelemahan. Di antaranya ialah bahwa organisasi cenderung bersifat oligarkis, kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Untuk mengatasi berbagai potensi buruk partai politik seperti dikemukakan di atas diperlukan beberapa mekanisme penunjang:<sup>91</sup>

- a. Mekanisme Internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting, dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution of the party*) dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan

---

<sup>91</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm.331-334



yang ditradisikan dalam rangka *rule of law* di samping anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, sesuai tuntutan perkembangan, perlu diperkenalkan pula sistem kode etika positif yang dituangkan sebagai *code of ethics* yang dijamin tegaknya melalui dewan kehormatan yang efektif. Dengan begitu di dalam dinamika internal organisasi partai berlaku tiga dokumen sekaligus yaitu *code of law* yang tertuang dalam anggaran dasar, *code of conduct* yang tertuang dalam anggaran rumah tangga dan *code of ethics* dalam dokumen yang tersendiri. Dengan demikian, norma hukum, norma moral, dan norma etika diharapkan dapat berfungsi efektif membangun kultur internal setiap partai politik. Aturan-aturan yang dituangkan di atas kertas, juga ditegakkan secara nyata dalam praktik, sehingga prinsip *rule of law* dan *rule of ethics* dapat sungguh-sungguh diwujudkan, mulai dari kalangan internal partai-partai politik sebagai sumber kader kepemimpinan negara.

- b. Mekanisme keterbukaan partai dimana warga masyarakat di luar partai dapat ikut serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui dan oleh partai politik. Partai politik harus dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam turut menentukan bekerjanya sistem kenegaraan sesuai aspirasi mereka. Oleh karena itu, pengurus sebaiknya berfungsi sebagai pelayan aspirasi dan kepentingan bagi konstituennya. Untuk itu, diperlukan perubahan paradigma dalam cara memahami partai dan kegiatan berpartai. Menjadi pengurus bukan segala-galanya, namun yang lebih penting adalah menjadi wakil rakyat. Kepengurusan partai politik di masa depan memang sebaiknya diarahkan untuk menjadi pengelola diarahkan untuk menjadi pengelola yang profesional yang terpisah dan dipisahkan dari para calon wakil rakyat. Mungkin ada baiknya untuk dipikirkan bahwa kepengurusan partai politik dibagi ke dalam 3 komponen, yaitu (1) komponen kader wakil rakyat, (2) komponen kader pejabat eksekutif dan (3) komponen pengelola profesional. Ketiganya diatur dalam struktur yang terpisah, dan tidak boleh ada rangkap jabatan dan pilihan jalur. Pola rekrutmen dan promosi diharuskan mengikuti jalur yang sudah ditentukan dalam salah satu dari ketiga jalur tersebut. Untuk mendorong agar mekanisme kepengurusan dan pengelolaan partai menjadi baik, pengaturannya perlu dituangkan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal itu tidak cukup hanya

diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersangkutan.

- c. Di samping itu, diperlukan pula dukungan iklim eksternal yang tercermin dalam penyelenggaraan negara yang baik dengan makin meningkatnya kualitas pelayanan publik (*public service*) serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan dalam kegiatan penyelenggaraan negara. Dengan adanya pelayanan umum yang baik disertai keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan dan penyelenggara negara lainnya, iklim politik dengan sendirinya akan tumbuh sehat dan juga akan menjadi lahan subur bagi partai politik untuk berkembang secara sehat pula.
- d. Berkembangnya pers bebas yang semakin profesional dan mendidik. Media pers adalah saluran komunikasi massa yang menjangkau sasaran yang sangat luas. Peranannya dalam demokrasi sangat menentukan. Oleh sebab itu, pers dianggap sebagai *the fourth estate of democracy*.
- e. Kuatnya jaminan kebebasan berpikir (*freedom of thought*) dan berekspresi (*freedom of expression*) serta kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi secara damai (*freedom of peaceful assembly and association*). Pada intinya kebebasan dalam peri kehidupan bersama umat manusia itu adalah bermula dari kebebasan berpikir. Dari kebebasan berpikir itulah selanjutnya berkembang prinsip-prinsip *freedom of belief, freedom of expression, freedom of assembly, freedom of association, freedom of the press* dan sebagainya. Oleh sebab itu, iklim atau kondisi yang sangat diperlukan bagi dinamika pertumbuhan dan perkembangan partai politik di suatu negara, adalah iklim kebebasan berpikir. Artinya, partai politik yang baik memerlukan lahan sosial untuk tumbuh, yaitu adanya kemerdekaan berpikir di antara sesama warga negara yang akan menyalurkan aspirasi politiknya melalui salah satu saluran yang utama, yaitu partai politik.

## **B. Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-undang**

Ajaran negara hukum memiliki implikasi bahwa dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat harus berpedoman pada hukum (konstitusi), semua masyarakat dan pemerintah tunduk dan patuh pada konstitusi, sebab konstitusi merupakan nilai-nilai dasar kehidupan bersama yang telah disepakati oleh seluruh warga negara. Konstitusi yang mengandung nilai-nilai dasar dalam kehidupan masyarakat ini harus dijaga dan dipertahankan melalui pelebagaan MK, yang intinya MK berfungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara, sebagai penafsir akhir konstitusi (*interpreter*) dan pelindung (*protector*) konstitusi, bahkan MK sebagai penafsir sah (satu-satunya) terhadap UUD atau konstitusi (*the legitimate interpreter of the constitution*).<sup>92</sup>

Eksistensi MK di Indonesia diatur dalam Pasal 24C UUD 1945, yaitu:

- (1) MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) MK wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.
- (3) MK mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- (4) Ketua dan Wakil Ketua MK dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang MK diatur dengan undang-undang.

---

<sup>92</sup> I Dewa Gede Palguna, 2008, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, hlm.17

Selain Pasal 24C tersebut, Pasal 7B UUD 1945 juga mengatur eksistensi MK dalam proses *impeachment* Presiden dan/ atau Wakil Presiden. Ketentuan Pasal 24C tersebut diperkuat dengan lahirnya UU MK No.24/2003 Jo UU MK Perubahan No.8/2011, dan lahirnya Undang-Undang No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 2 Undang-Undang No.24 Tahun 2003 menyebutkan bahwa MK merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 2 UU MK No.24/2003 disebutkan bahwa MK sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu dibidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita- cita demokrasi, keberadaan MK juga sekaligus untuk menjaga terselenggarannya pemerintahan yang stabil dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan dimasa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.

Setelah disahkannya amandemen ketiga UUD 1945, maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan MA menjalankan fungsi MK untuk sementara waktu sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil amandemen ketiga. DPR dan Pemerintah kemudian membuat Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai MK, setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama UU MK No.24/2003 pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara No.4316. Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden No.147/M Tahun 2003, hakim konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para hakim konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003. Lembaran perjalanan MK selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari MA ke MK, pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945, yang mempunyai wewenang operasional berdasarkan prinsip: demokrasi, negara hukum, perlindungan terhadap bagi rakyat.

Ketentuan Pasal 24C UUD 1945 ini dipertegas dalam Pasal 10 UU MK NO.24/2003, yang mengatur beberapa ketentuan bahwa:

1. MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap UUD 1945; (b) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; (c) memutus pembubaran partai politik; dan (d) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Penjelasan ketentuan ini bahwa Putusan MK bersifat final, yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Penjelasan ketentuan ini dipertegas kembali dengan diundangkannya UU MK Perubahan No.8/2011, yang mengatur bahwa Putusan MK bersifat final, yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan MK dalam undang-undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*), namun ketentuan Pasal 10 UU MK Perubahan No.8/2011 di nyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, dengan alasan adanya kesalahan legislasi.<sup>93</sup>

2. MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Ketentuan ini berupa: (a) pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang; (b) korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang; (c) tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. (d) perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden; (e) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD 1945.

---

<sup>93</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No.49/PUU-IX/2011

Menurut Tim Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bahwa ada beberapa alasan mengapa MK ditempatkan dalam konstitusi yang menjadi dasar konstitusionalitas keberadaan MK:<sup>94</sup>

- a. Pada prinsipnya, konstitusi harus memuat tentang nilai-nilai hak asasi manusia (HAM). Dan perubahan UUD 1945 telah mengakomodir lebih jelas dan rinci pasal-pasal yang mengatur HAM. Oleh karena itu, lembaga yang berwenang untuk menjamin, melindungi dan menegakkan nilai-nilai HAM itu harus pula diletakkan dalam konstitusi.
- b. Konstitusi pada prinsipnya harus memberikan pembatasan kekuasaan dan menyediakan mekanisme *checks and balances* antara cabang kekuasaan. Adanya MK beserta kewenangannya menunjukkan bahwa, perubahan konstitusi sudah memuat adanya pembatasan dan mekanisme checks and balances tersebut.
- c. Keberadaan MK berikutan dengan kewenangan dalam konstitusi, sejalan dan merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum yang telah dimuat dalam perubahan konstitusi. Karena ciri-ciri dari negara hukum dapat ditunjukkan dari adanya wewenang untuk menguji konstitusionalitas (*constitutional review*) undang-undang oleh kekuasaan kehakiman (MK).
- d. Konstitusi sebagai hukum tertinggi harus ditegakkan dan dijalankan secara konsisten oleh siapapun. Oleh karena itu, konstitusi harus pula menyediakan lembaga yang berwenang untuk menjaga nilai-nilai konstitusi, yang mesti ditempatkan didalam konstitusi.

Keberadaan MK dalam suatu negara diakibatkan adanya perubahan sistem pemerintahan negara yang otoritarian menjadi negara yang demokratis. Gagasan pelebagaan pengujian undang-undang di Indonesia mengemuka kembali dan menjadi wacana pada saat amandemen UUD 1945, namun ada gagasan bahwa pengujian konstitusional sebagai ciri utama MK ini dilembagakan melalui MA. Seiring bergulirnya wacana tersebut, politik peradilan melahirkan momentum baru yang berpihak kepada pembentukan lembaga negara baru yaitu MK. Alasan lain adalah (1) perlu dibentuknya lembaga yang dapat menyelesaikan sengketa antar lembaga negara yang dikarenakan perubahan konstitusi memiliki derajat yang sama; (2) perlunya pengontrolan terhadap produk hukum yang ditetapkan berdasar *rule of*

---

<sup>94</sup> Tim KRHN, 2008, *Menggapai Keadilan Konstitusi: Suatu Rekomendasi Untuk Revisi UU Mahkamah Konstitusi*, KRHN-DRSP-USAID, Jakarta, hlm.10-11

*majority* di parlemen; (3) MK difungsikan sebagai lembaga penentu nilai konstitusionalitas produk hukum dan bagian dalam menentukan proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>95</sup>

MK berfungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi, agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara, sebagai penafsir akhir konstitusi (*interpreter*) dan pelindung (*protector*) konstitusi. Dalam penjelasan UU MK No.24/2003 diatur bahwa: "...Salah satu substansi penting perubahan UUD adalah keberadaan MK sebagai lembaga yang berfungsi: (1) Menangani perkara tertentu dibidang ketatanegaraan; (2) Dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara tanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita cita demokrasi. Menurut Jimly Asshiddiqie menguraikan bahwa "dalam konteks ketatanegaraan, MK dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional ditengah masyarakat, MK bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab, ditengah kelemahan sistem konstitusi yang ada MK berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat". Fungsi MK yaitu sebagai pengawal konstitusi, penafsir konstitusi juga adalah pengawal demokrasi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution, as well as guardian of the process of democratization*), keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil; (3) Merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan dimasa lalu yang ditimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi.

Terbentuknya MK adalah suatu upaya mencapai cita- cita luhur proklamasi dan untuk mewujudkan negara hukum kesejahteraan (*welfarestate*) yang adil dan makmur yaitu cita cita negara hukum dan prinsip *the rule of law and not of man* dapat diwujudkan dimana hukum yang berkeadilan benar benar ditegakkan setegaktegaknya. Dimulai dari penegakan konstitusi sebagai hukum dasar yang tertinggi di Indonesia maka sangat dibutuhkan peran MK sebagai pengawal dan penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) sekaligus sebagai penafsir tunggal dan tertinggi atas UUD, yang direfleksikan melalui putusan-putusan sesuai dengan

---

<sup>95</sup> Feri Amsari, *Perubahan...Op.Cit.*, hlm.161

kewenangannya. Dengan terbentuknya MK melalui amandemen ketiga UUD 1945, proses penjaminan demokrasi yang konstitusional diharapkan dapat diwujudkan melalui proses penjabaran dari empat kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban (*constitutional obligation*) MK serta penyelesaian sengketa yang bersifat konstitusional dapat diselesaikan secara demokratis.<sup>96</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa keberadaan MK dalam suatu negara diakibatkan adanya perubahan sistem pemerintahan negara yang otoritarian menjadi Negara yang demokratis, begitu juga Indonesia, gagasan pelebagaan pengujian Undang-Undang mengemuka kembali dan menjadi wacana pada saat amandemen UUD 1945, namun ada gagasan bahwa pengujian konstitusional sebagai ciri utama MK ini dilembagakan melalui MA, namun seiring bergulirnya wacana tersebut, akhirnya MPR dalam mengamandemen UUD 1945 kembali melahirkan momentum baru yang berpihak kepada pembentukan lembaga negara baru yaitu MK, ada empat asumsi dasar atas latar belakang dan pijakan dalam pembagian antara MK dengan MA adalah:<sup>97</sup>

- a. Didasarkan pada bentuk tata urutan peraturan perundang-undangan, berdasarkan konsepsi Hans Kelsen dan Hans Nawiasky dengan teori *stufen theori* maupun *theory vom stufenaubau*, sebuah konstitusi dalam arti materiil ternyata mengandung aturan yang mengatur pembentukan norma hukum yang bersifat umum, termasuk Undang-Undang, Jadi jelas hakaikat norma hukum sebuah konstitusi tidak sama dengan norma hukum sebuah Undang-Undang meskipun pembentuk konstitusi dan pembentuk Undang-Undang merupakan lembaga yang sama.
- b. Dari ketentuan tersebut diatas, maka jelas perbedaan fungsi- fungsi materi yang dimiliki oleh sifat peraturan Perundang-undangan, oleh karena itu sifat norma hukum dalam konstitusi tidak dapat disamakan dengan norma dalam aturan Undang-Undang.

---

<sup>96</sup> Mahkamah Konstitusi, 2004, *Cetak Biru membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi peradilan konstitusi yang adil dan terpercaya*, MKRI, Jakarta, hlm. 46.

<sup>97</sup> Soimin dan Sulardi, 2004, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UMM Press, Malang, hlm.196.



- c. Dari jenis penanganan kasus perkara yang dimiliki serta proses beracaranya oleh kedua lembaga peradilan itu berbeda, dimana MK sifat beracara dalam peradilan konstitusional berbentuk *volunteer* dan putusan bersifat final, sedangkan MA proses beracaranya tidak bersifat *volunteer* dan putusannya tidak bersifat final.
- d. Dari aspek penegakkan hukum (*supremacy of law*), maka MK merupakan pendorong tegaknya UUD 1945 dalam proses demokratisasi dan budaya politik untuk mewujudkan *check and balances system* dalam penyelenggaraan negara, serta mengisi kehampaan rasa keadilan masyarakat yang telah lama terpasung oleh otortitarianisme dan praktek penyelewengan penyelenggaraan kekuasaan (*abuse of power*), sedangkan MA sebagai pilar penegak hukum dilingkungan badan peradilan serta memberi penafsiran hukum dan nasehat kepada lembaga negara dalam problematika hukum dan yan paling penting adalah pengawasan terhadap lingkungan peradilan dibawah kekuasaaannya untuk selalu memberi keadilan pada masyarakat dalam setiap perkara.

Menurut I Dewa Gede Atmadja dimasukkannya MK sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman merupakan penguatan atas UUD yang berfungsi:<sup>98</sup>

- a. Fungsi transformasi, menjalankan atau mengkorversi kekuasaan dalam terminologi hukum termasuk membentuk lembaga lembaga Negara dan fungsinya sesuai dengan pandangan politik saat ini.
- b. Fungsi informasi, mengkomunikasikan apa yang ditransformasikan dengan menggunakan bahasa hukum.
- c. Fungsi regulasi, menentukan karakter hukum konstitusi normatif atau tidak.
- d. Fungsi kanalisasi konstitusi dalam arti memberikan saluran penyelesaian masalah politik hukum, disini konstitusi dipandang sebagai *political legal document* yang materi muatannya bersifat makro

Selain itu, pembentukan MK dilandasi oleh adanya alasan-alasan diantaranya adalah:

- a. Sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum, kenyataan menunjukkan bahwa suatu keputusan yang demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan hukum yang

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, 195.

berlaku. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas Undang-Undang terhadap UUD.

- b. Bertambahnya jumlah lembaga negara dan bertambahnya ketentuan sebagai akibat amandemen UUD 1945 menyebabkan potensi sengketa antar lembaga negara menjadi semakin banyak, sementara itu telah terjadi perubahan paradigma dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi sehingga tidak ada lagi lembaga tertinggi negara pemegang supremasi kekuasaan yang berwenang menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang netral untuk menyelesaikan sengketa tersebut.
- c. Ada kasus aktual yang terjadi di Indonesia pada saat itu, yaitu pemakzulan (*impeachment*) Presiden Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenannya oleh MPR pada sidang Istimewa MPR Tahun 2001. Kasus ini mengilhami tercetusnya pemikiran untuk mencari jalan agar ada mekanisme hukum yang meringkai proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang tidak didasarkan atas alasan politis semata. Untuk itu, disepakati keperluan akan adanya suatu lembaga yang berkewajiban menilai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden) yang dapat menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya.<sup>99</sup>

Menurut Marwan Mas, MK diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, paling tidak ada empat faktor yang melatar belakangi pembentukan MK:

- a. Sebagai implikasi paham konstitusionalisme, yang merupakan manifestasi dari konsep negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945) dimana hukum harus dijadikan panglima dalam mengontrol kehidupan politik dan hak- hak sipil yang dijamin oleh UUD.
- b. Perwujudan mekanisme *check and balances system*, sehingga adanya saling kontrol antara lembaga- lembaga Negara, berdasarkan Pasal 3 ayat (1) sistem kontrol yang perlu dikedepankan adalah kontrol yudisial.
- c. Penyelenggaraan negara yang bersih, sehingga para penyelenggara negara harus memiliki kepekaan terhadap kepentingan rakyat dan mentaati asas- asas umum penyelenggraan negara, meliputi: kepastian hukum, tertib penyelenggara negara,

---

<sup>99</sup> MKRI, *Menegakkan Negara Hukum yang Demokratis; Tiga Tahun MKRI*, diunduh dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, Senin 20 November 2006 pukul 22:30.

kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

- d. Perlindungan Hak Asasi Manusia, karena kekuasaan yang tidak tersentuh oleh mekanisme kontrol sangat potensial melakukan tindakan sewenang-wenang, sehingga kehadiran MK diharapkan melakukan pengawasan secara objektif terhadap penyelenggara negara agar tetap berpijak pada perlindungan dan penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia.<sup>100</sup>

Pelebagaan MK ini sangat penting untuk menjaga berfungsinya proses-proses demokrasi dalam hubungan saling mempengaruhi antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam arti bahwa MK bertugas mencegah perebutan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan negara dengan mengorbankan cabang-cabang kekuasaan lainnya. Yang tidak kalah penting adalah tugas melindungi hak-hak atau kehidupan pribadi warga negara dari pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu cabang kekuasaan negara.<sup>101</sup> Selain itu, keberadaan MK juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang ditimbulkan oleh tafsir ganda atas konstitusi.<sup>102</sup>

### **Pengujian Undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi**

Pasal 24C UUD 1945 yang mengatur secara khusus tentang kewenangan MK, meliputi: (1) MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD, memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa tentang hasil pemilihan umum; (2) MK wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Ketentuan Pasal 24C UUD 1945 ini dipertegas dalam Pasal 10 UU MK NO.24/2003, yang mengatur beberapa ketentuan bahwa:

---

<sup>100</sup> Marwan Mas, 2004, *Mengkritisi Pembahasan dan Substansi RUU Mahkamah Konstitusi* dalam Firmansyah Arifin, dkk, *Hukum dan Kuasa Konstitusi*, KRHN, Jakarta, hlm. 183- 184.

<sup>101</sup> I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.189

<sup>102</sup> A. Mukthie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Sekjen dan Kepaniteranan MK, Jakarta, hlm.119

1. MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap UUD 1945; (b) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; (c) memutus pembubaran partai politik; dan (d) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Penjelasan ketentuan ini bahwa Putusan MK bersifat final, yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Penjelasan ketentuan ini dipertegas kembali dengan diundangkannya UU MK Perubahan No.8/2011, yang mengatur bahwa Putusan MK bersifat final, yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan MK dalam undang-undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*), namun ketentuan Pasal 10 UU MK Perubahan No.8/2011 di nyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, dengan alasan adanya kesalahan legislasi.<sup>103</sup>

2. MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Ketentuan ini berupa: (a) pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang; (b) korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang; (c) tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. (d) perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden; (e) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD 1945.

Penjelasan ketentuan ini dipertegas kembali dengan diundangkannya UU MK Perubahan No.8/2011. Undang-undang ini mengatur bahwa yang dimaksud

---

<sup>103</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No.49/PUU-IX/2011

dengan “pendapat DPR” adalah pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diambil dalam Keputusan Paripurna sesuai dengan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Tata Tertib. Ketentuan ini juga dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>104</sup>

Berdasar Pasal 24C UUD 1945 dan Pasal 10 UU MK No.24/2003 bahwa MK berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Dalam hal ini MK sebagai penafsir sah terhadap UUD 1945 atau konstitusi (*the legitimate interpreter of the constitution*).<sup>105</sup> I Dewa Gede Palguna menyebutkan bahwa terkait pengujian undang-undang, MK memiliki predikat:<sup>106</sup>

- a. MK sebagai pengawal konstitusi (*the Guardian of the Constitution*)
- b. MK sebagai pengendali keputusan berdasarkan sistem demokrasi (*Control of Democracy*)
- c. MK sebagai penafsir konstitusi (*the Sole or the Highest Interpreter of the Constitution*)
- d. MK sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the Protector of the Citizens' Constitutional Rights*)
- e. MK sebagai pelindung hak asasi manusia (*the Protector of Human Rights*)

Kewenangan menafsirkan UUD 1945 ini tidak bisa dipisahkan dari kewenangan menguji undang-undang, hal tersebut terbukti dalam Putusan MK No.108/PUU-XI/2013 yang putusannya bahwa “permohonan pemohon untuk menafsirkan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 7C dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (1), (2), (3) dan penafsiran Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 tidak dapat diterima”.

Selain itu, diantara Pasal 50 dan 51 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 50A, yang berbunyi sebagai berikut: “MK dalam menguji undang-undang terhadap UUD 1945 tidak menggunakan undang-undang lain sebagai dasar pertimbangan hukum”, ketentuan Pasal 50A dinyatakan bertentangan dengan UUD dan tidak mempunyai

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah...Op.Cit.*, hlm.17

<sup>106</sup> I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan...Op.Cit.*, hlm.313-314

kekuatan hukum mengikat).<sup>107</sup> Pasal 51 UU MK No.24/2003 dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dapat diajukan oleh pemohon, pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (1) perorangan warga negara Indonesia; (2) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (3) badan hukum publik atau privat; atau (4) lembaga negara. Namun, pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan. Dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, pemohon wajib menguraikan permohonannya dengan jelas mengenai pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945 (pengujian formil); dan/ atau materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 (pengujian materiil).

Dalam UU MK Perubahan No.8/2011, di antara Pasal 51 dan Pasal 52 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 51A, yang mengatur beberapa ketentuan bahwa:

1. Permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus memuat hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 UU MK No.24/2003, meliputi: nama dan alamat pemohon; uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan; hal-hal yang diminta untuk diputus. Selain itu pengajuan permohonan harus disertai dengan alat bukti yang mendukung permohonan tersebut.
2. Uraian mengenai hal yang menjadi dasar permohonan, meliputi: kewenangan MK dalam melakukan pengujian; kedudukan hukum pemohon yang berisi uraian tentang hak dan/atau kewenangan konstitusi pemohon yang dianggap dirugikan dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk dilakukan pengujian; dan alasan permohonan pengujian diuraikan dengan jelas dan terperinci.
3. Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh MK didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dimohonkan untuk diputus dalam permohonan pengujian

---

<sup>107</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No.49/PUU-IX/2011, *Loc.Cit.*

meliputi: (a) mengabulkan permohonan pemohon; (b) menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945; dan (c) menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

4. Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian materiil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam permohonan pengujian meliputi: (a) mengabulkan permohonan pemohon; (b) menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang dimaksud bertentangan dengan UUD 1945; dan (c) menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam Peraturan MK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-undang, Pasal 5 ayat (1) huruf c) terdapat hal-hal yang dimohonkan untuk diputus dalam permohonan pengujian formil, yaitu: (a) mengabulkan permohonan pemohon; (b) menyatakan bahwa pembentukan undang-undang yang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945; (c) menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sementara Pasal 5 ayat (1) huruf d) terdapat hal-hal yang dimohonkan untuk diputus dalam permohonan pengujian materiil, yaitu: (a) mengabulkan permohonan pemohon; (b) menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal dan/ atau bagian dari undang-undang yang dimaksud bertentangan dengan UUD 1945; (c) menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berkaitan dengan amar putusan, Pasal 56 UU MK No.24/2003 mengatur beberapa ketentuan:

1. Permohonan tidak dapat diterima. Permohonan tidak diterima jika MK berpendapat bahwa pemohon dan/ atau permohonannya tidak memenuhi syarat, misalnya tidak memiliki *legal standing*.
2. Permohonan dikabulkan. Permohonan dikabulkan jika MK menyatakan dengan tegas bahwa (1) materi muatan ayat, pasal, dan/ atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD; (2) pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD.

Dalam putusan permohonan dikabulkan ini, putusan MK menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

3. Permohonan ditolak. Permohonan ditolak jika MK berpendapat bahwa undang-undang yang di uji tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan.

Dalam praktik MK yang terurai dalam putusannya terdapat beberapa putusan yang berupa Ketetapan, putusan ini mengakomodir beberapa perkara yang sebelum masuk pada penilaian substansi pengujian undang-undang. Selain itu, dalam praktik MK juga dikenal putusan sela, dalam kasus Bibit dan Chandra, MK memperlihatkan bagaimana peradilan di bangun dengan prinsip menegakan keadilan substantif. UU MK No.24/2003 sama sekali tidak menyebutkan mengenai keputusan sela (provisi), jenis putusan provisi hanya diberlakukan oleh MK dalam perkara sengketa Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU). Namun, dalam perkara Bibit-Chandra dengan mempertimbangkan rasa keadilan, MK mengabulkan permohonan provisi pertama kali dalam perkara pengujian undang-undang.<sup>108</sup>

Ketentuan di atas mengatur ketentuan bahwa MK memiliki hak atau kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, kristalisasi dari Pasal 24 ayat (2) dan 24C tertuang jelas dalam Pasal 10 ayat (1) UU MK No.24/2003 yang menyebutkan bahwa “MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UUD 1945”. Dalam arti Hak dan Kewenangan MK adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945, bukan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945 ini dapat dimaknai dalam dua hal: *pertama*, menguji “satu” undang-undang terhadap UUD 1945, dalam hal ini telah jelas dan tidak menimbulkan masalah, sebab jika ada undang-undang “A” bertentangan dengan UUD 1945 maka harus dinyatakan bertentangan dan tidak memiliki kekuatan mengikat. Begitu juga sebaliknya, jika terdapat undang-undang yang tidak bertentangan dengan UUD 1945, maka MK haram hukumnya untuk menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

---

<sup>108</sup> Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, *Op.Cit.*, hlm.149



*Kedua*, menguji “dua atau lebih” undang-undang yang saling bertentangan (pertentangan horizontal) terhadap UUD 1945, misalnya Undang-undang “A” berbenturan materinya dengan Undang-undang “B”, akibat dari benturan materi dalam undang-undang “A” dan “B” menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam UUD 1945, menyebabkan undang-undang tersebut tidak dapat ditegakkan, sehingga lebih lanjut melanggar hak konstitusional masyarakat. Sebab bisa jadi satu undang-undang terhadap UUD 1945 tidak terdapat pertentangan, tetapi justru antar undang-undang (norma hukum horizontal) terjadi pertentangan. Dalam buku Narasi “Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia” menyebutkan contoh-contoh disharmonisasi/ pertentangan norma hukum dalam penerapan undang-undang, yaitu:<sup>109</sup>

- a. Undang-undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan Undang-undang No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan dalam masalah konservasi;
- b. Undang-undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan Undang-undang No.11 tahun 1967 tentang Pertambangan dalam masalah penambangan di Kawasan Lindung;
- c. Undang-undang No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam masalah pelimpahan wewenang pemerintah pusat dan daerah;
- d. Undang-undang No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan dengan Undang-undang Pelayaran dalam masalah pengoperasian pelabuhan dan pelayaran kapal-kapal ikan;
- e. Undang-undang Polri dan Undang-undang Pertahanan dalam masalah penegakan hukum di Laut;
- f. Undang-undang No.23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup dengan Undang-undang Kehutanan, Undang-undang Pelayaran, Undang-undang Pertambangan, Undang-undang Perindustrian, dan Undang-undang Pertanian dalam masalah pencemaran dan perusakan lingkungan pesisir.

Sekalipun UUD 1945 tidak secara jelas dan detail mengatur ketentuan tersebut, namun ketentuan yang tidak jelas dan tidak detailnya pasal dalam UUD 1945

---

<sup>109</sup> Jason M. Patlis, dkk., *Op.Cit.*, hlm.xx

tersebut jangan dijadikan alasan untuk menolak permohonan atau jangan sampai menjadi penghalang berlakunya konstitusi dalam masyarakat. Menurut Saldi Isra bahwa dalam konteks filosofi, konstitusi merupakan teks yang “hidup”, karena itu fungsinya harus berisi pasal-pasal yang mampu melewati berbagai zaman, namun sayang sering kali pasal konstitusi gagal “hidup” dan mampu berlari mengikuti perkembangan peradaban manusia.<sup>110</sup> Sebagai teks yang hidup, maka fungsi konstitusi adalah mengatasi berbagai problem sebagai implikasi negara yang berdasarkan konstitusi (benturan undang-undang), hal ini diperlukan agar “konstitusi tetap hidup” dan menjadi menjadi pedoman bagi jalannya negara.

Misalnya dua undang-undang yang saling bertentangan dapat diuji ke MK dengan alasan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Pasal 28 UUD 1945 mengandung arti bahwa UUD 1945 menjamin sistem hukum Indonesia yang berkepastian hukum yang adil, sehingga undang-undang yang saling bertentangan jelas akan merusak bangunan sistem hukum yang diinginkan oleh UUD 1945. Pengujian norma untuk menilai benturan undang-undang tersebut dapat dilakukan dengan pengujian materiil (termasuk keberlakuan) dan tidak bisa dilakukan melalui mekanisme pengujian formal. Pengujian dalam kategori ini bertujuan untuk menjamin berlangsungnya sistem hukum yang berlandaskan pada kepastian hukum yang adil, maka dalam penilaian benturan undang-undang tersebut berimplikasi pada salah satu atau semua norma undang-undang yang diuji tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Misalnya Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 dalam perkara permohonan Pengujian Undang-undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam pandangan Mahfud bahwa MK tidak menunjukan secara langsung yang mana dari isi undang-undang Komisi Yudisial yang bertentangan dengan UUD 1945, apa yang ditunjukkan oleh MK adalah kerancuan undang-undang Komisi Yudisial dengan undang-undang lain.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Saldi Isra, 2011, “Kata Pengantar...*Op.Cit*, hlm.xv

<sup>111</sup> Mahfud MD, *Perdebatan...Op.Cit.*, hlm.109

Contoh lain, Putusan MK No.018/PUU-I/2003 yang memutuskan bahwa dengan diundangkannya Undang-undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, maka pemberlakuan Undang-undang No.45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota bertentangan dengan UUD 1945.<sup>112</sup> Letak pengujian norma horizontalnya (pertentangan antar undang-undang) terlihat dari penilaian MK bahwa implikasi perubahan UUD 1945 menyebabkan suatu tertib hukum baru (*new legal order*) mengenyampingkan tertib hukum yang lama (*old legal order*), sehingga tertib hukum lama kehilangan daya lakunya sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*:

*“...that the norms of the old order are regarded as devoid of validity because the old constitution end, therefore, the legal norms based on this constitution, the old legal order as a whole, has lost its efficacy; because the actual behavior of men does no longer conform to this old legal order. Every single norm loses its validity when the total legal order to which it belongs loses its efficacy as a whole”.*<sup>113</sup>

Materi muatan yang diatur oleh Undang-undang No. 45 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 21 Tahun 2001 berbeda, tetapi dalam beberapa hal bersinggungan yang pada gilirannya menimbulkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya. Perbedaan penafsiran itu secara yuridis akan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum, dan secara sosial politis dapat menimbulkan konflik dalam masyarakat. Sehingga untuk mengakhiri ketidakpastian hukum serta mencegah timbulnya konflik dalam masyarakat, MK berpendapat bahwa perbedaan penafsiran timbul karena terjadinya perubahan atas UUD 1945, yang mengakibatkan sebagian materi muatan Undang-undang No. 45 Tahun 1999 tidak sesuai lagi dengan UUD 1945, khususnya Pasal 18B ayat (1) yang berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang”, yang akhirnya dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.<sup>114</sup> Padahal pertimbangan sebelumnya menyebutkan

---

<sup>112</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No.018/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang No. 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran Propinsi Irian Jaya, hlm.136

<sup>113</sup> *Ibid.*, hlm.131-132

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm.135

bahwa Undang-undang No.45 Tahun 1999 tidak bertentangan dengan UUD yang menjadi landasan pembentukannya (UUD 1945 pra amandemen), hal ini merujuk pada penilaian MK bahwa Undang-undang No. 45 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 5 Tahun 2000 adalah sah dan tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi yang terkandung dalam UUD 1945, sehingga segala hal yang timbul sebagai akibat hukum diundangkannya kedua undang-undang *a quo* adalah sah pula.<sup>115</sup>

*Ketiga*, kewenangan MK untuk menguji dua norma (pasal/ ayat) yang saling bertentangan dalam satu undang-undang terhadap UUD 1945. Misalnya pengujian konstitusionalitas Pasal 26 ayat (5) UU MK Perubahan No.8/2011 yang berbunyi: “Hakim konstitusi yang menggantikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melanjutkan sisa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya”, pasal ini bertentangan dengan Pasal 22 UU MK No.24/2003 yang secara tegas dan jelas menyatakan “Masa jabatan hakim konstitusi selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya”, konteks ini adalah pertentangan internal (*contradictio in terminis*).<sup>116</sup> Berdasar pendapat tersebut, MK telah menguji beberapa pasal dalam undang-undang yang saling bertentangan yang pada akhirnya menyebabkan bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang dianut dalam konstitusi.

Merujuk pada hal di atas bahwa kewenangan MK adalah untuk menilai kesesuaian suatu undang-undang terhadap UUD 1945 yang kedudukannya lebih tinggi (sinkronisasi vertikal) maupun benturan undang-undang terhadap undang-undang yang sederajat (sinkronisasi horizontal) terhadap UUD 1945. Pandangan M. Fajrul Falaakh bahwa fungsi hak menguji berlaku terhadap produk hukum non peradilan, hak menguji ini untuk menilai kesesuaian suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan lain, baik yang kedudukannya lebih tinggi (sinkronisasi vertikal) maupun sederajat (sinkronisasi horisontal).<sup>117</sup> Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD 1945 diperjelas kembali dalam Pasal 1 dan 2 Undang-undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 1 mengatur: “Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm.132

<sup>116</sup> Putusan No.49/PUU-IX/2011, hlm70

<sup>117</sup> M. Fajrul Falaakh, “*Terobosan...Op.Cit.*”, hlm.4

menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”, dan Pasal 2 menyebutkan bahwa: “Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah MK”.

Pada dasarnya Undang-undang No.4 Tahun 2004 tersebut di atas telah sesuai dengan perubahan UUD 1945 di atas, namun substansi undang-undang tersebut belum mengatur secara komprehensif tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, sehingga seiring perjalanan waktu dan kebutuhan hukum dan ketatanegaraan, maka undang-undang tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-undang No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Bab II Pasal 2 Undang-undang No.48 Tahun 2009 mengatur bahwa “Peradilan dilakukan “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”<sup>118</sup> dan Peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila”, dan Pasal 18 mengatur juga bahwa: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah MK”.

Sesuai perkembangan ketatanegaraan bahwa UU MK No.24/2003 sebagian sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan, sehingga dirubah dengan UU MK Perubahan No.8/2011, Pasal 10 UU MK No.24/2003 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

- a. Ayat (1): Putusan MK bersifat final, yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan MK dalam undang-undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).

---

<sup>118</sup> Peradilan dilakukan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” adalah sesuai dengan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu, lihat Penjelasan Pasal 2 Undang-undang No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

b. Ayat (2) : Yang dimaksud dengan “pendapat DPR” adalah pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diambil dalam Keputusan Paripurna sesuai dengan undang-undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Tata Tertib.

Pengujian konstitusionalitas Pasal 10 UU MK Perubahan No.8/2011. Pandangan MK bahwa ketentuan Pasal 10 UU MK Perubahan No.8/2011 mengandung kekeliruan atau kesalahan legislasi, seharusnya perubahan penjelasan tersebut termuat dalam bagian Penjelasan bukan dalam batang tubuh dari undang-undang. Penempatan Penjelasan Pasal 10 dalam ketentuan batang tubuh juga telah menimbulkan kerancuan fungsi dari Penjelasan itu sendiri, apakah Pasal 10 UU MK Perubahan No.8/2011 harus dimaknai sebagai batang tubuh atau penjelasan? Yang dimaksud oleh pembentuk undang-undang adalah mengubah Penjelasan Pasal 10, tetapi dalam kenyataan UU MK Perubahan No.8/2011 justru penjelasan tersebut menjadi Pasal 10 dalam batang tubuh. Akibatnya dalam UU MK terdapat dua Pasal 10, yaitu Pasal 10 dalam UU MK Perubahan yang mengatur tentang kewenangan MK yang masih tetap berlaku karena tidak dinyatakan dicabut dan Pasal 10 UU MK Perubahan No.8/2011 yang mengatur putusan MK bersifat final dan mengikat. Oleh karena Pasal 10 Undang-undang No.8 Tahun 2011 telah menimbulkan ketidakpastian hukum.

Pandangan penulis terkait alasan yuridis di atas, bahwa Pasal *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 dikarenakan kesalahan atau kekeliruan legislasi yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan merupakan preseden buruk dalam praktik legislasi. Kesalahan legislasi ini terletak pada ketidakpahaman fungsi batang tubuh dan penjelasan dalam sebuah Undang-undang, sehingga praktik legislasi menempatkan perubahan penjelasan pada batang tubuh. Pada dasarnya Batang tubuh Peraturan Perundang-undangan memuat semua substansi atau materi Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal-pasal.<sup>119</sup> Oleh karena itu Pasal-Pasal merupakan acuannya.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Lampiran Undang-undang No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>120</sup> Maria Farida Indrati Soeprato, *Op.Cit.*, hlm.162

## **Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Penjelasan Undang-undang**

Pengujian konstitusionalitas tidak hanya materi dalam batang tubuh/ pasal undang-undang saja, tetapi jika penjelasan dari undang-undang tersebut yang bermasalah, maka penjelasan undang-undang tersebut yang diuji ke MK. Pada dasarnya penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh<sup>121</sup> atau merupakan suatu kesatuan penjelasan resmi dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang dapat membantu untuk mengetahui maksud latar belakang peraturan perundang-undangan itu diadakan serta untuk menjelaskan segala sesuatu yang dipandang masih memerlukan penjelasan.<sup>122</sup> Penjelasan suatu peraturan perundang-undangan pada umumnya terdiri dari atas dua bagian besar, yaitu penjelasan umum yang berisi penjelasan yang bersifat umum, misalnya latar belakang pemikiran secara sosiologis, politis, budaya, dan lainnya. Selain penjelasan umum terdapat penjelasan pasal demi pasal yang merupakan pasal-pasal yang bersangkutan.<sup>123</sup>

Penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut dari norma yang diatur dalam batang tubuh. Dengan demikian, penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dijelaskan. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu, hindari membuat rumusan norma di dalam bagian penjelasan. Dalam menyusun penjelasan pasal demi pasal harus diperhatikan agar rumusannya: (a). tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh; (b) tidak memperluas atau menambah norma yang ada dalam batang tubuh; (c) tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh; (d) tidak mengulangi uraian kata, istilah, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum. Berkaitan dengan fungsi batang tubuh dan penjelasan, maka penulis sependapat dengan pandangan MK bahwa Pasal 10 UU MK Perubahan No.8/2011 dinyatakan bertentangan dengan

---

<sup>121</sup> Lampiran Undang-undang Republik Indonesia No.10 Tahun 2004, *Loc.Cit.*

<sup>122</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm.174

<sup>123</sup> *Ibid.*

UUD 1945 karena kesalahan legislasi, yaitu menempatkan penjelasan dalam batang tubuh undang-undang.<sup>124</sup>

Dalam praktik pengujian oleh MK terhadap penjelasan undang-undang, misalnya Putusan No.79/PUU-IX/2011 perihal pengujian Undang-undang No.39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Pasal 10 undang-undang *a quo* dari sudut kewenangan Presiden mengangkat wakil menteri tidak merupakan persoalan konstusionalitas, akan tetapi pengaturan yang terkandung dalam Penjelasan Pasal 10 Undang-undang *a quo* dalam praktiknya telah menimbulkan persoalan legalitas yakni ketidakpastian hukum karena tidak sesuainya implementasi ketentuan tersebut dengan hukum kepegawaian atau peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan dan birokrasi, bahkan Penjelasan Pasal 10 ternyata berisi norma baru yang berbeda dengan pasalnya.<sup>125</sup> Menurut MK, Penjelasan Pasal 10 Undang-undang *a quo* justru menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil dalam pelaksanaan hukum dan telah membatasi atau membelenggu kewenangan eksklusif Presiden dalam hal mengangkat dan memberhentikan menteri/ wakil menteri berdasarkan UUD 1945 sehingga Penjelasan tersebut harus dinyatakan inkonstitusional. Oleh karena keberadaan wakil menteri yang ada sekarang ini diangkat antara lain berdasar Pasal 10 dan Penjelasannya dalam Undang-undang *a quo*, menurut MK posisi wakil menteri perlu segera disesuaikan kembali sebagai kewenangan eksklusif Presiden.<sup>126</sup>

### **Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Lampiran Undang-undang**

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dalam praktik sering ditemukan kenyataan materi yang dipermasalahkan bukanlah norma yang terdapat dalam pasal atau ayat undang-undang tetapi justru lampiran undang-undang, hal ini tentu disebabkan karena ada beberapa undang-undang yang memiliki format dengan meletakan substansinya pada lampiran, misalnya undang-undang tentang APBN, undang-undang ratifikasi perjanjian internasional. Oleh sebab itu, apakah MK dapat menguji lampiran undang-undang dan apakah lampiran undang-undang tersebut termasuk dalam pengertian undang-undang.<sup>127</sup> Untuk menjawab persoalan tersebut, tentu harus

---

<sup>124</sup> Lampiran Undang-undang Republik Indonesia No.10 Tahun 2004, *Loc.Cit.*

<sup>125</sup> Putusan No.79/PUU-IX/2011 perihal pengujian Undang-undang No.39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, hlm.77

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm.81

<sup>127</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara...Op.Cit.*, hlm.48



dilihat bahwa lampiran undang-undang harus dibaca dalam satu kesatuan dengan naskah undang-undangnya dan lampiran tersebut tidak terpisahkan dari naskah undang-undangnya.

Dalam Putusan MK No.026/PUU-III/2005 perihal pengujian Undang-undang No.13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006, argumentasi MK menyatakan bahwa: "...anggaran pendidikan pada APBN 2006 belum memenuhi amanat Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan dengan demikian telah pula merugikan para Pemohon yang memenuhi kualifikasi sebagaimana telah diuraikan di atas, tidaklah berarti bahwa seluruh ketentuan dalam UU APBN bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Demikian pula, tidaklah berarti bahwa anggaran pendidikan sebagaimana termuat dalam APBN Tahun 2006 (dalam pengertian yang sesuai dengan cara penghitungan sebagaimana telah diuraikan di atas yaitu yang menghasilkan persentase sebesar 16,8% dari APBN) harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat untuk seluruhnya melainkan bahwa yang harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat adalah apabila jumlah tersebut dinyatakan final sebagai anggaran pendidikan untuk Tahun 2006. Artinya, melalui mekanisme pembahasan APBN-P (APBN Perubahan), Presiden bersama DPR berkewajiban untuk menambah jumlah anggaran pendidikan Tahun 2006 sebagaimana yang tertera dalam lampiran UU APBN yang merupakan bagian tak terpisahkan dari undang-undang *a quo*".<sup>128</sup>

### **Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-undang Ratifikasi**

Pengujian undang-undang di MK termasuk undang-undang ratifikasi perjanjian internasional, artinya sekalipun undang-undang ratifikasi tersebut substansinya tidak dibuat oleh DPR dan Presiden, bahkan substansinya merupakan perjanjian internasional, tetap saja dapat diuji oleh MK. Hasil Penelitian MK bahwa secara struktur, muatan dan isi serta proses pembentukan dari undang-undang pengesahan perjanjian internasional tidak berbeda dengan undang-undang lainnya sehingga dapat diuji di MK dan prosedur pengajuan yang digunakan tidaklah berbeda dengan apa yang telah ditetapkan dalam peraturan MK tentang pengajuan permohonan. Dimana

---

<sup>128</sup> Putusan MK No. 026/PUU-III/2005 perihal Undang-undang No.13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006, hlm.92

bagian yang terpenting adalah *legal standing* dari pemohon dalam mengajukan permohonannya, sebab hal ini terkait dengan kepentingan pemohon dalam mengajukan permohonan.<sup>129</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa jika undang-undang ratifikasi perjanjian internasional tersebut benar-benar bertentangan dengan UUD 1945, sehingga menimbulkan ketidakadilan yang benar-benar merusak kehidupan bernegara menurut UUD 1945 para hakim harus tegas bertindak sebagai pengawal konstitusi. Jangan karena ingin bertindak sebagai negarawan, para hakim berubah menjadi politikus yang *mencla-mencla* atau karena memendam kepentingannya pribadi untuk membela pemerintah tanpa *reserve* dan tanpa integritas yang dapat dipuji sama sekali, menolak begitu saja setiap ide untuk menguji undang-undang ratifikasi perjanjian internasional.<sup>130</sup> Apabila MK menolak permohonan dan ketika undang-undang ratifikasi terbukti bertentangan dengan UUD 1945, berarti MK telah memberikan preseden yang luar biasa, sebab telah memberikan kedaulatan negara ini pada hukum internasional yang terdapat dalam perjanjiannya walaupun bertentangan dengan konstitusi.<sup>131</sup>

Walaupun MK dapat menguji undang-undang ratifikasi bukan berarti secara otomatis MK dapat mengubah suatu perjanjian internasional. MK hanya mengubah pemberlakuan perjanjian internasional tersebut khusus di negara Indonesia, sedangkan statuta asli perjanjian internasional tersebut masih tetap utuh.<sup>132</sup> Mengenai pembatalan perjanjian yang diakibatkan oleh dibatalkannya suatu undang-undang yang mensahkan suatu perjanjian internasional oleh suatu MK tidak termasuk dalam faktor-faktor yang menjadikan perjanjian menjadi batal atau ditangguhkan. Namun hal ini dapat dimasukkan dalam pembatalan atau penangguhan secara sepihak dari suatu negara (*denunciation*) terhadap keikutsertaannya dalam perjanjian tersebut.<sup>133</sup>

Dalam praktik pengujian undang-undang ratifikasi sudah pernah dilakukan di MK, yaitu putusan No.33/PUU-IX/2011 perihal pengujian Undang-undang

---

<sup>129</sup> Lita Arijati, dkk., dalam “Kemungkinan Perjanjian Internasional di-*Judicial Review*-kan”, *Jurnal Konstitusi* Volume 3, Nomor 1, Februari 2006, hlm.189

<sup>130</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara... Op.Cit.*, hlm.48

<sup>131</sup> Nurhidayatulloh, dalam “Dilema Pengujian Undang-Undang Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam Konteks Ketetaneagaan RI”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012, hlm.130

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> Lita Arijati, *Op.Cit.*, hlm.197

No.38/2008 tentang Pengesahan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* (Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara). Dalam putusan tersebut, pasal yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945 oleh pemohon adalah Pasal 5 ayat (2) *ASEAN Charter* yang menyatakan, “*member shall take all necessary measures, including the enactment of appropriate domestic legislation, to effectively implement the provisions of this Charter and to comply with all obligations of membership*” (negara anggota wajib mengambil langkah yang diperlukan, termasuk pembuatan legislasi dalam negeri yang sesuai, guna melaksanakan ketentuan dalam Piagam ini secara efektif, dan mematuhi kewajiban keanggotaan). Namun, dalam putusan tersebut, MK menolak permohonan dengan argumentasi bahwa: <sup>134</sup> substansi *ASEAN Charter* berisikan kebijakan makro dalam bidang perdagangan yang disepakati oleh negara anggota ASEAN, dan secara nasional berlakunya kebijakan makro tersebut tergantung kepada masing-masing negara anggota ASEAN untuk melaksanakan Pasal 5 ayat (2) *ASEAN Charter*, artinya kalau sebuah negara belum melakukan ketentuan Pasal 5 ayat (2) *ASEAN Charter* termasuk Indonesia, maka *charter* tersebut belum secara efektif berlaku.

### **Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Perppu**

Selain menguji undang-undang terhadap UUD 1945, kewenangan tambahan MK<sup>135</sup> adalah pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu), kewenangan ini merupakan kewenangan tambahan berdasarkan yurisprudensi (Putusan MK No.138/PUU-VII/2009), dalam konklusi pengujian tersebut MKRI berpendapat bahwa “MK berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*”<sup>136</sup> (perkara Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-undang No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945). Keberwenangan MK dalam menguji Perppu sebagaimana dinyatakan dalam Putusan

---

<sup>134</sup> Putusan No.33/PUU-IX/2011 perihal pengujian Undang-undang No.38/2008 tentang Pengesahan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* (Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara), hlm.196

<sup>135</sup> Kewenangan original adalah kewenangan MK yang diberikan UUD 1945, sementara kewenangan tambahan merupakan kewenangan yang lahir dari praktik Mahkamah Konstitusi melalui yurisprudensi putusan-putusan MK.

<sup>136</sup> Putusan MK No.138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945, hlm.25

*a quo* sebenarnya bukan semata persoalan kontestasi penafsiran diantara hakim konstitusi belaka yang merupakan “*business as usual*” bagi MK sebagai lembaga peradilan, namun pula persoalan perubahan UUD 1945. Dengan menyatakan keberwenangannya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Perppu, sesungguhnya MK telah melakukan perubahan pada UUD 1945. MK tidak mengubah rumusan Pasal dalam UUD 1945 yang mengatur mengenai kewenangan MK (dan memang MK bukan lembaga yang berwenang melakukan perubahan UUD sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945), namun sebagai *the sole interpreter of the constitution* MK telah memberi tafsir UUD yang pada esensinya memperluas kewenangan MK dalam memeriksa peraturan perundangan dan oleh karenanya dapat dikatakan merubah UUD 1945.<sup>137</sup>

Putusan MK yang menyatakan bahwa MK berwenang menguji Perppu adalah perkembangan baru yang positif dalam hukum ketatanegaraan Indonesia yang tak saja mengikat tidak saja para pihak, namun menjadi jurisprudensi dalam hukum ketatanegaraan di Indonesia. Dengan putusan tersebut, kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan melalui Perppu dan kelemahan sistemik dalam UUD 1945 dalam mengawasi produk Presiden tersebut menjadi terantisipasi yang dengan sendirinya pula akan lebih memberikan perlindungan hukum bagi para pencari keadilan. Putusan yang menyatakan keberwenangan MK dalam menguji Perppu muncul karena fungsinya lembaga peradilan sebagai organ yang tak saja menegakkan hukum namun juga keadilan. Oleh karenanya, tak berlebihan kiranya bahwa putusan tersebut menjadi ilham bagi pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia untuk mendayagunakan kekuasaannya guna menemukan keadilan.<sup>138</sup> Selain itu, pengujian Perppu oleh MK adanya solusi terhadap kekosongan hukum dalam UUD 1945 dengan tidak adanya lembaga negara yang berwenang menguji Perppu, sebab Perppu sejak disahkan telah berlaku umum dan mengikat, tentunya menimbulkan implikasi yuridis. Untuk mencegah kerugian konstitusional akibat implikasi yuridis tersebut, maka diperlukan pengujian terhadap Perppu tersebut. Adapun argumentasi hukum yang dibangun oleh MK, yaitu:<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Manunggal K. Wardaya, dalam “Perubahan Konstitusi Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 2, April 2010, hlm.40

<sup>138</sup> *Ibid.*, hlm.41

<sup>139</sup> Putusan MK No.138/PUU-VII/2009, hlm.19-21

- a. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang diperlukan apabila: (1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (2) Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;
- b. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti undang-undang, yang artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah undang-undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perppu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti undang-undang. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusannya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi. Di samping itu, dengan disebutnya “Presiden berhak” terkesan bahwa pembuatan Perppu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden. Pembuatan Perppu memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, namun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden karena sebagaimana telah diuraikan di atas penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa. Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan undang-undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa, hak Presiden untuk menetapkan Perppu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk

menetapkan Perppu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara;

- c. Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perppu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti undang-undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut MK dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian MK berwenang untuk menguji Perppu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perppu tersebut telah menjadi undang-undang.

Hakim Konstitusi Moh Mahfud MD memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*) terkait Kewenangan MK dalam pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu), bahwa jika dirunut dari *original intent*, tafsir historik, tafsir gramatik, dan logika hukum seharusnya MK tidak bisa melakukan pengujian yudisial (*judicial review*) atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) terhadap UUD 1945. Namun akhir-akhir ini ada perkembangan penting dalam ketatanegaraan Indonesia yang menyebabkan perlunya Perppu dapat diuji konstitusionalitasnya oleh MK terutama melalui titik tekan dalam penafsiran konstitusi. Dalam kaitan antara perkembangan ketatanegaraan dan pengujian Perppu, diperlunya penafsiran atas isi UUD 1945 tidak hanya bertumpu pada *original intent*, tafsir historik, dan tafsir gramatik melainkan harus menekankan pada penafsiran sosiologis dan teleologis.<sup>140</sup>

Secara rinci alasan berbeda (*concurring opinion*) Hakim Konstitusi Moh Mahfud MD menyetujui dilakukannya pengujian Perppu oleh MK, yaitu:<sup>141</sup>

- a. Akhir-akhir ini timbul perdebatan, apakah penilaian untuk memberi persetujuan atau tidak atas Perppu oleh DPR dilakukan pada masa sidang berikutnya persis

---

<sup>140</sup> *Ibid.* hlm.27-28

<sup>141</sup> *Ibid.* hlm.28-30

pada masa sidang setelah Perppu itu dikeluarkan ataukah pada masa sidang berikutnya dalam arti kapan saja DPR sempat sehingga pembahasannya dapat diulur-ulur. Dalam kenyataannya Perppu yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo* baru dibahas oleh DPR setelah melampaui masa sidang pertama sejak Perppu ini dikeluarkan. Seperti diketahui Perppu *a quo* diundangkan pada tanggal 22 September 2009, sedangkan masa sidang DPR berikutnya (DPR baru, hasil Pemilu 2009) adalah tanggal 1 Oktober sampai dengan tanggal 4 Desember 2009, tetapi Perppu *a quo* tidak dibahas pada masa sidang pertama tersebut. Kalau Perppu tidak dapat diuji oleh MK maka sangat mungkin suatu saat ada Perppu yang dikeluarkan tetapi DPR tidak membahasnya dengan cepat dan mengulur-ulur waktu dengan berbagai alasan, padahal Perppu tersebut mengandung hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi. Oleh sebab itu menjadi beralasan, demi konstitusi, Perppu harus dapat diuji konstiusionalitasnya oleh MK agar segera ada kepastian dapat atau tidak dapat terus berlakunya sebuah Perppu;

- b. Timbul juga polemik tentang adanya Perppu yang dipersoalkan keabsahan hukumnya karena tidak nyata-nyata disetujui dan tidak nyata-nyata ditolak oleh DPR. Dalam kasus ini DPR hanya meminta agar Pemerintah segera mengajukan RUU baru sebagai pengganti Perppu. Masalah mendasar dalam kasus ini adalah bagaimana kedudukan hukum sebuah Perppu yang tidak disetujui tetapi tidak ditolak secara nyata tersebut. Secara gramatik, jika memperhatikan bunyi Pasal 22 UUD 1945, sebuah Perppu yang tidak secara tegas mendapat persetujuan dari DPR “mestinya” tidak dapat dijadikan undang-undang atau tidak dapat diteruskan pemberlakuannya sebagai Perppu, tetapi secara politis ada fakta yang berkembang sekarang ini bahwa “kesemestian” tersebut masih dipersoalkan, sehingga sebuah Perppu yang tidak disetujui oleh DPR (meski tidak ditolak secara nyata) masih terus diberlakukan sampai dipersoalkan keabsahan hukumnya karena dikaitkan dengan satu kasus. Dalam keadaan ini menjadi wajar jika MK diberi kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Perppu;
- c. Terkait dengan tidak disetujuinya sebuah Perppu oleh DPR ada juga pertanyaan, sampai berapa lama atau kapan sebuah Perppu yang tidak mendapat persetujuan DPR harus diganti dengan Undang-Undang Pencabutan atau Undang-Undang Pengganti. Karena tidak ada kejelasan batas atau titik waktu maka dalam

pengalaman sekarang ini ada Perppu yang tidak mendapat persetujuan DPR tetapi RUU penggantinya atau pencabutannya baru diajukan setelah timbul kasus yang berkaitan dengannya. Oleh sebab itu menjadi wajar pula, demi tegaknya konstitusi, MK diberi kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Perppu.

- d. Dapat terjadi suatu saat Perppu dibuat secara sepihak oleh Presiden tetapi secara politik DPR tidak dapat bersidang untuk membahasnya karena situasi tertentu, baik karena keadaan yang sedang tidak normal maupun karena sengaja dihambat dengan kekuatan politik tertentu agar DPR tidak dapat bersidang. Bahkan dapat juga dalam keadaan seperti itu ada Perppu yang melumpuhkan lembaga-lembaga negara tertentu secara sepihak dengan alasan kepentingan yang memaksa sehingga ada Perppu yang terus dipaksakan berlakunya sementara persidangan-persidangan DPR tidak dapat diselenggarakan. Dengan memerhatikan kemungkinan itu menjadi wajar apabila MK diberi kewenangan untuk melakukan pengujian atas Perppu.

Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang menolak pengujian Perppu oleh MK disampaikan oleh Hakim Konstitusi Muhammad Alim, bahwa: “Kewenangan MK yang tertera dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hanya sebatas menguji undang-undang terhadap UUD 1945, tanpa menyebut kewenangan menguji Perppu. Apabila ditambah dengan menguji Perppu maka kewenangan ini dilaksanakan tidak menurut UUD, melainkan dilaksanakan menyimpang dari UUD. Akan tetapi, jikalau muatan materi Perppu bukan muatan yang seharusnya diatur dalam undang-undang, atau materi muatan Perppu yang di luar kewenangan Presiden, atau jelas-jelas bertentangan dengan konstitusi, misalnya Presiden mengeluarkan Perppu yang berisi atau materinya membekukan atau membubarkan DPR, karena bertentangan dengan Pasal 7C UUD 1945, maka MK berwenang mengadakan pengujian Perppu tersebut, walaupun belum mendapat persetujuan atau penolakan dari DPR dalam persidangan yang berikutnya, apalagi kalau materi Perppu itu adalah pembubaran DPR sudah tak ada DPR yang menyetujui atau menolak Perppu tersebut.

Menurut Ni'matul Huda bahwa pada dasarnya MK tidak berwenang menguji Perppu, meskipun ada alasan riil yang memperkuat diperlukannya Perppu diuji oleh lembaga yudikatif. Sepanjang UUD 1945 belum melimpahkan kewenangan itu pada lembaga yudisial manapun termasuk MK, Perppu hanya dapat diuji secara politik



oleh DPR. MK tidak dapat menafsirkan adanya kebutuhan menguji Perppu atas dasar penafsiran anggota-anggota MK semata, pemberian dan penambahan wewenang lembaga negara harus ditentukan oleh konstitusi.<sup>142</sup> Namun, paling tidak pengujian Perppu oleh MK merupakan langkah progresif sebagai terobosan hukum yang mengarah pada mewujudkan tujuan konstitusi, sebab MK dalam hal ini tidak berhenti pada “mengeja pasal-pasal dalam UUD 1945” tetapi menggunakan UUD 1945 secara sadar untuk mencapai tujuan kemanusiaan sebagai dasar kehidupan berkonstitusi.

### **Mahkamah Konstitusi Menguji Ketetapan MPRS/ MPR?**

Ketetapan MPR No.1/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960-2002 mengatur beberapa pasal yang berkaitan dengan status hukum dan materi Tap MPR tersebut, meliputi:

1. Pasal 1 mengatur Tap MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, misalnya Tap MPR No XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
2. Pasal 2 mengatur Tap MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan, misalnya Tap MPR No,XXV/MPR/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah NRI bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/ Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Tap MPR ini, kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
3. Pasal 3 mengatur Tap MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan hasil Pemilihan Umum tahun 2004, misalnya Tap MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004
4. Pasal 4 mengatur Tap MPR dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, misalnya Tap MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>142</sup> Ni'matul Huda, dalam “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi (Studi Terhadap Perppu No.4 Tahun 2009 dan Perppu No.,4 Tahun 2008”, *Jurnal Media Hukum*, Volume 18 No.2 Desember 2011, hlm.228

5. Pasal 5 mengatur Tap MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil Pemilihan Umum Tahun 2004, misalnya Tap MPR No.II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI
6. Pasal 6 mengatur Tap MPR yang tidak memerlukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. Misalnya Tap MPR No.XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.

Dengan peninjauan materi dan status hukum Tap MPRS/MPR tersebut, politik hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui pengesahan Undang-undang No.10 Tahun 2004 tidak lagi memasukan Tap MPR dalam susunan heirarki norma hukum di Indonesia. Politik hukum tersebut bergeser seiring disahkannya Undang-undang No.12 Tahun 2011 yang kembali memberikan kedudukan hukum bagi Ketetapan-ketetapan MPR/ MPRS dalam sistem heirarki norma hukum, secara heirarkis Ketetapan MPR berada di bawah konstitusi dan berada di atas undang-undang.

Keberadaan Tap MPR/ MPRS dalam heirarki norma hukum tersebut memunculkan problem tersendiri dalam sistem hukum Indonesia, terutama terkait dengan sistem pengujian undang-undang. Problem yang muncul misalnya:

*Pertama*, keberadaan Tap MPR/ MPRS yang berada di bawah UUD 1945 memberikan implikasi mengenai boleh tidaknya Tap MPR/ MPRS tersebut diuji terhadap UUD 1945, jika boleh lembaga mana yang memiliki kewenangan itu?. Tap MPR/ MPRS sebagai produk politik, sehingga dapat diuji apakah substansi dan prosedur pembentukannya sesuai atau bertentangan dengan UUD 1945, sebab sangat dimungkinkan jika Tap MPR/ MPRS tersebut merugikan hak konstitusional warga negara, pengujian ini dilakukan untuk menilai substansi Tap MPR tersebut, jika bertentangan dengan UUD 1945 harus dibatalkan. Namun, UUD 1945 tidak mengatur lembaga mana yang melakukan pengujian terhadap Tap MPR tersebut. Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 mengatur bahwa “MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang MPR tahun 2003, namun kewenangan MPR tersebut untuk meninjau materi dan status hukum Tap MPR,

bukan melakukan pengujian terhadap substansi apakah bertentangan/ tidak dengan UUD yang berimplikasi pada pembatalan norma. Artinya, UUD 1945 tidak mengatur lembaga mana yang berwenang menguji Tap MPR/ MPRS.

*Kedua*, apakah Tap MPR/ MPRS setara dengan undang-undang, dan bila setara bolehkah MK menguji Tap MPR/ MPRS tersebut. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa Tap MPR/ MPRS memiliki kedudukan yang sederajat dengan undang-undang bukan dengan UUD, alasannya: (1) sejak Tap MPR No.1/MPR/2003, MPR sendiri telah menurunkan status hukum Tap-Tap MPR warisan lama itu dalam derajat yang memang setara dengan undang-undang bukan dengan UUD; (2) Tap MPR itu harus dianggap setara dengan kedudukannya dengan undang-undang, karena dalam sistem hukum kita yang baru berdasarkan UUD 1945 memang tidak lagi dikenal produk hukum di atas undang-undang tetapi di bawah UUD 1945. Maka demi hukum, kedudukannya harus dianggap setara dengan undang-undang, meskipun bentuk formilnya bukan undang-undang, tetapi secara materiil Tap MPR/ MPRS itu adalah undang-undang, yaitu sebagai *wet in materiele zin*. (3) apabila status hukum Tap MPR/ MPRS tersebut tidak dapat ditentukan dengan tegas, maka keberadaan norma hukum di dalamnya akan menimbulkan ketidakpastian hukum.<sup>143</sup>

Menurut Maruarar Siahaan bahwa jika beberapa Tap MPR yang masih berlaku karena memuat ketentuan yang mengikat umum “dapat disamakan kedudukannya” dengan undang-undang sesuai dengan bunyi Pasal 4 Ketetapan MPR No.1/MPR/2003 yang mengatakan beberapa Tap MPR “tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang”. Artinya jika Tap MPR setara dengan undang-undang dan sesuai dengan norma Pasal 24C UUD 1945 bahwa MK menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Dengan pemahaman demikian Tap MPR tersebut yang mengandung materi muatan ketentuan yang bersifat mengikat umum, dapat dikategorikan sebagai undang-undang dalam arti materiil sehingga dapat diuji ke MK.<sup>144</sup> Menurut M. Fajrul Falaakh bahwa nasib Ketetapan MPR tersebut diserahkan pada mekanisme *constitutional review* oleh MK.<sup>145</sup>

Lebih tegas dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna, bahwa MK berwenang mengadakan pengujian konstiusionalitas Tap MPR, termasuk juga Tap MPRS yang

---

<sup>143</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal... Op. Cit.*, hlm.74-80

<sup>144</sup> Maruarar Siahaan, *Uji... Op. Cit.*, hlm.23-24

<sup>145</sup> Ni'matul Huda, *Politik... Op. Cit.*, hlm.229

didalilkan merugikan hak konstitusional warga negara, karena secara teleologis maupun sistematis Tap MPR/ MPRS tersebut harus ditafsirkan termasuk dalam pengertian undang-undang. Secara teleologis, Tap MPR/ MPRS ditafsirkan termasuk ke dalam pengertian undang-undang, sebab hanya dengan cara demikian ia dapat diuji konstitusionalitasnya di hadapan MK. Sebab, jika Tap MPR/ MPRS tersebut tidak dapat diuji konstitusionalitasnya dihadapan MK, maka tidak ada satu lembaga negara yang dapat mengujinya jika ia ternyata mengandung norma yang melanggar hak konstitusional warga negara dan karenanya bertentangan dengan UUD 1945. Lebih lanjut pelanggaran hak konstitusional tersebut akan menjadi permanen, dan hal ini jelas bertentangan dengan gagasan negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945.<sup>146</sup>

Penulis sependapat dengan pandangan Jimly Asshidiqie, Maruarar Siahaan, I Dewa Gede Palguna dan M. Fajrul Falaakh tersebut, bahwa harus ada lembaga yang memiliki kewenangan menguji Tap MPR, sebab sangat dimungkinkan Tap MPR tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan juga melanggar hak konstitusional warga negara. Jika bertentangan dengan UUD 1945, tetapi tidak dibatalkan maka akan menyebabkan runtuhnya bangunan negara hukum Pancasila. Untuk itu, walaupun UUD 1945 tidak mengatur lembaga yang menguji Tap MPR, pengujian terhadap Tap MPR tersebut adalah keharusan dalam bangunan negara hukum, sehingga lembaga yang paling tepat adalah MK, mengingat MK merupakan satu-satunya lembaga penjaga dan penafsir konstitusi, artinya agar konstitusi berjalan dalam rel nya tentu Tap MPR yang diuji apakah bertentangan dengan konstitusi atau tidak.

Namun, dalam Putusan pengujian Pasal 6 Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR RI tahun 1960-2002, khususnya nomor urut 30 mengenai TAP MPRS No.XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno, sepanjang frasa “baik karena bersifat *einmalig* (final)” dan frasa “maupun telah selesai dilaksanakan”, MK justru menyatakan tidak mempunyai kewenangan pengujian dan tidak menerima permohonan tersebut. Padahal, Tap MPR tersebut oleh Pemohon (Keluarga Presiden Soekarno) dinilai telah merugikan

---

<sup>146</sup> I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan...Op.Cit.*, hlm.630-631

Presiden Soekarno dan keluarganya, karena adanya indikasi kebijakan Presiden Soekarno yang menguntungkan PKI, namun belum dibuktikan kebenarannya. Padahal pada kenyataannya, pembuktian atas kebenaran pendapat MPRS tersebut belum pernah dilakukan, namun oleh Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 telah dinyatakan bersifat *einmalig* (final) dan sudah dilaksanakan.<sup>147</sup> Berdasar putusan tersebut, MK tidak berwenang menguji Tap MPR, sehingga kedepan perlu dilakukan amandemen UUD 1945 untuk memasukkan pengujian Tap MPR oleh MK.

### **Perkembangan Putusan Pengujian Undang-undang**

Melalui kewenangan untuk mengadili *judicial review* di atas MK telah menjadikan konstitusi “dokumen yang hidup (*a living document*)” yang memberi bentuk dan arah kekuasaan politik dalam negara, bukan merupakan kumpulan kalimat-kalimat simbolik atau apiriasial. Dengan demikian MK memberi kontribusi yang besar bukan hanya bagi terciptanya kehidupan bernegara yang berdasar atas hukum, tetapi juga bagi demokrasi<sup>148</sup> melalui berbagai putusannya. Pasal 45 ayat (1) UU No.24 Tahun 2003 menyebutkan bahwa “Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim. Dalam konteks pengujian undang-undang, MK menilai apakah sebuah undang-undang bertentangan atau tidak terhadap UUD 1945 dengan dua kriteria sesuai Pasal 56 Undang-undang No.24 Tahun 2003:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

---

<sup>147</sup> “Di Luar Kewenangan, MK Tidak Menerima Uji Tap MPR/MPRS”, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Beritas&id=8897>, diunduh pada tanggal 1 April 2014, pukul.10.00

<sup>148</sup> I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan...Op.Cit.*, hlm.188

Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>149</sup> bahwa untuk menilai menguji konstitusionalitas suatu Undang-Undang (menyatakan undang-undang bertentangan dengan UUD 1945), dapat mempergunakan beberapa alat ukur atau penilai yaitu: (1) Naskah Undang-Undang dasar resmi tertulis; (2) Dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah Undang-Undang dasar itu seperti risalah- risalah, Keputusan dan Ketetapan MPR, Undang-Undang tertentu, peraturan tata tertib, dll; (3) Nilai- nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; (4) Nilai- nilai yang hidup dari kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan yang ideal dalam peri kehidupan berbangsa dan bernegara.

Tolok ukur inilah yang dijadikan dasar dalam menilai pertentangan norma hukum, yang akhirnya MK memutuskan apakah materi atau pembentukan undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dalam berbagai macam putusan (1) tidak dapat diterima, (2) dikabulkan, dan (3) ditolak sesuai dengan Pasal 56 UU No.24 Tahun 2003 menyebutkan bahwa:

1. Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dan Pasal 51, amar putusan menyatakan permohonan **tidak dapat diterima**.
2. Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
3. Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amar putusan menyatakan permohonan **dikabulkan**.
5. Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan

---

<sup>149</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Yasrif Watampone, Jakarta, hlm.1

maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan **ditolak**.

Dalam praktiknya, putusan MK mengalami perkembangan, seperti: konstitusional bersyarat (*Conditionally Constitutional*), Tidak Konstitusional Bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*); Penundaan Keberlakuan Putusan, dan Perumusan Norma dalam Putusan, Putusan Berlaku Surut, dan Menyatakan berlakunya Undang-undang yang lama.<sup>150</sup> Detail pemahaman perkembangan putusan dalam penjelasan di bawah ini:

1. Konstitusional bersyarat (*Conditionally Constitutional*).

Putusan konstitusional bersyarat (*Conditionally Constitutional*), putusan konstitusional bersyarat dalam arti bahwa implementasi sebuah undang-undang harus sesuai norma hukum dalam undang-undang tersebut. Jadi, implementasi undang-undang oleh pemerintah atau lembaga negara lainnya harus sesuai dengan putusan MK maka bersifat konstitusional, namun jika implementasi undang-undang tidak sesuai dengan putusan/ penafsiran MK maka undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat lagi. Contoh putusan konstitusional bersyarat adalah putusan No.10/PUU-VI/2008 perihal pengujian Undang-undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945, dalam konklusinya dinyatakan bahwa: “Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-undang *a quo* konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), maka pasal-pasal *a quo* harus dibaca dan ditafsirkan sepanjang memasukan syarat domisili di provinsi yang diwakilinya bagi anggota DPD”.

2. Tidak Konstitusional Bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*).

Putusan tidak konstitusional bersyarat dalam arti bahwa sebuah undang-undang dinyatakan bertentangan dengan UUD oleh MK sepanjang tidak dipenuhi syarat-syarat sebagaimana disebutkan dalam amar putusan. Contoh putusan tidak konstitusional bersyarat adalah putusan No.101/PUU-VII/2009 perihal pengujian Undang-undang No.18 Tahun 2003 tentang Advokat, dalam putusannya dinyatakan bahwa: “Pasal 4 ayat (1) Undang-undang No.18 Tahun 2003 tentang Advokat bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dipenuhi syarat bahwa

---

<sup>150</sup> Tim Penyusun Hukum Acara MK, *Op.Cit.*, hlm.142-145.

“frasa di sidang terbuka Pengadilan Tinggi di wilayah hukumnya”, tidak dimaknai bahwa “Pengadilan Tinggi atas perintah Undang-undang wajib mengambil sumpah bagi para advokat sebelum menjalankan profesinya tanpa mengkaitkan dengan keanggotaan organisasi advokat yang pada saat ini secara *de facto* ada, dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak amar putusan ini diucapkan”.

### 3. Penundaan Keberlakuan Putusan.

Pembatasan akibat hukum berupa penangguhan tidak mengikatnya norma hukum yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sedemikian rupa dengan memberi waktu yang cukup bagi pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan agar sesuai dengan UUD 1945. Misalnya Putusan No. 016/PUU-IV/2006 perihal Pengujian Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap UUD 1945. Dalam pertimbangan hukumnya disebutkan bahwa “MK berpendapat diperlukan jangka waktu paling lama tiga tahun, apabila dalam jang waktu tiga tahun tidak dapat dipenuhi oleh pembuat undang-undang, maka ketentuan Pasal 53 Undang-undang KPK dengan sendirinya demi hukum (*van rechtswege*) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi. Sebelum terbentuknya DPR dan Pemerintahan yang baru hasil Pemilu 2009, perbaikan undang-undang dimaksud sudah harus diselesaikan dengan sebaik-baiknya guna memperkuat basis konstitusional upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Apabila pada saat jatuh tempo tiga tahun sejak putusan ini diucapkan tidak dilakukan penyelelarasan UU KPK terhadap UUD 1945 khususnya tentang Pengadilan Tipikor dengan undang-undang sendiri, maka seluruh penanganan tindak pidana korupsi menjadi wewenang pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Contoh lain adalah Putusan No.14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disebutkan bahwa norma hukum yang diuji “Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden” dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun, amar putusan ini berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya.



#### 4. Perumusan Norma dalam Putusan.

Perumusan norma dalam putusan artinya bahwa MK menyatakan norma hukum yang diuji bertentangan dengan UUD, dan merumuskan norma baru yang berbeda dengan norma sebelumnya (yang diuji). Misalnya, Putusan MK ini menyatakan bagian tertentu dalam pasal-pasal dalam undang-undang yang diujikan bertentangan dengan UUD 1945, akibat dari penghapusan bagian tertentu tersebut, maka pasal-pasal tersebut menjadi norma baru yang berbeda dengan norma sebelumnya. Misalnya putusan No.072-073/PUU-II/2004 perihal pengujian Undang-Undang No.32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa Pasal 57 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mengatur sebagai berikut: “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD, dan dengan putusan MK tersebut pasal berubah menjadi: “Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD”, dan MK memberikan penafsiran bahwa KPUD bertanggungjawab kepada publik. Berdasar kasus di atas yang dimaksud dengan perumusan norma dalam putusan adalah penafsiran bahwa “KPUD bertanggungjawab kepada publik”, menjadi norma hukum baru dan berbeda dengan norma hukum sebelumnya, yakni “KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD”. Putusan yang mencantumkan perumusan norma hukum baru disebut sebagai putusan yang mengandung perumusan norma.

#### 5. Putusan Berlaku Surut.

Pasal 47 Undang-undang MK mengandung ketentuan bahwa “Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum”, artinya dalam ketentuan ini bahwa putusan MK tidak boleh berlaku surut dan berlaku prospektif. Dalam putusan tertentu, ketentuan ini justru disimpangi dan membuat ketentuan baru bahwa putusan MK dapat berlaku surut dan menjangkau permasalahan yang hadir sebelum putusan tersebut. Dengan bangunan argumentasi bahwa demi nilai kemanfaatan yang merupakan asas dan tujuan universal hukum maka untuk kasus-kasus tertentu MK dapat memberlakukan putusannya secara surut (*retroaktif*).

Contoh putusan yang berlaku surut adalah Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011 perihal Pengujian Undang-Undang No.30 Tahun 2002 tentang Komisi

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam pertimbangan MK bahwa “meskipun menurut Pasal 47 UU MK, putusan MK berlaku sejak ditetapkan (prospektif). Hal ini sudah menjadi yurisprudensi yang tertuang dalam Putusan MK Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 Agustus 2009 yang menjadi landasan penetapan anggota-anggota DPR periode 2009-2014 terutama berkaitan dengan penetapan anggota DPR berdasar perhitungan Tahap III yang semula telah ditetapkan secara salah oleh KPU. Alasan yang mendasari penetapan retroaktif secara khusus tersebut, antara lain adalah “telah” dan “terus” berlangsungnya satu penerapan isi undang-undang berdasar penafsiran yang salah sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan kerugian konstitusional dan karenanya harus dihentikan. Penghentian ketidakpastian hukum dan kerugian konstitusional itu harus menjangkau secara retroaktif sejak ditetapkannya penafsiran yang salah tersebut, saat mana mulai timbul ketidakpastian hukum dan kerugian konstitusional seperti terlihat dalam perkara *a quo*. Oleh karena itu, untuk menghindari ketidakpastian hukum dalam masa transisi sebagai akibat dari putusan ini, terkait dengan jabatan Pimpinan KPK pengganti (yang baru terpilih), maka putusan ini berlaku bagi Pimpinan KPK yang sudah terpilih dan menduduki Pimpinan KPK sekarang untuk masa jabatan selama empat tahun sejak terpilih.

6. Menyatakan Berlaku Undang-undang yang lama.

Putusan MK menyatakan undang-undang lama berlaku kembali setelah undang-undang yang merubah undang-undang yang lama dibatalkan oleh MK, seperti dalam Putusan No.001-021-022/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-undang No.20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, dalam pertimbangan hukum MK menyebutkan bahwa guna menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), maka undang-undang yang lama di bidang ketenagalistrikan, yaitu Undang-undang No.15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3317) berlaku kembali karena Pasal 70 Undang-undang No. 20 Tahun 2002 yang menyatakan tidak berlakunya Undang-undang No. 15 Tahun 1985 termasuk ketentuan yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Contoh lain dalam Pengujian Undang-undang No.4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2013 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK menjadi Undang-undang, dalam pertimbangannya disebutkan bahwa “oleh karena Undang-undang No.4 Tahun 2014 beserta lampirannya dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dengan demikian tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sebagaimana amar putusan yang akan disebutkan di bawah ini, maka UU MK No.24/2003 dan UU MK Perubahan No.8/2011 dinyatakan berlaku kembali sebagaimana sebelum diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.1 Tahun 2013 yang kemudian disahkan menjadi Undang-undang No.4 Tahun 2014.

Fokus Penelitian ini juga merupakan bentuk penundaan keberlakuan putusan, misalnya dalam amar putusan MK No.14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disebutkan bahwa norma hukum yang diuji “Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden” dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun, amar putusan ini berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya. (4) perumusan Norma dalam Putusan, artinya bahwa MK menyatakan norma hukum yang diuji bertentangan dengan UUD, dan merumuskan norma baru yang berbeda dengan norma sebelumnya (yang diuji).<sup>151</sup> Selain itu, terdapat putusan berlaku surut demi nilai kemanfaatan yang merupakan asas dan tujuan universal hukum.

Dalam praktiknya, putusan-putusan MK sering menciptakan terobosan hukum, namun terkadang menciptakan terabasan hukum. Saldi Isra<sup>152</sup> dan Hasil penelitian Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas,<sup>153</sup> mempertanyakan *apakah yang dimaksudkan dengan bertentangan dengan UUD 1945?*, sehingga pertanyaan tersebut menjadi penting untuk dikaji dan dijelaskan

---

<sup>151</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK, Jakarta, hlm.142-147

<sup>152</sup> Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.308

<sup>153</sup> Saldi Isra, Yuliantri, Feri Amsari, Charles Simabura, Dayu Medina, dan Edita Elda, 2010, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Padang dan Jakarta, hlm.100

secara tepat dan bahkan diimplementasikan secara tepat pula oleh MK, sebab dalam hasil penelitian tersebut ditemukan pasal-pasal yang bersifat menjelaskan dan mengelaborasi ketentuan UUD 1945 justru dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.<sup>154</sup> Pandangan Saldi Isra di atas ada benarnya, misalnya pengujian Undang-undang No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, dalam halaman 194 Putusan No. 006/PUU-IV/2006 secara ekplisit dinyatakan bahwa Pasal 20, 21, 22, 23 sepanjang mengenai pengawasan, Pasal 24 ayat (1) sepanjang yang menyangkut hakim konstitusi, dan Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) UU Komisi Yudisial serta Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan Pasal 24, Pasal 24A, dan Pasal 24B UUD 1945. Selain itu dalam kasus pengujian Undang-undang No.31 Tahun 1999, MK telah melanggar dengan membuat vonis *ultra petita*, dalam arti bahwa MK telah masuk atau mengintervensi ranah legislatif karena memutuskan tanpa ada alasan yang kuat bahwa bagian dari Undang-undang No.31 Tahun 1999 yang dibatalkan bertentangan dengan dengan seluruh atau bagian dari UUD.<sup>155</sup>

Salah satu penyebab putusan MK yang dinilai kurang tepat di atas adalah sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD, bahwa MK sering menciptakan perspektif sendiri di luar perspektif teori yang terkonstruksi dalam konstitusi (UUD 1945), dalam kasus pengujian Undang-undang Komisi Yudisial bahwa putusan MK itu belum tentu benar, tetapi sudah pasti mengikat. Kebenaran putusan MK itu bersifat relatif, tergantung pada pilihan perspektif, dalil, atau pasal-pasal yang dipergunakan untuk memutus, artinya sebuah putusan MK bisa salah jika yang dipakai untuk memutus adalah perspektif, dalil, dan pasal-pasal lain. Dalam bahasa sehari-hari dapatlah dikatakan bahwa putusan MK itu bisa “sesuka-suka MK” dengan kebenaran yang relatif karena logikanya hanya dibangun dari perspektif tertentu yang hanya bisa logis dari perspektif itu sendiri.<sup>156</sup> Menurut Mahfud MD, dalam melaksanakan kewenangan pengujian undang-undang dengan terhadap UUD 1945, MK harus mematuhi 10 rambu-rambu, meliputi:<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> *Ibid.*, hlm.101

<sup>155</sup> Moh.Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.109

<sup>156</sup> Moh. Mahfud MD., 2007, dalam “Komisi Yudisial dalam Mosaik Ketatanegaraan Kita”, *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Komisi Yudisial, Jakarta, hlm.7-8

<sup>157</sup> Mahfud MD, (2009), *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta, hlm.281-284

1. dalam melakukan pengujian konstiusionalitas undang-undang, MK tidak boleh membuat putusan yang bersifat mengatur, pembatalan undang-undang tidak boleh disertai pengaturan, misalnya putusan pembatalan yang disertai isi, cara, dan lembaga yang harus mengatur kembali isi UU yang dibatalkan tersebut;
2. dalam melakukan pengujian konstiusionalitas undang-undang, MK tidak boleh membuat *ultra petita* (putusan yang tidak diminta oleh pemohon) sebab *ultra petita* masuk ke ranah legislatif;
3. dalam membuat putusan tidak boleh menjadikan undang-undang sebagai dasar pembatalan undang-undang lain, sebab tugas MK adalah menguji konstiusionalitas undang-undang terhadap UUD 1945
4. dalam membuat putusan, MK tidak boleh mencampuri masalah-masalah yang delegasikan oleh UUD kepada lembaga legislatif untuk mengaturnya dengan atau dalam undang-undang sesuai dengan pilihan politiknya sendiri;
5. dalam membuat putusan, MK tidak boleh mendasarkan pada teori yang tidak secara jelas dianut oleh konstitusi, sebab teori itu banyak dan bermacam-macam, sehingga pilihan atas satu teori bisa bertentangan dengan pilihan teori lain yang sama jaraknya dengan UUD;
6. dalam melakukan pengujian, MK tidak boleh melanggar asas *nemo iudex in causa sua*, yaitu memutus hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan dirinya;
7. para hakim MK tidak boleh berbicara atau mengemukakan opini kepada publik atas kasus konkrit yang sedang diperiksa MK;
8. para hakim tidak boleh mencari-cari perkara dengan menganjurkan kepada siapapun untuk mengajukan gugatan atau permohonan ke MK;
9. para hakim MK tidak boleh secara produktif menawarkan diri sebagai penengah dalam siding sengketa politik antar lembaga negara atau antar lembaga-lembaga politik;
10. MK tidak boleh ikut membuat opini tentang eksistensi atau tentang baik buruknya UUD, atau apakah UUD yang berlaku perlu dirubah atau dipertahankan.

Untuk itu, makna bertentangan dengan UUD 1945 harus dielaborasi secara tepat dalam setiap putusan MK, jangan sampai penilaian pertentangan norma justru menyebabkan tidak berjalannya konstitusi, sehingga lebih lanjut menyebabkan

ambuknya bangunan negara hukum Pancasila. Setiap pengujian harus berlandaskan pada patokan-patokan dan tak dapat hanya bermain dalam lapangan perspektif teoritis yang sangat luas, patokan dasarnya adalah apa yang sebenarnya diinginkan sebagai politik hukum pembentukan MK. Isi konstitusi suatu negara adalah apa yang ditulis dan latar belakang pemikiran apa yang melahirkan tulisan/ teks isi konstitusi tersebut tanpa harus terikat dengan teori dan apa yang berlaku di negara lain,<sup>158</sup> selain itu, harus menjadikan konstitusi sebagai *the living constitution*.

### C. Prinsip *Siyasah Syari'ah*

Nomokrasi Islam berangkat dari perbincangan tentang pengelolaan kekuasaan atau politik (negara) dalam hubungannya dengan agama (*religio-political power*), yang mengklaim perlunya penyatuan agama dan kekuasaan karena jangkauan agama meliputi seluruh aspek kehidupan, semisal bahwa dalam dimensi hubungan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, agama seringkali dijadikan standar penilaian (*social judgement*) terhadap perbuatan atau tindakan sebagai sesuatu yang bermoral atau tidak, adil atau tidak adil, baik atau tidak baik, dan lainnya. Bahkan agama (Islam) dapat dijadikan standar penilaian terhadap konsep dan pengelolaan negara atau kinerja dari aparat pemerintah.

Dalam nomokrasi Islam, Ideologi Islam dapat digambarkan seperti piramid dengan satu titik pusat di atas, Islam adalah keyakinan yang bersifat monoteistik yang menempatkan segala sesuatunya atas dasar ke-Esaan Tuhan, konsep ke-Esaan ini mencakup dan sekaligus tercermin dalam segala aspek kehidupan, baik menyangkut etika, sosiologi, politik, ekonomi, hukum dan konsep yang demikian itu juga menentukan sikap pemeluknya terhadap ilmu dan alam semesta. Sehingga 'siapa saja yang memahami ajaran Islam akan mengetahui bahwa Islam menuntut adanya penyatuan agama dan politik', Islam bukan hanya mengajarkan hubungan manusia dengan Tuhan, tetapi lebih dari itu meletakkan dasar-dasar yang pasti menyangkut tingkah laku kehidupan manusia dalam segala aspek.

Dalam hukum Islam dijumpai aspek hukum ketatanegaraan yang dinamakan *al-ahkam al sultaniyah*, pandangan Ibnu Khaldun bahwa tipologi negara dengan menggunakan tolok ukur kekuasaan dapat digambarkan dengan dua keadaan

---

<sup>158</sup> Moh.Mahfud MD, *Perdebatan, Op.Cit.*,hlm.100

manusia, keadaan alamiah dan keadaan yang berperadaban, keadaan yang berperadaban memunculkan gagasan negara hukum. Lanjutnya, bahwa dalam *mulk siyasi* ada dua macam negara hukum: (a) *Siyasah Diniyah* yang diterjemahkan nomokrasi Islam, dan (b) *Siyasah 'Aqliyah* yang diterjemahkan dalam nomokrasi sekuler. Ciri pokok yang membedakan kedua macam nomokrasi tersebut adalah pelaksanaan hukum Islam (*syari'ah*) dalam kehidupan negara dan hukum sebagai pemikiran manusia. Dalam nomokrasi Islam, baik *syari'ah* maupun hukum yang berdasarkan rasio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara, sebaliknya dalam nomokrasi sekuler manusia hanya menggunakan rasio.<sup>159</sup>

Negara hukum atau nomokrasi Islam (*siyasah diniyah*) atau tipe negara hukum yang menjadikan syariah (hukum Islam) sebagai fondasinya. Malcolm H. Kerr menamakan negara hukum Islam tersebut sebagai nomokrasi Islam. Menurut Muhammad Tahir Azhary bahwa predikat negara hukum dalam perspektif hukum Islam yang paling tepat adalah nomokrasi Islam bukan teokrasi,<sup>160</sup> nomokrasi Islam artinya kekuasaan yang didasarkan pada hukum-hukum yang berasal dari Allah, “Karena Tuhan itu abstrak dan hanya hukumnya yang nyata tertulis...”. Majid Khadduri mengutip rumusan nomokrasi dari *The Oxford Dictionary* sebagai berikut: Nomokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang di dasarkan pada suatu kode hukum: suatu *rule of law* dalam suatu masyarakat, jika pendapat tersebut dijadikan titik tolak, maka nomokrasi Islam adalah suatu sistem pemerintahan yang di dasarkan pada asas-asas atau kaidah-kaidah hukum Islam (*syari'ah*) atau “*Rule of Islamic Law*”.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Muhammad Tahir Azhary, 2004, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip- Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah*, Prenada Media, Jakarta, hlm.84

<sup>160</sup> *Ibid.*, hlm.87

<sup>161</sup> *Ibid.*

Menurut Muhammad Tahir Azhary bahwa dalam nomokrasi Islam (negara hukum), *Rechtsstaat* dan *Rule of Law* dijumpai persamaan, kebebasan, keadilan, pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia serta kesejahteraan rakyat. Namun substansi prinsip-prinsip tersebut memiliki watak yang berbeda secara mendasar karena dalam konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of law* manusia adalah titik sentral (antroposentrik), dan dalam nomokrasi Islam Allah Swt adalah titik sentral (teosentrik). Sehingga dalam konsep negara hukum barat nilai-nilai transendental sudah diasingkan, sementara dalam nomokrasi Islam tetap terlembaga. Apabila nomokrasi Islam dibandingkan dengan *Rechtsstaat* dan *Rule of law*, maka ada beberapa keunggulan atau kelebihan nomokrasi Islam, yaitu:

- a. Nomokrasi Islam bersumber dari wahyu Allah Swt, sehingga mengandung kebenaran mutlak;
- b. Memiliki sifat bidimensional, yaitu: duniawi dan ukhrawi;
- c. Konsep nomokrasi Islam berisi nilai-nilai Ketuhanan (*Illahiyah*) dan kemanusiaan (*Insaniyah*);

Nomokrasi Islam memiliki prinsip-prinsip umum yang digariskan dalam Al-Qur'an dan dicontohkan dalam Sunnah, di antara prinsip-prinsip itu, maka prinsip musyawarah, keadilan dan persamaan merupakan prinsip-prinsip yang menonjol dalam nomokrasi Islam, teokrasi adalah suatu miskonsepsi atau kegagalan pemahaman terhadap konsep negara dari sudut hukum Islam, karena baik secara teoritis maupun sepanjang praktik sejarah Islam teokrasi tidak dikenal dan tidak pula diterapkan dalam Islam. Menurut Waraq Ahmad Husaini mencatat bahwa nomokrasi Islam bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat universal, baik di dunia maupun di akherat (*al-masalih al-kaffah*).<sup>162</sup>

Embrio nomokrasi Islam terbukti dari praktik ketatanegaraan yang dilakukan Nabi Muhammad yang membuktikan bahwa Muhammad adalah seorang Nabi dan Rasul yang merealisasikan ajaran Al-Qur'an untuk kehidupan bermasyarakat dengan model sistem konstitusi dalam bentuk Piagam Madinah. Dalam bahasa Philip K. Hitti bahwa piagam madinah itu lebih bersifat politik (pemerintahan) daripada agama, sementara Montgomery Watt menyebutnya sebagai potensi-potensi politik dari ide-ide Al-Qur'an yang direalisasikan oleh Muhammad SAW.<sup>163</sup> Intinya bahwa piagam madinah merupakan kristalisasi dari asas atau prinsip yang terkandung dalam Al-Qur'an yang berkaitan dengan pembinaan kehidupan masyarakat politik (dalam bahasa masyarakat modern disebut pemerintahan). Prinsip-prinsip ketatanegaraan dalam pemerintahan yang terkandung dalam piagam madinah tersebut merupakan prinsip yang dikehendaki Allah SWT dalam Al-Qur'an sebagai pedoman dalam menata kehidupan masyarakat yang di ridhoi Allah SWT.

Dalam pandangan Harun Nasution, dasar/ prinsip/ asas pembinaan kehidupan masyarakat politik dalam piagam madinah tersebut yang diperlukan sebagai pegangan umat Islam dalam menghadapi perkembangan zaman dalam mengatur masyarakat Islam sesuai dengan tuntutan zaman, masyarakat politik yang dibina oleh

---

d. Nomokrasi Islam dilandasi oleh doktrin pokok dalam Islam, yaitu: tauhid (unitas) atau Ketuhanan Yang Maha Esa; dan *amar ma'ruf nahi munkar* (artinya agar manusia memerintahkan perbuatan baik atau kebajikan) dan mencegah perbuatan buruk;

e. Nomokrasi Islam berlaku bagi seluruh umat manusia, prinsip-prinsipnya mengandung nilai-nilai yang universal, eternal, sesuai dengan fitrah manusia.

*Ibid.*, hlm.263-264

<sup>162</sup> *Ibid.*, hlm.87

<sup>163</sup> Ahmad Sukardja, 1995, *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm.81



Muhammad SAW merupakan bentuk kemasyarakatan yang di dalamnya prinsip-prinsip tersebut diterapkan, sebab masyarakat madinah tersebut bukan merupakan tipe tunggal masyarakat Islam, tetapi masyarakat yang majemuk. Namun yang terpenting, bahwa dalam bentuk bagaimanapun prinsip-prinsip yang disebutkan di atas itu melandasi kehidupan masyarakat Islam yang bersangkutan, dimana perwujudan dan rinciannya bisa berbeda-beda, sesuai kondisi tempat dan masa serta tuntutan kemajuan zaman.<sup>164</sup>

Piagam madinah yang merupakan piagam yang dibuat langsung oleh Nabi Muhammad SAW pada masa kepemimpinannya, piagam yang dibuat bersama masyarakat madinah di negara Madinah tersebut telah mengakomodir ketentuan-ketentuan yang menjadi unsur-unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan, bahkan piagam Madinah dikenal sebagai konstitusi tertulis pertama dalam sejarah umat manusia. Dalam perspektif historis bahwa penduduk Madinah bercorak heterogen, peta sosiologis penduduk Madinah sewaktu Muhammad SAW baru tiba di Madinah, dilihat dari aspek agama, menunjukkan adanya golongan-golongan sebagai berikut: (1) Kaum muslimin; (2) Kaum musyrikin; (3) Kaum Yahudi. Di luar kota Madinah, ada kelompok keagamaan lain, yaitu kaum Nasrani. Masing-masing kelompok keagamaan tersebut terdiri dari suku-suku dan subsuku. Suku-suku Arab itu pada umumnya hidup berpindah-pindah. Kehidupan mereka yang nomadik itu sangat membatasi perkembangan kultural mereka.<sup>165</sup> Di samping itu, pada mulanya, perselisihan antarsuku selalu terjadi. Tetapi kemudian agama Islam meredam perselisihan mereka dan membawa mereka ke suasana damai dan kerukunan.<sup>166</sup>

Artinya bahwa piagam madinah dibentuk atas dasar heterogenitas penduduk dan merupakan kebijakan politik Muhammad SAW, di dalam Piagam Madinah terdapat kalimat-kalimat yang mengandung makna dan mengarah kepada kesatuan dan persatuan dan di dalam Piagam Madinah secara eksplisit tertulis nama beberapa golongan dan berbagai suku. Muhammad SAW, tampaknya, mempunyai pengetahuan yang luas tentang keadaan dan politik kelompok-kelompok itu. Karena pada mulanya masing-masing kelompok hidup secara terpisah, maka tidak ada

---

<sup>164</sup> Ahmad Sukardja, *Loc.Cit.*

<sup>165</sup> G.E. Von Grunebaum, 1970, *Classical Islam*, terjemahan Katherine Western, Chicago Aldine Publishing Company, United State, hlm.26

<sup>166</sup> S. Khuda Baksh, 1964, *Politic and Islam*, Lahore, Pakistan, hlm.2

persatuan di antara mereka, dan mereka tidak mempunyai pemerintah yang membawahi berbagai kelompok itu. Tiap suku merupakan satu badan yang berdiri sendiri, terpisah dari suku lain. Muhammad SAW dapat menempatkan diri sebagai pemimpin di Madinah, di tengah-tengah berbagai suku yang mengakuinya sebagai pemimpin masyarakat. Islam ditanamkannya sebagai satu kesatuan agama dan politik. Ia berhasil menciptakan sebuah bangsa di bawah satu naungan kepemimpinan, sebagai suatu perwujudan dari gagasan besar, berupa prinsip kehidupan nasional di Arab, dan Ia mampu menjadikan Islam sebagai agama yang menghasilkan rekonsiliasi.

Nabi Muhammad SAW tampaknya, sama sekali tidak berpikir hendak mengatur siasat untuk memusuhi atau menyingkirkan mereka. Ia dapat menerima kenyataan adanya orang-orang Yahudi dan kaum penyembah berhala. Ia mengikat perjanjian dengan mereka untuk hidup berdampingan dan bekerja sama. Hak dan kewajiban masing-masing suku dan golongan serta hubungan antara yang satu dengan yang lain dicantumkan dalam Piagam Madinah. Piagam itu mencerminkan keinginan hidup bersama secara damai di antara seluruh warga Madinah, sekaligus menggalang kerja sama menghadapi pihak-pihak yang hendak menimbulkan kekacauan dan bencana, tidak peduli agama apa yang dianut oleh pihak pengacau atau aggressor itu. Nabi Muhammad SAW melalui ajaran Islam dan kebijakannya mampu mengadakan perubahan besar dan mendasar. Bangsa Arab, seperti diungkapkan oleh Ibnu Khaldun, pada mulanya adalah bangsa yang kasar, sombong, senang bersaing menjadi pemimpin suku, dan sukar bergabung dengan kelompok lain. Sulit bagi mereka hidup di bawah suatu pemerintahan yang berwibawa. Tetapi dengan celupan agama yang dibawa Nabi atau suatu kewalian, watak mereka bisa berubah, artinya dengan agama, kekasaran dan kesombongan bisa hilang, kesepakatan dan kepatuhan bisa timbul.

Kenyataan sejarah menunjukkan kebenaran ungkapan tersebut. Namun patut diakui bahwa belum semua bangsa Arab sepenuhnya ‘tersepuh’ dengan ajaran Islam secara merata.<sup>167</sup> Nabi Muhammad SAW mampu menjadi penengah diantara mereka dan mampu mengubah sifat-sifat buruk bangsa Arab. Melalui ajaran Islam yang ditanamkannya dan kebijakan-kebijakan politik yang dilakukannya, bangsa Arab

---

<sup>167</sup> Harun Nasution, 1984, *Islam dan Sistem Pemerintahan Islam dalam Perkembangan Sejarah*. Jakarta, hlm.5-8.

waktu itu bisa ke suatu persatuan yang luas dan yang belum pernah tercipta sebelumnya serta mempunyai pemerintahan yang berwibawa. Namun dari tiga agama samawi besar (Yahudi, Kristen dan Islam) yang masuk ke jazirah Arab hanya Islamlah yang dapat membawa mereka ke tingkat itu. Pemerintahan yang terbentuk itu bukanlah satu bentuk pemerintahan yang baku, sebab Al Qur'an tidak menentukan satu sistem pemerintahan, yang baku dan siap pakai dalam semua kondisi yang bervariasi. Al Qur'an, menurut Harun Nasution tidak mengandung segala-galanya. Yang tidak dijelaskan dalam Al Qur'an antara lain sistem pemerintahan atau bentuk Negara. sekalipun Al Qur'an tidak menyebutkan dengan tegas masalah pembentukan pemerintahan. Beliau adalah Kepala Negara di samping Rasul.

Hodgson mengemukakan pendapat yang isinya senada dengan pandangan Harun Nasution di atas, Ia mengatakan bahwa, Al Qur'an tidak menetapkan sistem sosial tertentu. Hal ini diserahkan kepada Muhammad sendiri untuk melakukannya. Konstitusi Madinah yang menentukan posisi berbagai elemen di Madinah ketika Muhammad berada di sana, adalah karya Muhammad, bukan bagian dari Al Qur'an. Masalah waktu dan keputusan-keputusan penting (krusial) diserahkan kepada pribadi Muhammad. Sebagai contoh, krisis Hudaibiyah. Al-Quran tidak menentukan apa yang perlu dilakukan oleh Muhammad SAW. Penentuan kebijakan dalam menghadapi hal tersebut berada pada kata hati dan keputusan Muhammad SAW.

Dalam proses perubahan itu, kaum musyrikin Madinah dan sekitarnya pada umumnya mengambil sikap yang menguntungkan Islam dan kaum muslimin. Kaum musyrikin Madinah dan sekitarnya secara berangsur-angsur masuk Islam, dan yang belum masuk Islam, pada umumnya tidak mengambil sikap memusuhi Islam dan kaum muslimin. Pada waktu Madinah dikepung pasukan gabungan (*al-ahzab*), seorang pemuda kaum musyrikin bernama Nu'aym Ibn Mas'ud masuk Islam. Ia menyatakan siap melaksanakan tugas dari Muhammad SAW. Selaku panglima perang bagi kemenangan kaum muslimin. Ia dapat melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya dengan baik. Dalam kiprah mempertahankan Madinah dari serangan musuh itu kaum musyrikin Madinah bahu membahu bersama kaum muslimin. Perang Ahzab atau perang Khandaq tersebut terjadi pada tahun ke-5 Hijrah. Data tersebut menunjukkan bukti terwujudnya hidup berdampingan dan kerja

sama antara kaum muslimin dan kaum musykin Madinah. Mereka bersatu dengan kaum muslimin dalam mempertahankan kota Madinah dari serangan musuh.

Adapun terjemahan Piagam Madinah sebagaimana dikutip oleh Ahmad Sukardja:<sup>168</sup>

Dengan nama Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang. Ini adalah piagam dari Muhammad, Nabi Saw dikalangan mukminin dan muslimin (yang berasal) dari *Quraysy* dan Yasrib, dan orang yang mengikuti mereka, menggabungkan diri dan berjuang bersama mereka:

- 1) Sesungguhnya mereka satu umat, lain dari (komunitas) manusia yang lain;
- 2) Kaum muhajirin dari *Quraysy* sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat diantara mereka dan mereka membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil di antara mukminin;
- 3) *Banu 'Awf* sesuai keadaan (kebiasaan) mereka bahu-membahu membayar diat di antara mereka seperti semula, dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan baik dan adil di antara mukminin;
- 4) *Banu Sa'idah*, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat di antara mereka (seperti) semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin;
- 5) *Banu Al-Hars*, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat di antara mereka (seperti) semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin;
- 6) *Banu Al-Jusyam*, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat di antara mereka (seperti) semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin;
- 7) *Banu Al-Najjar*, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat di antara mereka (seperti) semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin;
- 8) *Banu 'Amr Ibn 'Awf*, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat di antara mereka (seperti) semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin;
- 9) *Banu Al-Nabit*, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar

---

<sup>168</sup> Ahmad Sukardja, *Op.Cit.*, hlm.47-57

- diat di antara mereka (seperti) semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin;
- 10) *Banu Al-'Aws*, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat di antara mereka (seperti) semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin;
  - 11) Sesungguhnya mukminin tidak boleh membiarkan orang yang berat menanggung utang di antara mereka, tetapi membantunya dengan baik dalam pembayaran tebusan atau diat.
  - 12) Seorang mukmin tidak dibolehkan membuat persekutuan dengan sekutu mukmin lainnya, tanpa persetujuan dari padanya;
  - 13) Orang mukmin yang takwa harus menentang orang yang diantara mereka mencari dan menuntut sesuatu secara zalim, jahat, melakukan permusuhan atau kerusakan di kalangan kaum mukminin. Kekuatan mereka bersatu dalam menentangnya, sekalipun ia anak dari salah seorang diantara mereka;
  - 14) Seorang mukmin tidak boleh membunuh orang beriman lainnya lantaran (membunuh) orang kafir. Tidak boleh pula orang mukmin membantu orang kafir untuk (membunuh) orang beriman;
  - 15) Jaminan Allah satu, jaminan (perlindungan) diberikan oleh mereka yang dekat. Sesungguhnya mukminin itu saling membantu, tidak tergantung pada golongan lain;
  - 16) Sesungguhnya orang Yahudi yang mengikuti kita berhak atas pertolongan dan santunan, sepanjang (mukminin) tidak terzalimi dan ditentang (olehnya);
  - 17) Perdamaian mukminin adalah satu. Seorang mukmin tidak boleh membuat perdamaian tanpa ikut serta mukmin lainnya di dalam suatu peperangan di jalan Allah, kecuali atas dasar kesamaan dan keadilan di antara mereka;
  - 18) Setiap pasukan yang berperang bersama kita harus bahu-membahu satu sama lain;
  - 19) Orang-orang mukmin itu membalas pembunuh mukmin lainnya dalam peperangan di jalan Allah. Orang-orang beriman dan bertakwa berada pada petunjuk yang terbaik dan lurus;
  - 20) Orang musyrik (*Yasrib*) dilarang melindungi harta dan jiwa orang musyrik *Quraysy*, dan tidak boleh campur tangan melawan orang beriman;

- 21) Barang siapa membunuh orang beriman dan cukup bukti atas perbuatannya, harus dihukum bunuh, kecuali wali si terbunuh rela (menerima diat). Segenap orang beriman harus bersatu dalam menghukumnya;
- 22) Tidak dibenarkan bagi orang mukmin yang mengakui piagam ini, percaya kepada Allah dan Hari Akhir, untuk membantu pembunuh dan memberi tempat kediaman kepadanya. Siapa yang memberi bantuan atau menyediakan tempat tinggal bagi pelanggar itu, akan mendapat kutukan dan kemurkaan Allah di hari kiamat, dan tidak diterima daripadanya penyesalan dan tebusan;
- 23) Apabila kamu berselisih tentang sesuatu (ketentuan), penyelesaiannya menurut (ketentuan) Allah *'azza wa jalla* dan keputusan Muhammad Saw;
- 24) Kaum Yahudi memikul biaya bersama mukminin selama dalam peperangan;
- 25) Kaum Yahudi dari Bani 'Awf adalah satu umat dengan mukminin. Bagi kaum Yahudi agama mereka dan bagi kaum mukminin agama mereka. Juga (kebebasan ini berlaku) bagi sekutu-sekutu dan diri mereka sendiri, kecuali bagi yang zalim dan jahat. Hal demikian akan merusak diri dan keluarganya;
- 26) Kaum Yahudi Banu Najjar diperlakukan sama seperti Yahudi Banu 'Auf;
- 27) Kaum Yahudi Banu Hars diperlakukan sama seperti Yahudi Banu 'Auf;
- 28) Kaum Yahudi Banu Sa'idah diperlakukan sama seperti Yahudi Banu 'Auf;
- 29) Kaum Yahudi Banu Jusyam diperlakukan sama seperti Yahudi Banu 'Auf;
- 30) Kaum Yahudi Banu al-'Aws diperlakukan sama seperti Yahudi Banu 'Auf;
- 31) Kaum Yahudi Banu Sa'labah diperlakukan sama seperti Yahudi Banu 'Auf. Kecuali orang zalim atau khianat. Hukumannya hanya menimpa diri dan keluarganya;
- 32) Suku Jafnah ari Sa'labah (diperlakukan) sama seperti mereka (Banu Sa'labah)
- 33) Banu Syuthaybah (diperlakukan) sama seperti Yahudi Banu 'Auf. Sesungguhnya kebaikan (kesetiaan) itu lain dari kejahatan (khianat);
- 34) Sekutu-sekutu *A'labah* (diperlakukan) sama seperti mereka (Banu Sa'labah);
- 35) Kerabat Yahudi (di luar kota Madinah) sama seperti mereka (Yahudi)
- 36) Tidak seorang pun dibenarkan ke luar (untuk perang) kecuali seizin Muhammad SAW. Ia tidak boleh dihalangi (menuntut pembalasan) luka (yang dibuat orang lain). Siapa berbuat jahat (membunuh), maka balasan kejahatan itu akan menimpa diri dan keluarganya, kecuali ia teraniaya. Sesungguhnya Allah sangat

- membenarkan (ketentuan) ini;
- 37) Bagi kaum Yahudi ada kewajiban biaya dan bagi kaum muslimin ada kewajiban biaya. Mereka (Yahudi dan Muslimin) bantu-membantu dalam menghadapi musuh warga piagam ini. Mereka saling memberi saran dan nasehat, Memenuhi janji lawan dari khianat. Seseorang tidak menanggung hukuman akibat (kesalahan) sekutunya. Pembelaan diberikan kepada pihak yang teraniaya;
  - 38) Kaum Yahudi memikul biaya bersama mukminin selama dalam peperangan;
  - 39) Sesungguhnya Yasrib itu tanahnya 'haram' (suci) bagi warga piagam ini;
  - 40) Orang yang mendapat jaminan (diperlakukan) seperti diri penjamin sepanjang tidak bertindak merugikan dan tidak khianat;
  - 41) Tidak boleh jaminan diberikan, kecuali seizin ahlinya;
  - 42) Bila terjadi peristiwa atau perselisihan di antara pendukung piagam ini, yang dikhawatirkan menimbulkan bahaya, diserahkan penyelesaian menurut (keputusan) Muhammad Saw. Sesungguhnya Allah paling memelihara dan memandang baik isi piagam ini;
  - 43) Sungguh tidak ada jaminan perlindungan bagi Quraysy (Mekah) dan juga bagi pendukung mereka;
  - 44) Mereka (pendukung piagam) bahu-membahu dalam menghadapi penyerang kota Yasrib;
  - 45) Apabila mereka (pendukung piagam) diajak berdamai dan mereka (pihak lawan) memenuhi perdamaian serta memenuhi perdamaian itu, maka perdamaian itu harus dipatuhi. Jika mereka diajak berdamai seperti itu, kaum mukminin wajib memenuhi ajakan dan melaksanakan perdamaian itu, kecuali terhadap orang yang menyerang agama. Setiap orang wajib melaksanakan (kewajiban) masing-masing sesuai tugasnya;
  - 46) Kaum Yahudi al-Aw'Aws, sekutu dari diri mereka memiliki hak dan kewajiban seperti kelompok lain pendukung piagam ini; dengan perlakuan yang baik, dengan perlakuan yang baik dan penuh pendukung piagam ini. Sesungguhnya kebaikan (kesetiaan) itu berbeda dari kejahatan (penghianatan). Setiap orang bertanggungjawab atas perbuatannya. Sesungguhnya Allah paling membenarkan dan memandang baik isi piagam ini;
  - 47) Sesungguhnya piagam ini tidak membela orang zalim dan khianat. Orang yang

keluar (bepergian) aman, dan orang yang berada di Madinah aman, kecuali orang yang berbuat baik dan takwa. Muhammad Rasulullah SAW.

Piagam Madinah yang merupakan konstitusi pertama negara Islam ini telah mendapatkan pujian dari berbagai kalangan baik muslim maupun non muslim.<sup>169</sup> Dan secara khusus Nurcholis Madjid memberikan komentarnya sebagai berikut: “Bunyi konstitusi itu sangat menarik. Ia memuat pokok-pokok pikiran yang dari sudut tajam modern pun mengagumkan. Dalam konstitusi itulah untuk pertama kalinya dirumuskan ide-ide yang kini menjadi pandangan hidup modern didunia, seperti kebebasan beragama, hak setiap kelompok untuk mengatur hidup sesuai dengan keyakinannya, kemerdekaan hubungan ekonomi antar golongan dan lain-lain. Tetapi juga ditegaskan adanya kewajiban umum, yaitu partisipasi dalam usaha pertahanan bersama dalam menghadapi musuh dari luar”.<sup>170</sup> Demikian Negara Islam telah berdiri dengan sebuah konstitusi demi tegaknya sebuah negara yang menginginkan kedamaian dan ketenteraman semua warganya.

Berdasar pada kajian Ahmad Sukardja terhadap piagam Madinah tersebut terurai prinsip-prinsip ketatanegaraan, yaitu: *Pertama*, asas tauhid (monoteisme), asas ini dapat dilihat dalam mukadimah, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 42 dan akhir Pasal 47; *Kedua*, asas persatuan dan kesatuan, dapat dilihat dalam Pasal 1, Pasal 15, Pasal 17, Pasal 25, dan Pasal 37. *Ketiga*, asas persamaan dan keadilan, dapat dilihat dalam Pasal 13, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 37 dan Pasal 40. *Keempat*, asas kebebasan beragama, dapat dilihat dalam Pasal 25. *Kelima*, asas bela negara, dapat dilihat dalam Pasal 24, Pasal 37 dan Pasal 38, dan Pasal 44. *Keenam*, asas pelestarian adat yang baik, dapat dilihat dalam Pasal 2 sampai Pasal 10. *Ketujuh*, asas supremasi syariat (hukum), dapat dilihat dalam Pasal 23 dan Pasal 42. *Kedelapan*, asas politik damai dan proteksi yang terkandung dalam Pasal 15, Pasal 17, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 41 dan Pasal 47, dan sikap damai eksternal secara tegas tertuang dalam Pasal 45.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Lihat misalnya pernyataan Philip K. Hitti yang mengatakan bahwa Naskah Piagam Madinah itu bisa terwujud adalah merupakan bukti kemampuan Muhammad melakukan negosiasi dan konsolidasi dengan berbagai kabilah dan kelompok sosaila Madinah. Baca Philip K. Hitti, *Capital Cities of arab Islam*, (Menneapolis: University of Minnesota, 1973), h. 35.

<sup>170</sup> Nurcholis Madjid, “Cita-cita Politik Kita”, dalam Bosco Carvol lo dan Dasrizal (penyunting), *Aspirasi Umat Islam Indonesia*, (Jakarta: LAPPENAS, 1983), h. 11

<sup>171</sup> *Ibid.*, hlm.78-79



Menurut J. Suyuthi Pulungan bahwa piagam madinah berfungsi sebagai dasar dan hukum negara Madinah dalam mempersatukan penduduk Madinah dari semua golongan. Piagam Madinah ini mengandung beberapa prinsip-prinsip ketatanegaraan Islam, yaitu:

#### 1. Prinsip Umat

Prinsip umat ini terkait dengan karakter manusia sebagai makhluk sosial membutuhkan kerjasama antara satu dengan yang lainnya dan hidup berkelompok. Setiap kelompok dapat dibedakan dari segi keyakinan dan agama yang mereka anut, dari segi etnis, dan geografis mereka, dari segi politik mereka, dan dari segi kepentingan ekonomi. Dalam piagam Madinah, prinsip ummat ini memberikan makna bahwa dalam kehidupan sosial harus adanya kesepakatan agar dapat membentuk kerjasama dalam berbagai lapisan sosial mengenai aspek-aspek sosial. Dalam arti kerjasama yang dilakukan tidak hanya kelompok Ummat Islam saja, tetapi juga komunitas-komunitas non Islam, hal ini diperlukan agar terwujud kelompok sosial yang harmonis.<sup>172</sup>

#### 2. Prinsip Persatuan dan Persaudaraan

Dalam rangka upaya melakukan konvergensi sosial, Muhammad SAW melakukan langkah-langkah sebagai berikut: *Pertama*, membangun masjid sebagai tempat ibadah dan pertemuan dengan kaum muslimin. Masjid yang pertama dibangun ialah masjid Quba'. *Kedua*, mempersaudarakan antara Muhajirin dan Anshar. Kedua langkah tersebut dilakukan sejak sebelum Piagam Madinah ditetapkan. *Ketiga*, meletakkan dasar-dasar tatanan masyarakat baru yang mengikutsertakan semua penduduk Madinah yang terdiri dari berbagai kelompok, termasuk kaum Yahudi. Pada bulan-bulan pertama menetap di Madinah ia sibuk mengatur berbagai urusan yang menyangkut komunitas muslimin, agama, dan urusan sekular. Banyak sekali urusan kehidupan internal kaum muslimin yang ditanganinya. Demikian pula urusan-urusan eksternal seperti hubungan dengan pihak Yahudi, musyikin Mekah dan dengan kelompok-kelompok nomad. Masjid digunakan untuk menyampaikan ajaran Islam dan tempat pertemuan dengan muslimin dan antarkaum muslimin, di samping sebagai tempat ibadah. Rasa kesatuan seiman dan satu golongan terbentuk melalui

---

<sup>172</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Op.Cit.*, hlm.127

kegiatan yang berpusat di masjid itu. Perbedaan suku dan darah asal tidak menjadi penghalang bagi mereka untuk bersatu. Dengan demikian masjid berfungsi sebagai tempat memperkokoh hubungan sesama kaum muslimin, hubungan intern umat Islam.

Persaudaraan di antara kaum muslimin dari Mekah dengan kaum muslimin dari Madinah terjalin sangat erat. Mereka menjadi hamba-hamba Allah yang saling bersaudara. Adanya persaudaraan seperti itu mengikis fanatisme kesukuan ala Jahiliyah dan meruntuhkan jurang perbedaan yang didasarkan pada asal keturunan, warna kulit dan asal kedaerahan. Muhammad SAW berhasil membina persatuan di antara kabilah-kabilah Arab dalam ukuran yang luas. Persaudaraan dan rasa cinta kasih tumbuh dengan subur di kalangan kaum muslimin. Persatuan dan kesatuan terjalin di antara mereka. Rasa persaudaraan itu tumbuh dalam hati mereka secara wajar tanpa adanya paksaan. Egoisme, fanatisme dan ikatan primordial kesukuan, mereka tinggalkan. Selanjutnya mereka bersatu padu di bawah ikatan agama Islam dan di bawah pimpinan Muhammad SAW yang selalu memberikan keteladanan yang luhur dan terpuji. Mereka menjadi satu umat, yakni umat Islam. Ayat satu Piagam Madinah yang menyatakan “sesungguhnya mereka Muhajirin dan Anshar merupakan satu umat yang berbeda dari manusia lain,” menjadi kenyataan. Umat Islam menjadi komunitas utama masyarakat politik yang dibina oleh Muhammad SAW di Kota Madinah.

Di samping membina persatuan intern umat Islam, Muhammad SAW, menjalin hubungan dengan orang-orang di luar Islam. Di dalam piagam Madinah, tentang hubungan umat Islam dengan orang-orang di luar Islam itu ditetapkan ketentuan-ketentuan yang sangat toleran, seperti tersurat pada Pasal 15, 16, 25, 40, dan 47, yang sangat berbeda dengan kebiasaan yang berlaku sebelumnya yang penuh dengan fanatisme kesukuan dan ras Muhammad SAW, setibanya di Madinah melihat kenyataan bahwa orang-orang Yahudi telah lama bermukim di kota ini dan hidup bersama-sama dengan kaum musyrikin. Kenyataan kondisi Madinah ini menjadi pertimbangan dalam kebijakan Muhammad SAW. Masyarakat yang dibangun oleh Muhammad SAW, mencakup golongan muslim yang berasal dari Mekah dan Madinah dan non muslim. Hubungan keanggotaannya bervariasi, ia menjadi masyarakat yang lebih kompleks dengan

elemen-elemen yang heterogen. Struktur masyarakat yang dibangun Muhammad itu jelas struktur masyarakat yang sekarang dikenal sebagai Negara.

Dengan terwujudnya kesatuan dan persatuan pada masa Muhammad SAW bukan berarti di Jazirah Arab tidak ada masalah lagi. Permasalahan dan tantangan terhadap kesatuan dan persatuan itu masih tetap ada. Dalam kesatuan umat Islam masih ada gangguan dari kaum munafik. Golongan munafik ini tetap ada dan tidak sirna sampai Muhammad SAW wafat. Mereka itulah, agaknya yang menjadi pelopor timbulnya golongan orang-orang murtad yang muncul segera setelah Muhammad SAW wafat. Kemurtadan mereka bukan hanya menyangkut agama, tetapi juga menyangkut gangguan terhadap kesatuan umat Islam pada khususnya, dan keutuhan persatuan bangsa Arab pada umumnya. Abu Bakr, yang memegang kepemimpinan politik sesudah Muhammad SAW, menanggung beban berat dalam menghadapi mereka.

Selain dari golongan munafik, persatuan bangsa Arab di zaman Muhammad SAW itu terganggu pula karena munculnya orang yang mengaku dirinya nabi. Musaylimah di Yamamah, Al' Aswad di Yaman, dan Thulayhah di lingkungan kabilah 'Asad, mengaku sebagai nabi dan menyerukan kepada orang lain untuk mempercayainya. Sikap mereka dan para pengikut mereka, jelas merupakan gangguan terhadap persatuan yang baru dibina oleh Muhammad SAW. Terpeliharanya persatuan dan kesatuan adalah dambaan sekaligus tantangan bagi Negara-negara modern, termasuk Indonesia. Ia selalu diupayakan agar tetap terpelihara dengan baik, karena ketentraman masyarakat dan stabilitas Negara sangat tergantung kepadanya. Ia pun merupakan tantangan, karena sewaktu-waktu bisa saja terjadi kemelut yang merobek-robek kesatuan dan persatuan. Tulisan ini disusun pada masa bergolaknya pertentangan dan peperangan di beberapa wilayah dunia, seperti di Rusia, Yugoslavia, Libanon, Aljazair dan Kamboja. Berbeda dari keadaan di beberapa Negara yang baru saja disebutkan, kesatuan dan persatuan di Indonesia cukup mantap.

Dalam membina komunitas politik, Muhammad SAW, mengikutsertakan semua penganut agama. Dakwah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, tetapi ia tidak memaksa orang beralih agama. Kebebasan menganut agama ia berikan kepada semua pihak. Muslim, Yahudi dan Kristen boleh menjalankan agamanya

masing-masing. Kaum Yahudi yang cukup banyak di Madinah leluasa menganut agamanya. Ketentuan dalam Piagam Madinah yang bersifat toleran bagi penganut agama lain, diikuti dengan pelaksanaan yang toleran pula. Sebagai contoh, dalam suratnya kepada raja-raja Himyar yang menyatakan masuk Islam, Muhammad SAW. menentukan bahwa mereka yang masih tetap Yahudi dan Nasrani mempunyai hak dan kewajiban sebagaimana kaumnya. Mereka tidak boleh diganggu. Mereka hanya diharuskan membayar jizyah sebagai kewajiban warga masyarakat dan imbalan jaminan keamanan bagi mereka.

Muhammad SAW memulai fase politik yang dihadapinya dengan kecakapan yang mengangumkan. Ia meletakkan dasar kesatuan politik yang sebelum itu belum dikenal di wilayah Hijaz. Suatu langkah politik yang begitu tinggi dan yang menunjukkan adanya kemampuan luar biasa ialah apa yang dicapai oleh Muhammad SAW dengan mewujudkan persatuan warga Madinah dan Ia meletakkan dasar politiknya dengan mengadakan persetujuan dengan pihak Yahudi atas landasan kebebasan dan persekutuan yang kuat. Warga Madinah, termasuk kaum Yahudi, menyambut baik kehadirannya di Madinah. Ia mengimbangi sikap ramah mereka dengan sikap penuh hormat. Ia mengadakan tali silaturahmi dengan mereka. Ia berbicara dengan pembesar-pembesar mereka. Dijalinnya tali persahabatan dengan mereka. Mereka adalah AHLI Al-Kitab dan kaum yang asal keyakinannya adalah monoteisme. Ada di antara mereka yang segera masuk Islam, seperti ‘Abdullah Ibn Salam, seorang tokoh Yahudi Bani Qaynuqa’, beserta keluarganya. Di antara bukti keakraban dan efektifnya kepemimpinan Muhammad SA terhadap mereka ialah kesediaan mereka mengajukan kasus internal kepadanya. Para rahib Yahudi pernah minta keputusannya tentang perselisihan soal hukuman bagi yang berzina di antara mereka dan masalah penentuan besarnya diyah (diat) yang mereka sengkatakan. Masalah ini akan dikemukakan lebih lanjut pada uraian pasal-pasal berikutnya. Persahabatannya dengan pihak Yahudi tampak cukup erat sampai tiba saatnya kaum Yahudi satu persatu mengkhianati persahabatan itu. Hal ini akan diuraikan pada pasal tentang damai, sanksi, dan perang.

### 3. Prinsip Persamaan

Prinsip persamaan dalam Islam adalah pengakuan hak-hak yang sama antara kaum muslim dan bukan muslim. Meliputi persamaan akan hak hidup, hak keamanan jiwa, hak perlindungan bagi laki-laki maupun perempuan, baik golongan Islam maupun non Islam. Dalam piagam Madinah, Prinsip Persamaan ini tertuang Jelas, misalnya Pasal 26 “Kaum Yahudi Banu Najjar diperlakukan sama seperti Yahudi Banu ‘Auf”, Pasal 27 “Kaum Yahudi Banu Hars diperlakukan sama seperti Yahudi Banu ‘Auf”, Pasal 28 “Kaum Yahudi Banu Sa’idah diperlakukan sama seperti Yahudi Banu ‘Auf”, dan lainnya. Implementasi prinsip persamaan dalam perspektif Piagam Madinah dan Al-Qur’an pada hakikatnya bertujuan agar setiap orang atau golongan menemukan harkat dan martabat kemanusiaannya dan dapat mengembangkan potensinya secara wajar dan layak. Prinsip persamaan juga akan menimbulkan sifat tolong menolong dan sikap kepedulian sosial antara sesama, serta solidaritas sosial dalam ruang lingkup yang lebih luas.<sup>173</sup>

#### 4. Prinsip Kebebasan

Prinsip kebebasan merupakan prinsip yang dijamin dalam Piagam Madinah, sebab jika setiap orang atau golongan tidak memperoleh kebebasan-kebebasan, maka prinsip umat, prinsip persatuan dan persaudaraan, prinsip persamaan tidak akan pernah terwujud. Kebebasan merupakan salah satu hak dasar hidup setiap orang dan merupakan pengakuan seseorang atau kelompok terhadap kemuliaan harkat dan martabat manusia.<sup>174</sup> Oleh karena itu, kebebasan mutlak perlu dikembangkan dan dijamin pelaksanaannya guna terjaminnya keutuhan masyarakat pluralistik. Kebebasan-kebebasan yang dibutuhkan manusia adalah kebebasan beragama, kebebasan dari perbudakan, kebebasan dari kekurangan, kebebasan dari rasa takut, kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan bergerak, kebebasan dari penganiayaan, dan lainnya.<sup>175</sup>

#### 5. Prinsip Hubungan Antar Pemeluk Agama

Prinsip hubungan antar pemeluk agama merupakan pedoman tentang kebebasan beragama dan pengakuan akan eksistensi komunitas-komunitas agama yang ada,

---

<sup>173</sup> *Ibid.*, hlm.150-155

<sup>174</sup> *Ibid.*, hlm.156

<sup>175</sup> Harun Nasution dan Bahtiar Effendi (Peny), 1987, Hak Asasi Manusia Dalam Islam, Pustaka Firdaus, Jakarta, hlm.xi

diikuti pula dengan ketetapan-ketetapan yang mengatur hubungan-hubungan sosial dan politik diantara pemeluk agama-agama tersebut. Hubungan tersebut meliputi hubungan pertahanan dan keamanan, bidang belanja peperangan, dan bidang khidupan sosial.<sup>176</sup>

#### 6. Prinsip Pertahanan

Prinsip Pertahanan adalah prinsip yang bertujuan untuk mempertahankan kedaulatan negara Madinah yang setiap saat dapat diancam oleh musuh Islam dari dalam dan luar. Selain itu, menciptakan rasa aman bagi Nabi dan pengikutnya bagi kepentingan pengembangan pengaruh Islam di Jazirah Arab.<sup>177</sup>

#### 7. Prinsip Hidup Bertetangga

Prinsip hidup bertetangga merupakan prinsip hidup mengenai tata pergaulan hidup antara komunitas yang satu dengan yang lainnya, tidak terbatas antar komunitas penduduk di Madinah, sebab tetangga itu adalah “Sesungguhnya tetangga itu seperti diri sendiri, tidak boleh dimudhoroti, dan diperlakukan secara jahat”. Prinsip ini mengandung makna bahwa mereka yang hidup bertetangga harus saling menghormati, tidak boleh saling menyusahkan dan saling melakukan perbuatan jahat. Selain itu, keharmonisan hidup bertetangga atau hubungan dan pergaulan hidup menjadi sendiri bagi terwujudnya persatuan dan kesatuan masyarakat suatu negara, apalagi masyarakat<sup>178</sup>

#### 8. Prinsip Tolong-Menolong dan Membela yang Lemah dan Teraniaya

Prinsip ini menghendaki bahwa Prinsip umat, persatuan dan persaudaraan, persamaan, kebebasan, hubungan antar pemeluk agama, pertahanan, hidup bertetangga, diwujudkan pula dalam bentuk saling tolong menolong antar komunitas-komunitas rakyat madinah. Saling tolong menolong sebagai aktualisasi dari adanya kebersamaan, hubungan dan persahabatan yang harmonis diantara kelompok-kelompok sosial tepaknya menjadi cita-cita Nabi melalui pelaksanaan piagam Madinah untuk menggantikan tatanan masyarakat jahiliyah yang penuh dengan konflik dan permusuhan antar suku dan setiap suku membanggakan diri dan tidak memiliki sifat kepedulian sosial terhadap suku lain.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Op. Cit.*, hlm.169

<sup>177</sup> *Ibid.*, hlm.173-174

<sup>178</sup> *Ibid.*, hlm.183-184

<sup>179</sup> *Ibid.*, hlm.189

## 9. Prinsip Perdamaian

Prinsip umat, persatuan dan persaudaraan, persamaan, kebebasan, hubungan antar pemeluk agama, pertahanan, hidup bertetangga, dan tolong menolong pada hakikatnya menghendaki tercapainya perdamaian antara komunitas Islam dengan komunitas non Islam.<sup>180</sup> Misalnya Pasal 45: “Apabila mereka (pendukung piagam) diajak berdamai dan mereka (pihak lawan) memenuhi perdamaian serta memenuhi perdamaian itu, maka perdamaian itu harus dipatuhi. Jika mereka diajak berdamai seperti itu, kaum mukminin wajib memenuhi ajakan dan melaksanakan perdamaian itu, kecuali terhadap orang yang menyerang agama. Setiap orang wajib melaksanakan (kewajiban) masing-masing sesuai tugasnya”.

## 10. Prinsip Musyawarah

Prinsip ini tidak disebut dalam Piagam Madinah, tetapi bila dipahami salah satu Pasalnya, misalnya Pasal 17: “Perdamaian mukminin adalah satu. Seorang mukmin tidak boleh membuat perdamaian tanpa ikut serta mukmin lainya di dalam suatu peperangan di jalan Allah, kecuali atas dasar kesamaan dan keadilan di antara mereka” mengandung konotasi bahwa untuk mengadakan perdamaian itu harus disepakati dan diterima bersama. Hal ini tentu saja hanya bisa dicapai melalui suatu prosedur yaitu musyawarah di antara mereka. Tanpa musyawarah atau syura persamaan dan adil itu mustahil untuk dipenuhi, karena itu di dalam musyawarah semua peserta memiliki persamaan hak dan kewajiban. Pola dan bentuk musyawarah tidak dijelaskan oleh Piagam Madinah maupun dalam Al-Qur’an, hal ini menunjukkan bahwa ajaran Islam menghindari pembatasan hanya pada satu cara dan bentuk musyawarah atau mengkhususkan bentuk-bentuk tertentu untuk dipilih. Aturan musyawarah diserahkan kepada umat untuk mereka sesuaikan dengan kondisi lingkungan dan zaman, jadi Piagam Madina dan Al-Qur’an hanya menggariskan musyawarah sebagai ajaran Islam yang harus dilaksanakan oleh umat Islam dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>181</sup>

## 11. Prinsip Keadilan

---

<sup>180</sup> *Ibid.*, hlm.196

<sup>181</sup> *Ibid.*, hlm.208 dan 222

Prinsip keadilan secara tegas dinyatakan dalam Piagam Madinah, misalnya dalam Pasal 2 “Kaum muhajirin dari *Quraysy* sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat diantara mereka dan mereka membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil di antara mukminin” dan tidak boleh ada yang dirugikan. Esensi keadilan adalah agar permusuhan dan dendam tidak berkelanjutan diantara pihak-pihak yang bersengketa, sehingga hubungan sosial dan silaturahmi mereka tetap harmonis. Prinsip keadilan ini sangat penting dalam peraturan perundang-undangan di Madinah, dan semua warga baik muslim maupun non muslim harus dilindungi dan diperlakukan secara adil dan tentunya memperoleh perlindungan dan persamaan hak dalam kehidupan sosial dan politik.<sup>182</sup>

## 12. Prinsip Pelaksanaan Hukum

Prinsip ini dalam Piagam Madinah terfokus pada pemberian sanksi hukum kepada pelaku kejahatan dan kepada pihak yang secara politis memprihatkan sikap permusuhan dan melakukan penghianatan. Perumusan prinsip ini seperti Pasal 21 “Barang siapa membunuh orang beriman dan cukup bukti atas perbuatannya, harus dihukum bunuh, kecuali wali si terbunuh rela (menerima diat). Segenap orang beriman harus bersatu dalam menghukumnya”. Artinya piagam madinah secara konstitusional meletakkan dasar hukum untuk menindak peserta perjanjian yang gagal mengendalikan diri dari dorongan hawa nafsu untuk melakukan tindakan makar yang dapat merusak persatuan dan kesatuan umat, sehingga Nabi Muhammad SAW berhasil menciptakan keamanan dan ketertiban sosial dikota Madinah.<sup>183</sup> Pokok pikiran yang terkandung dalam piagam madinah dan menjadi pembelajaran dalam konteks kekinian adalah adanya konsistensi penerapan “prinsip pelaksanaan hukum” terhadap orang yang melakukan kesalahan.

## 13. Prinsip Kepemimpinan

Prinsip kepemimpinan dalam Piagam Madinah merupakan posisi dan kedudukan Muhammad SAW serta fungsinya dalam konstitusi madinah dan kepemimpinannya dalam kepala pemerintahan negara madinah. Beberapa Pasal dalam Piagam Madinah menyebutkan bahwa: Pasal 23 “Apabila kamu berselisih

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, hlm.222-223

<sup>183</sup> *Ibid.*, hlm.232-250



tantang sesuatu (ketentuan), penyelesaiannya menurut (ketentuan) Allah ‘azza wa jalla dan keputusan Muhammad SAW”, Pasal 36 “Tidak seorang pun dibenarkan ke luar (untuk perang) kecuali seizin Muhammad SAW....”, dan Pasal 42 “Bila terjadi peristiwa atau perselisihan di antara pendukung piagam ini, yang dikhawatirkan menimbulkan bahaya, diserahkan penyelesaian menurut (keputusan) Muhammad Saw. Sesungguhnya Allah paling memelihara dan memandang baik isi piagam ini”. Fungsi kepemimpinan Nabi Muhammad di segala level, baik pemerintahan, dan penyelesaian permasalahan, bidang sosial, dan ekonomi dalam usaha mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial rkyat madinah, namun yang tidak kalah penting adalah usaha membangun hubungan harmonis antara warga negara muslim dan non muslim. Artinya kebijaksanaan kepemimpinan Nabi Muhammad SAW dalam semua aspek pranata sosial tersebut dimaksudkan untuk tujuan *syiasah syariah* untuk menjadi contoh bagi umatnya.<sup>184</sup>

#### 14. Prinsip Ketakwaan, Amar Ma’ruf dan Nahi Munkar

Prinsip Ketakwaan, Amar Ma’ruf dan Nahi Munkar yang ditetapkan dalam piagam madinah dipahami sebagai asas pemerintahan negara madinah dan asas hubungan vertikal dan hubungan horizontal masyarakatnya. Prinsip ini dipahami dan dirumuskan dari ketetapannya, yaitu Pasal 13 Piagam Madinah “Orang mukmin yang takwa harus menentang orang yang diantara mereka mencari dan menuntut sesuatu secara zalim, jahat, melakukan permusuhan atau kerusakan di kalangan kaum mukminin. Kekuatan mereka bersatu dalam menentangnya, sekalipun ia anak dari salah seorang diantara mereka; dan Pasal 19: “...Orang-orang beriman dan bertakwa harus berpegang kepada petunjuk yang terbaik dan paling lurus”.

Prinsip Ketakwaan, Amar Ma’ruf dan Nahi Munkar sebagai asas negara madinah menuntut masyarakatnya di samping bertakwa kepada Alla SWT, juga harus mempunyai kepedulian sosial, baik untuk tugas Amar Ma’ruf maupun Nahi Munkar. Tipe masyarakat dan pemerintahan seperti inilah yang dicita-citakan Islam, yakni suatu negara dimana masyarakat dan pemerintahannya berusaha menciptakan masyarakat beriman dan bertakwa dan mengamankan

---

<sup>184</sup> *Ibid.*, hlm.250-260

kepentingan pemerintahan dalam mencapai tujuannya.<sup>185</sup> Prinsip Ketakwaan, tugas Amar Ma'ruf dan Nahi Munkar dapat dijadikan salah satu prinsip konstitusi dan perundang-undangan negara yang dilaksanakan secara konsekuen dan efektif. Dengan prinsip ini rakyat yang menilai pemerintah tidak menjalankan kepentingan terbaik negara dan kemaslahatan rakyat serta bertentangan dengan substansi prinsip-prinsip Islam, maka Ia dapat melontarkan kritik yang konstruktif kepada pemerintah dan menasehatinya untuk mengikuti kebijaksanaan lain yang lebih baik yang sesuai dengan tujuan dan kepentingan negara atau lebih sesuai dengan prinsip-prinsip Islam. Tugas Amar Ma'ruf dan Nahi Munkar ini harus didukung hak kemerdekaan berbicara dan menyatakan pendapat.<sup>186</sup>

Senada dengan pandangan di atas, Muhammad Tahir Azhary dalam hasil penelitian disertasinya menyebutkan bahwa terdapat prinsip/ asas dalam mengatur kehidupan bermasyarakat dalam nomokrasi Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah, yaitu:<sup>187</sup>

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah. Dalam nomokrasi Islam, kekuasaan adalah suatu karunia atau nikmat Allah Swt, artinya ia merupakan rahmat dan kebahagiaan baik bagi yang menerima kekuasaan itu maupun bagi rakyatnya. Kekuasaan adalah amanah memiliki konsekuensi bahwa setiap amanah wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, dalam arti dipelihara dan dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Selain itu, memiliki implikasi berupa larangan bagi pemegang amanah untuk melakukan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*);
- b. Prinsip musyawarah. Musyawarah dapat diartikan sebagai suatu forum tukar-menukar pikiran, gagasan atau ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam mencegah suatu masalah sebelum tiba pada suatu pengambilan keputusan. Musyawarah merupakan prinsip konstitusional, dalam nomokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat. Sebagai suatu prinsip

---

<sup>185</sup> Mohamed S. Elwa (terj. Anshori Tahyib), 1983, *Sistem Politik Dala Pemerintahan Islam*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, hlm.103

<sup>186</sup> *Ibid.*, hlm.264-265

<sup>187</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hlm.105-156

yang konstitusional, maka musyawarah merupakan “rem” atau pencegah kekuasaan yang absolut.

- c. Prinsip keadilan. Prinsip keadilan dalam nomokrasi Islam mengandung konsep yang bernilai tinggi, sebab menempatkan manusia pada kedudukan yang wajar dan tidak mengasingkan makna keadilan dari nilai-nilai transendental. Dalam nomokrasi Islam, prinsip keadilan terkait dengan tiga hal, yaitu: (i) kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan jujur, adil, dan bijaksana; (ii) kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya; dan (iii) kewajiban penyelenggara negara untuk mewujudkan suatu tujuan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera di bawah keridhoan Allah Swt.
- d. Prinsip persamaan. Prinsip persamaan dalam nomokrasi Islam mengandung makna yang sangat luas, mencakup persamaan dalam segala bidang kehidupan, baik bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan lainnya. Persamaan dalam bidang hukum memberikan jaminan akan perlakuan dan perlindungan hukum yang sama terhadap semua orang tanpa memandang kedudukannya.
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam nomokrasi Islam, hak asasi manusia bukan hanya diakui, tetapi juga dilindungi sepenuhnya. Misalnya kebebasan berfikir dan hak menyatakan pendapat, hak tersebut dapat dilakukan oleh setiap orang, tetapi dalam konteks nomokrasi Islam diperlukan adanya tanggungjawab yang tidak membolehkan penyampaian pendapat dengan mengganggu ketertiban umum dan menimbulkan suasana permusuhan di kalangan manusia sendiri. Dalam nomokrasi Islam hak asasi manusia berdasarkan pada Al-Qur'an dan As Sunnah terbagi dalam tiga golongan, (i) kemuliaan, meliputi: pribadi, masyarakat dan politik; (ii) Hak-hak pribadi, meliputi: persamaan, martabat, dan kebebasan; (iii) kebebasan, meliputi: kebebasan beragama, berfikir, menyatakan pendapat, berbeda pendapat, memiliki harta benda, berusaha, memilih pekerjaan, memilih tempat kediaman.
- f. Prinsip peradilan bebas. Prinsip ini berkaitan erat dengan prinsip keadilan dan persamaan, dalam nomokrasi Islam, seorang hakim memiliki kewenangan yang bebas untuk memutuskan suatu problem hukum dan setiap putusan yang diambil bebas dari intervensi pihak manapun. Putusan hakim harus mencerminkan rasa keadilan hukum terhadap siapapun, hakim memiliki kebebasan dari segala macam

bentuk tekanan dan campur tangan eksekutif, bahkan kebebasan tersebut mencakup pula wewenang hakim untuk menjatuhkan putusan pada seorang penguasa apabila ia melanggar hak-hak rakyat. Prinsip peradilan bebas bukan hanya sekedar ciri nomokrasi Islam, tetapi merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan setiap hakim, misalnya ada kewenangan ijtihad dalam menegakan hukum.

- g. Prinsip perdamaian. Nomokrasi Islam ditegakkan atas dasar prinsip perdamaian, hubungan negara yang satu dengan negara lainnya harus berpegang pada prinsip perdamaian, dan melarang sesuatu yang bermusuhan. Nomokrasi Islam harus ditegakkan atas dasar prinsip perdamaian, sebab sikap permusuhan merupakan larangan dalam masyarakat.
- h. Prinsip kesejahteraan. Nomokrasi Islam bertujuan mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh rakyat, tugas tersebut dibebankan kepada negara dan masyarakat. Misinya memerangi kemiskinan, dan sekurangnya menghilangkan kesenjangan antar golongan orang yang mampu dengan yang kurang mampu.
- i. Prinsip kesejahteraan. Dalam nomokrasi Islam bertujuan mewujudkan tujuan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh rakyat, pengertian keadilan sosial dalam nomokrasi Islam bukan hanya pemenuhan kebutuhan materiil, akan tetapi pemenuhan kebutuhan spiritual masyarakatnya. Selain itu, tujuan nomokrasi Islam adalah memerangi kesmiskinan dan sekurang-kurangnya menghilangkan kesenjangan antara golongan orang-orang yang mampu dan golongan orang yang kurang mampu.
- j. Prinsip ketaatan rakyat. Prinsip ketaatan mengandung makna bahwa seluruh rakyat tanpa terkecuali berkewajiban mentaati pemerintah selama penguasa atau pemerintah tidak bersikap dzolim (tiran atau otoriter/ diktator), dan prinsip ini terdapat alternatif bagi rakyat untuk mengoreksi setiap kekeliruan yang dilakukan oleh penguasa atau pemerintah.

Intinya bahwa Agama Islam yang dibawa oleh Nabi Muhammad SAW datang tidak hanya membawa aqidah keagamaan atau ketentuan moral dan etika yang menjadi dasar masyarakat semata-mata. Akan tetapi, Islam juga membawa Shari'at yang jelas mengatur manusia, perilakunya dan hubungan antara satu dengan lainnya

dalam segala aspek; baik bersifat individu, keluarga, hubungan individu dengan masyarakat dan hubungan-hubungan yang lebih luas lagi. Berpijak dari kenyataan ini, sebenarnya Islam telah membawa ketentuan Shari'at yang menjadi tuntutan otomatis bagi kepentingan terwujudnya suatu umat dan Negara berdasarkan prinsip-prinsip yang rasional dan memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>188</sup>

Namun secara lebih detail keharusan dan kemestian adanya suatu Negara tersebut didasarkan kepada alasan – alasan sebagai berikut:

1. Bahwa al-Qur'an memuat hukum – hukum yang menghendaki suatu kekuatan (Negara) yang dapat menjamin terwujudnya hukum-hukum tersebut, misalnya had pembunuhan,<sup>189</sup> pencurian,<sup>190</sup> perampokan,<sup>191</sup> dan lainnya. Hubungan tersebut menyangkut kepentingan umum dan ketertiban wilayah yang kalau tidak ada suatu kekuatan yang mengatur dan mempunyai kewenangan memaksa, maka ketenteraman tidak akan terjamin. Dalam kaitannya dengan hal ini Ayatullah Khumaini menyatakan bahwa supaya hukum itu sanggup menjamin kebaikan dan kebahagiaan manusia, diperlukan adanya kekuatan eksekutif atau pelaksana.<sup>192</sup> Bahkan lebih jauh beliau mengatakan “Siapa yang berpendapat bahwa pembentukan pemerintahan Islam tidak lagi diperlukan, secara tidak langsung

---

<sup>188</sup> Yusuf Musa, *Nizam al-Hukm fi al-Islam*, diterjemahkan M.Thalib, *Politik dan Negara dalam Islam*, (Yogyakarta: Pustaka LSI, 1981), h. 24. Sementara itu Abd. Rahman Abd. Khaliq menegaskan bahwa politik adalah masalah agama dan karena itu tidak mungkin terlepas darinya. Lihat Abd. Rahman Abd. Khaliq, *Al-Siyasah wa al-Muslimin, al-Islam wa Hummat al-Mu'atsir al-Islam wa al-Shuyu'*, diterjemahkan oleh Yunahar Ilyas, Anhar Burhanudin, Syafril Halim dan Muhammad Amin Bakri, *Islam dan Politik*, (Jakarta: Pustaka Indah, 1987), h. 13-14.

<sup>189</sup> Lihat al-Qur'an (QS. An-Nisa': 92) yang artinya: Dan tidak layak bagi seorang mukmin membunuh seorang mukmin (yang lain), kecuali karena tersalah (tidak sengaja), dan barangsiapa membunuh seorang mukmin karena tersalah (hendaklah) ia memerdekakan seorang hamba sahaya yang beriman serta membayar diat yang diserahkan kepada keluarganya (si terbunuh itu), kecuali jika mereka (keluarga terbunuh) bersedekah. Jika ia (si terbunuh) dari kaum (kafir) yang ada perjanjian (damai) antara mereka dengan kamu, maka (hendaklah si pembunuh) membayar diat yang diserahkan kepada keluarganya (si terbunuh) serta memerdekakan hamba sahaya yang beriman. Barangsiapa yang tidak memperolehnya, maka hendaklah ia (si pembunuh) berpuasa dua bulan berturut-turut untuk penerimaan taubat dari pada Allah. Dan adalah Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.

<sup>190</sup> Lihat al-Qur'an (QS. Al-Maidah: 38) yang artinya: Laki-laki yang mencuri dan perempuan yang mencuri, potonglah tangan keduanya (sebagai) pembalasan bagi apa yang mereka kerjakan dan sebagai siksaan dari Allah. Dan Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.

<sup>191</sup> Lihat al-Qur'an (QS. Al-Maidah: 33) yang artinya: Sesungguhnya pembalasan terhadap orang-orang yang memerangi Allah dan Rasul-Nya dan membuat kerusakan di muka bumi, hanyalah mereka dibunuh atau disalib, atau dipotong tangan dan kaki mereka dengan bertimbal balik, atau dibuang dari negeri (tempat kediamannya). Yang demikian itu (sebagai) suatu penghinaan untuk mereka didunia, dan di akhirat mereka beroleh siksaan yang besar.

<sup>192</sup> Lihat Khumaini, “The Islamic Government” dalam Salim Azam, *Concept of Islamic state*, diterjemahkan oleh Malikul Awwal dan Abu Jalil, *Beberapa Pandangan tentang Pemerintahan Islam*, (Bandung: Mizan, 1983), h. 122.

menolak perlunya menjalankan hukum Islam, menolak universalitas dan keluasan hukum Islam”<sup>193</sup>.

2. Sabda Nabi Muhammad SAW, yang anatar lain:

*Tidak halal bagi tiga orang (atau lebih) yang berada disuatu tempat di atas bumi ini yang tidak menjadikan suatu dari mereka sebagai pemimpin.*<sup>194</sup>

Dalam mengomentari Hadits ini, Ibnu Taimiyah mengatakan bahwa Nabi mewajibkan adanya pemimpin dalam suatu kelompok kecil dalam perjalanan ini pada hakekatnya adalah mengingatkan pada semua perkumpulan.<sup>195</sup>

3. Aktivitas Nabi Muhammad SAW sendiri (Sunnah *fi'liyahnya*), yakni Nabi SAW telah mendirikan negara Islam di Madinah. Kenyataan ini telah diakui tidak saja oleh umat Islam, tetapi juga oleh umat non Islam; misalnya seperti Dr. Firs Gerald yang mengatakan bahwa Islam itu bukan sekedar agama, melainkan juga sebuah tatanan politik, sekalipun pada saat-saat akhir ini ada beberapa oknum muslim yang menamakan dirinya sebagai kaum modernis berusaha memisahkan antara agama dan tatanan politik. Namun konsep Islam yang sebenarnya, menurutnya dibangun diatas kedua prinsip yang saling berkaitan, sehingga tidak dapat dipisahkan antara satu dengan lainnya.<sup>196</sup> Demikian juga C.A Nallino telah mengatakan bahwa pada saat yang sama Muhammad SAW sekaligus memberikan agama dan Negara. Sedangkan peraturan-peraturan negaranya selalu tepat sepanjang hidupnya,<sup>197</sup> dan masih banyak lagi.<sup>198</sup>
4. Aktivitas para sahabat setelah wafat Nabi SAW telah membuktikan responsi mereka terhadap pentingnya arti Negara (Kepemimpinan) untuk menjamin terlaksananya hukum-hukum Allah dan Rasul-Nya.
5. Para ulama' sejak timbulnya Islam hingga saat ini selalu memasukkan perihal kepemimpinan (Negara) dalam buku-buku fiqih mereka. Bahkan Ibnu Hazm

---

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> Lihat Imam Ahmad Ibn Hanbal, *Musnad Al-Imam Ahmad Ibnu Hanbal, III*, (Beirut: Al-Maktab al-Islami, t.t.), h. 177.

<sup>195</sup> Ibnu Taimiyah dalam Muhammad al-Mubarak, *Nizam al-Islam*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1989), h. 15.

<sup>196</sup> Lihat Yusuf Musa, *Op.cit.*, h. 26

<sup>197</sup> Lihat *Ibid.*

<sup>198</sup> Baca misalnya, W.Montgomery Watt, *Muhammad Prophet and Statesman*, (London: Oxford University Press., 1964)

mengklaim bahwa seluruh ahli sunnah, Golongan Murjiah, Shi'ah dan Khawa'rij telah sepakat tentang wajib adanya imamah (dalam suatu Negara).<sup>199</sup>

Berdasarkan pemikiran dan kenyataan ini maka jelas bahwa keberadaan pemerintahan Islam mutlak diperlukan.<sup>200</sup> Namun yang perlu diingat adalah sesungguhnya pemerintahan Islam ini bukanlah merupakan tujuan, melainkan hanya sebagai alat semata.<sup>201</sup>

### 1. Masalah Suksesi

Nabi Muhammad SAW disamping sebagai Nabi dan Rasul, juga sebagai Imam (pemimpin). Dan setelah beliau wafat Umat Islam mengangkat Abu Bakar sebagai Imam mereka. Oleh karena itu adalah logis bahwa dalam masyarakat yang telah terbentuk dalam suatu komunitas sosial keagamaan yang demikian baik telah memenuhi unsur-unsur kenegaraan, mengangkat pemimpin yang mengurus dan mengatur berbagai kepentingan administrasi dan kenegaraan.

Namun memang secara tegas tidak ada nas yang menunjukkan tentang pengangkatan dan penggantian Imam (Kepala Negara). Al-Qur'an sendiri hanya secara umum memberikan isyarat mengenai prinsip musyawarah dalam setiap urusan atau hal, tentunya termasuk masalah ini.

Allah berfirman:<sup>202</sup>

*“Bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu.”*

*“Dan urusan mereka (kaum Muslimin) diputuskan dengan musyawarah di antara mereka”*<sup>203</sup>

Berkaitan dengan ini Yusuf Musa mengatakan bahwa dengan meneliti semua pembicaraan fiqih siyasah para ulama, dapat diketahui bahwa mereka sepakat tentang sahnya pemilihan kepala Negara melalui salah satu jalan dari dua jalan berikut ini. Yakni penunjukan dari kepala Negara sebelumnya seseorang untuk

---

<sup>199</sup> Ibnu Hazm, *Al-Fasl fi al-Milal wa al-Ahmad wa al-Nihal*, IV, (Kairo: Muhammad Ali Sobih bi al-Azhar), h. 87. Lihat juga Hasbi Ash-Shiddieqie, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam*, (Jakarta: Bulan bintang, 1991), h. 42-52

<sup>200</sup> Dengan prinsip-prinsip: 1. Tidak seorangpun dari rakyat mempunyai saham kapital dalam kedaulatan Negara sebab penguasa yang sebenarnya adalah Allah. 2. Tiada urusan legislative selain Allah. 3. Negara Islam didirikan atas dasar undang-undang yang disyariatkan oleh Allah melalui Nabi. Baca Fuad Muhammad Fachrudin, *Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya, 1988), h. 35-36.

<sup>201</sup> Muhammad Assad, “The principle of State and Government in Islam”, dalam Salim Azzam, *Op.cit.*, h.. 73.

<sup>202</sup> Al-Qur'an, Surat Ali Imran: 159.

<sup>203</sup> Al-Qur'an, Surat Al Shura: 38.

menjadi penggantinya atau dengan bai'at wakil-wakil umat.<sup>204</sup> Akan tetapi apabila kembali kepada isyarat al-Qur'an diatas, maka hanya melalui musyawarahlah cara yang tepat untuk suksesi tersebut.

Memang benar Abu Bakar menunjuk Umar sebagai gantinya akan tetapi penunjukan Abu Bakar tersebut dilaksanakan setelah bermusyawarah dengan tokoh-tokoh yang berpengaruh dikalangan umat, dan kepemimpinan Umar itu sendiri baru sah setelah dibai'at oleh umat. Jadi dengan demikian penunjukan Abu Bakar atas diri Umar hanyalah sekedar sebagai calon belaka.<sup>205</sup>

## 2. Hubungan Kepala Negara dengan Umat

Dalam politik Islam, Kepala Negara adalah pemegang kekuasaan dalam Negara. Jabatan ini dimaksudkan agar ia dapat mengatur umat dengan hukum Allah dan Shari'at-Nya serta membimbing kepada kemaslahatan dan kebaikan, mengurus kepentingan dengan jujur dan adil serta memimpinya ke arah kehidupan mulia dan terhormat. Namun demikian kepala Negara bukanlah makhluk suci dan kebal. Ia juga sebagai warga Negara, ialah yang dipercaya mengurus agama dan dunia sekaligus, sehingga tanggung jawab dan bebannya lebih berat. Dengan demikian ia tidak dapat berkehendak dengan sewenang-wenang. Oleh karena itu dalam teori ini, sumber kekuasaan adalah di tangan rakyat/umat itu sendiri dan bukan kepala Negara. Jika seorang kepala Negara berbuat salah, umat mempunyai hak untuk menasehati, meluruskan dan mengoreksim bahkan mempunyai hak untuk memecat jika terdapat alasan yang sah untuk bertindak demikian.

Sementara itu kepemimpinan tertinggi dalam pemerintahan Islam adalah sama dengan kepala pemerintahan suatu Negara yang berundang-undang dasar. Ini disebabkan kekuasaan khalifah bersumber pada umat yang diwakili oleh lembaga ahl al-Hall wa al-Aqd. Kekuasaan ini berlanjut selama mendapat kepercayaan mereka dan kemampuannya untuk menjalankan kepentingan umat. Karena itulah para ulama' menetapkan bahwa umat mempunyai hak untuk memecat khalifah apabila ada alasan-alasan yang sah. Bilamana pemecatan

---

<sup>204</sup> Yusuf Musa, *Op.cit.*, h. 79.

<sup>205</sup> Lihat Ahmad Salabi, *At-Tarikh al-Islam wa al-Hadarat al-Islamiyyah*, diterjemahkan oleh Muhtar Yahya dan M. Sanusi Latief, *Sejarah dan Kebudayaan Islam*, (Jakarta: Pustaka Al-Husna), 1990, h. 237.



tersebut menimbulkan fitnah maka diperbolehkan mengambil langkah untuk mempertimbangkan antara dua kerugian.<sup>206</sup> Dalam kaitannya dengan ini Muhammad Abduh mengatakan bahwa seseorang khalifah itu ditaati selama berpegang kitab Allah dan Sunnah Rasul. Sementara itu umat Islam melakukan kontrol terhadapnya, dan apabila perlu demi kemaslahatan umat dapat memecatnya.<sup>207</sup> Dengan demikian secara keseluruhan umat adalah sebagai sumber kekuasaan dan hubungan antara umat dengan khalifah/kepala Negara adalah hubungan kontrak sosial yang dalam term kaum muslimin dinamakan dengan *mubaya'ah*.

### 3. Hak dan Kewajiban Kepala Negara

Kaidah umum yang ditetapkan oleh syarat Ilahi maupun hukum duniawi adalah bahwa setiap hak harus diimbangi dengan kewajiban.<sup>208</sup> Jadi seseorang tidak dapat menuntut haknya sebelum melaksanakan tugas dan memenuhi kewajibannya. Dengan adanya kenyataan ini, terjadilah berbagai hubungan antara manusia berdasarkan kepada prinsip yang adil dan kuat.

Adapun kewajiban-kewajiban kepala Negara adalah:

- a. Menjaga prinsip-prinsip agama yang sudah tetap dan telah menjadi konsensus umat terdahulu. Jika ada ahli *bid'ah* atau sesat yang melakukan penyelewengan maka ia berkewajiban untuk meluruskan dan menjelaskan yang benar serta menjatuhkan hukuman atas pelanggarannya, agar dapat memelihara agama dari kerusuhan dan mencegah umat dari kesesatan.
- b. Menerapkan hukum di antara orang-orang yang bersengketa dan menengahi pihak-pihak yang bertentangan, sehingga keadilan dapat berjalan dan pihak yang zalim tidak berani melanggar serta yang teraniaya menjadi lemah.
- c. Menjaga kewibawaan pemerintah sehingga dapat mengatur kehidupan umat, membuat suasana aman, tertib serta menjamin keselamatan jiwa dan harta benda.

---

<sup>206</sup> Lihat Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, (Kairo: Dar al-Sha'b, 1980), h. 58.

<sup>207</sup> Muhammad Abduh, *Al-Islam wa al-Nasraniyyah ma'a al-Ilm wa al-Madaniyyah*, (Kairo: Dar al-Manar, 1357H), h. 63-65.

<sup>208</sup> Baca Yusuf Musa, *Op.cit.*, h. 144-145

- d. Menegakkan hukum agar dapat memelihara hukum-hukum Allah SWT dari usaha-usaha pelanggaran dan menjaga hak-hak umat dari tindakan permusuhan dan destruktif.
- e. Mencegah timbulnya kerusuhan di tengah masyarakat (sara) dengan kekuatan, sehingga tidak sampai terjadi permusuhan dan agresi terhadap kehormatan atau menumpahkan darah seseorang muslim atau non muslim yang tunduk pada kekuatan Islam.
- f. Jihad melawan musuh Islam setelah terlebih dahulu mengajaknya masuk Islam atau menjadi orang yang berada di bawah perlindungan Islam guna melaksanakan perintah Allah SWT dan menjadikannya menang di atas agama lain.
- g. Menjaga hasil rampasan perang dan sadaqah sesuai dengan ketentuan Islam, baik berupa nas atau hasil ijtihad dengan tanpa rasa takut.
- h. Menetapkan jumlah pemberian dan hak-hak yang dikeluarkan dari kas Negara dengan cara tidak boros dan tidak kikir serta diserahkan tepat pada waktunya.
- i. Mencari orang-orang yang jujur dan dapat dipercaya dalam menjalankan tugas-tugas dan pengaturan harta yang dipercayakan kepada mereka, agar pekerjaan-pekerjaan tersebut dapat ditangani secara proporsional dan harta kekayaan dipegang oleh orang-orang yang benar-benar jujur.
- j. Selalu memperhatikan dan mengikuti perkembangan dengan segala problemnya agar dapat melakukan penanganan umat dengan baik dan memelihara agama, sebaiknya tidak sibuk dengan ibadah maupun kenikmatan, karena terkadang orang yang jujur menjadi khianat dan yang lurus menjadi penipu.<sup>209</sup>

Kewajiban-kewajiban tersebut secara ringkas dapat disimpulkan dalam dua hal, yaitu:

- a. Menegakkan Agama, menjelaskan hukum dan pengajarannya kepada seluruh umat.
- b. Mengatur kepentingan Negara sesuai dengan tuntutan, sehingga membawa kebaikan bagi individu maupun jama'ah, kedalam maupun keluar.

Sedangkan hak-hak Kepala Negara meliputi:

---

<sup>209</sup> Lihat Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sultaniyyah*, (Beirut: Dar al Fikr, t.t.), h. 15-16

Ditaati dalam hal-hal baik, mendapatkan bantuan dalam hal-hal yang diperintahkan, mendapatkan hak finansial yang mencukupi diri dan keluarganya secara tidak berlebihan. Dalam hal ini Al-Mawardi mengatakan bahwa apabila imam atau kepala Negara telah melaksanakan kewajiban-kewajiban kepada umat, berarti ia telah menunaikan hak Allah berkenaan dengan hak dan tanggung jawab umat. Dan saat yang demikian Imam mempunyai dua macam hak terhadap umat, yakni hak ditaati dan hak dibela selama imam tidak menyimpang dari garis yang telah ditetapkan.<sup>210</sup>

Berkenaan dengan masalah ini, sebenarnya Nabi SAW telah bersabda:

*Adalah kewajiban bagi Muslim untuk mendengarkan dan taat kepada imamnya, baik senang maupun tidak, selama tidak disuruh untuk berbuat maksiat. Namun apabila disuruh berbuat maksiat, maka tidak ada kewajiban taat dan mendengarkan.* (HR. Bukhari)<sup>211</sup>

#### 4. Tujuan dan Dasar Pemerintahan Islam

Dengan mengacu kepada pandangan bahwa khalifah (kepala negara) adalah suatu pertanggungjawaban yang dipikulkan kepada seseorang untuk mengusahakan kemaslahatan agama dan dunia yang bermuara kepada kepentingan akherat, maka pada hakekatnya pemegang jabatan khalifah adalah sebagai pengganti Nabi dalam menjaga agama dan mengatur dunia.<sup>212</sup>

Berdasarkan pada pandangan tersebut, maka tujuan pemerintahan Islam dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Untuk melaksanakan ketentuan agama sesuai dengan perintah Allah SWT dan Rasul-Nya dengan ikhlas serta patuh dan untuk menghidupkan sunnah serta memerangi bid'ah, agar semua umat dapat melakukan ketaatan kepada Allah dengan baik.<sup>213</sup>
- b. Memperhatikan dan mengurus persoalan-persoalan duniawi seperti menghimpun dana dari sumber-sumber yang sah dan menyalurkannya kepada yang berhak, mencegah kezaliman dan lain-lain.<sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> *Ibid*, h. 17

<sup>211</sup> Lihat Imam Bukhari, *Shahih Bukhari*, IX, (Semarang: Thoha Putra, t.t.), h. 79

<sup>212</sup> Lihat Yusuf Musa, *Op.ciy.*, h. 174

<sup>213</sup> Lihat Muhammad Diya' al-Din al-Rayis, *Al-Nazaariyat al-Siyasah al-Islamiyyah*, (Mesir: Maktabah an Anjl, 1957), h. 265.

<sup>214</sup> Lihat Yusuf Musa, *Loc.cit.*,

Berkenaan dengan hal ini Yusuf Musa merumuskan tujuan dan sistem pemerintahan Islam sebagai berikut:

- a. Memberikan penjelasan keagamaan yang benar dan menghilangkan keraguan terhadap hakekat Islam kepada seluruh manusia, mengajak manusia kepada Islam dengan kasih sayang, melindungi seseorang dari tindakan golongan anti agama dan aggressor serta membela Shari'at terhadap seseorang yang ingin melanggar hukumnya.
- b. Mengupayakan segala cara untuk menjaga persatuan umat dan saling menolong sesama mereka, memperbanyak sarana kehidupan yang baik bagi setiap warga umat, sehingga mereka dapat menjadi bagaikan tembok yang kokoh.
- c. Melindungi tanah air dari setiap agresi dari seluruh warga Negara dari kezaliman, kedurhakaan dan tirani, memperlakukan mereka seluruhnya sama dalam memikul kewajiban dan memperoleh hak tanpa perbedaan antara amir dan rakyat, kuat dan lemah, kawan dan lawan.<sup>215</sup>

Sementara itu Muhammad Assad dalam bahasa yang lebih umum mengatakan bahwa tujuan yang paling mendasar bagi pemerintahan Islam adalah menyediakan suatu kerangka dasar politik bagi persatuan dan kerja sama umat Islam.<sup>216</sup>

Sedangkan dasar-dasar pemerintahan Islam secara garis besar mencakup tiga hal yang harus dipenuhi, yaitu: Musyawarah, keadilan dan eksekutif yang jujur. lebih dari itu yang perlu diperhatikan adalah bahwa Negara (menurut teori Islam) harus didasarkan pada persetujuan dan kerja sama umat.<sup>217</sup> Untuk dapat mengetahui secara rinci mengenai prinsip-prinsip dasar pemerintahan Islam, berikut ini dikutipkan hasil keputusan konferensi para ulama' yang mewakili semua aliran Sunnah Shi'ah di Karachi pada tanggal 21-24 Juni 1951 sebagai berikut:

- a. Kekuasaan tertinggi atas segenap alam semesta dan semua hukum terletak hanya kepada Allah, Tuhan alam semesta saja.

---

<sup>215</sup> *Ibid.*, h. 175

<sup>216</sup> Lihat Muhammad Assad, dalam Salim Azzam, *Loc.cit.*.

<sup>217</sup> Lihat Abdur Rahman Azam, "*The Eternal Message of Muhammad*", dalam Salim Azzam, *Ibid.*, h. 48.

- b. Hukum di muka bumi harus berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah, Ketetapan Islam ataupun aturan administrasi yang akan dikeluarkan dan diberlakukan, tidak boleh melanggar al-Qur'an dan Sunnah.

Keterangan: Apabila hukum-hukum yang berlaku pada suatu Negara itu bertentangan dengan al-Qur'an dan Sunnah, haruslah ditetapkan (dalam konstitusi) bahwa hukum-hukum yang demikian pada periode tertentu secara gradual harus dihapuskan atau diubah sesuai dengan hukum Islam.

- c. Negara harus berdasar prinsip-prinsip dan cita-cita ideology Islam dan bukan pada konsep geografis, ras, bahasa atau konsep-konsep materialistik lainnya.
- d. Negara berkewajiban membela dan menegakkan kebenaran serta mencegah dan menghapus yang salah sebagaimana ditunjukkan dalam al-Qur'an dan Sunnah, mengambil semua tindakan yang perlu untuk menghidupkan kembali dan mengembangkan pola kebudayaan Islam, serta mengadakan pendidikan Islam sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan oleh berbagai aliran pemikiran Islam yang diakui.
- e. Negara berkewajiban memperkuat ikatan persaudaraan dan persatuan di antara kaum muslimin di seluruh dunia, menghalangi timbulnya semua prasangka yang berdasarkan perbedaan ras, bahasa, wilayah atau pandangan materialistic lainnya serta menjaga dan meperkuat Milat al-Islamiyyah (ajaran Islam).
- f. Merupakan tanggung jawab pemerintah untuk menjamin tersedianya keperluan-keperluan dasar kehidupan; seperti, pakaian, makanan, perumahan, kemudahan pendidikan dan pengobatan bagi setiap warga Negara tanpa membedakan ras dan agama yang untuk sementara waktu atau selamanya tidak mampu memenuhi nafkah-nya karena alasan pengangguran, sakit atau alasan lainnya.

### **Hak Warga Negara**

- a. Warga Negara berhak atas segala sesuatu yang diberikan kepada mereka oleh hukum Isla, yakni mereka dijamin sepenuhnya dalam batasan-batasan hukum dalam hal keamanan jiwa, harta benda dan kehormatan diri, kebebasan beragama dan berkepercayaan, kemerdekaan beribadah, kebebasan pribadi, kemerdekaan berpendapat, kemerdekaan bergerak, kemerdekaan berserikat,

- kemerdekaan bekerja, persamaan kesempatan serta hak-hak memperoleh manfaat pelayanan masyarakat.
- b. Tidak ada warga negara, kapanpun juga, yang boleh menghalang-halangi dari hak-hak di atas kecuali atas dasar hukum, mereka tidak pula boleh dijatuhi hukuman atas tindakan apapun tanpa diberi kesempatan penuh untuk membela diri atau tanpa melalui keputusan pengadilan
  - c. Aliran pemikiran Islam yang diakui memiliki dalam batas-batas hukum kemerdekaan penuh dalam beragama. Mereka mempunyai hak untuk menyampaikan ajaran-ajaran agama kepada pengikutnya serta hak menyebarkan pandangan-pandangan mereka. Hal-hal yang berkenaan dengan hukum perdata akan diatur sesuai dengan kode hukum mereka masing-masing dan hendaknya pengaturan hal-hal tersebut dilengkapi dengan hukum-hukum dari masing-masing aliran pemikiran.
  - d. Warga negara bukan muslim dalam batas-batas hukum memiliki kebebasan sepenuhnya dalam beragama dan beribadah, kebebasan dalam cara hidup, kemerdekaan budaya dan pendidikan agama. Mereka diberi hak untuk mengatur semua hal yang berkenaan dengan hukum perdata sesuai dengan aturan agama dan adat kebiasaan mereka sendiri.
  - e. Semua kewajiban negara terhadap warga negara bukan muslim dalam batas-batas shari'ah akan dihormati sepenuhnya. Mereka diberi hak yang sama dengan warga negara muslim dalam dalam hak-hak warga negara sebagaimana tersebut di atas.
  - f. Kepala negara harus seorang laki-laki muslim yang dinilai oleh rakyat atau wakil-wakil pilihan mereka dapat dipercaya dalam hal kesalehan, pendidikan dan kesehatannya.
  - g. Tanggung jawab pengaturan negara terutama berada di tangan kepala negara walaupun boleh ia limpahkan sebagian kekuasaannya kepada pribadi atau lembaga lain.

## **Pemerintahan Negara**

- a. Kepala negara menjalankan tugasnya tidak secara otokratik, melainkan secara musyawarah dengan para pejabat tanggung jawab pemerintahan serta dengan wakil-wakil pilihan rakyat.
- b. Kepala negara tidak berhak membekukan konstitusi, seluruhnya atau sebagian atau menjalankan administrasi pemerintahan tanpa suatu lembaga permusyawaratan.
- c. Lembaga yang diberi kuasa memilih Kepala Negara juga memiliki kekuasaan untuk memecat atas dasar suara mayoritas.
- d. Dalam hak-hak sipil, Kepala Negara berada setingkat dengan muslim-muslim lainnya. Ia juga tidak bebas dari hukum.
- e. Semua warga negara, baik pejabat pemerintah, pegawai negeri maupun rakyat biasa tunduk kepada hukum yang sama dan pada yuridiksi pengadilan yang sama.
- f. Peradilan dipisahkan dan bebas dari eksekutif, sehingga tidak mungkin dipengaruhi oleh eksekutif dalam menjalankan tugasnya.
- g. Penyebaran dan penerbitan pandangan-pandangan dan ideologi-ideologi yang dipandang merongrong prinsip dasar dan cita-cita yang melandasi negara Islam adalah terlarang.
- h. Berbagai daerah dan wilayah negara harus dipandang sebagai satuan-satuan administrasi dari suatu negara kesatuan. Mereka tidak merupakan kesatuan-kesatuan atas dasar ras, bahasa atau suku, melainkan administrasi semata yang boleh diberi kekuasaan tertentu dibawah pusat yang diperlukan bagi kelancaran administrasi. Mereka tidak berhak memisahkan diri.
- i. Penafsiran konstitusi yang bertentangan dengan al-Qur'an maupun Sunnah dianggap tidak sah.<sup>218</sup>

Demikian prinsip-prinsip dasar pemerintahan Islam yang tentunya masih memerlukan interpretasi lebih lanjut. Namun itulah kenyataan yang telah disepakati oleh wakil-wakil umat Islam saat itu dan mungkin saat ini. Berdasarkan kenyataan tersebut maka sesungguhnya pemerintahan Islam bukanlah pemerintahan teokrasi, bukan munarchi dan bukan juga demokrasi murni. Akan tetapi merupakan sistem yang unik, yaitu pemerintahan itu berada di tangan umat,

---

<sup>218</sup> Abu al-A'la al-Maududi, *The Islamic Law and Constitution*, 6<sup>th</sup> ed., (Lahore: Islamic Publication Ltd., 1977), h. 312-319

namun kemauan umat haruslah tidak bertentangan dengan perintah Allah dan Rasul-Nya. Sistem ini terasa komplis dan bertujuan memelihara umat berdasarkan ketentuan yang tidak menyimpang dari ketentuan Allah dan Rasul untuk mencapai kebaikan dunia dan akherat sekaligus bagi kaum muslimin maupun seluruh umat manusia.

## **Lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif**

### **1. Lembaga Eksekutif**

Alat perlengkapan negara yang paling tua adalah lembaga eksekutif. Di zaman dahulu, kekuasaan yang nyata dipegang oleh seorang raja. Raja memegang kekuasaan yang absolute yang tidak terbagikan. Di zaman Romawi dan Persia, raja memegang kekuasaan yang mutlak dengan segala titahnya. Dialah yang melaksanakan urusan kenegaraan secara menyeluruh. Dia yang membuat peraturan, dia pula yang melaksanakan peraturan dan langsung mengadili setiap terjadi sengketa dan pelanggaran. Dalam perkembangan negara zaman dulu berbentuk kerajaan, raja dibantu oleh panglima dan gubernur.

Tidak hanya di Eropa dan Persia yang menunjukkan kekuasaan raja sebagai lembaga negara, didalam sejarah Islam pun, terjadi dinamika ketatanegaraan. Para khalifah sejak Abu Bakar al-Siddiq hingga Turi Utsmani sudah mulai memperkenalkan dinamika lembaga eksekutif yang bertumpu pada seorang khalifah/imam/amir. Menurut Abdul Wahhab Khallaf, posisi Khalifah adalah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan yang memimpin urusan agama dan negara. Khalifah juga menjadi imam shalat, amir al-hajj, member rekomendasi syiar Islam di masjid.<sup>219</sup> Wazir (perdana menteri/menteri), *katib* (sekretaris khalifah), *hajib* (pengawal khalifah), *amirul jihad* (panglima perang), dan lain sebagainya mulai dipraktikkan pada masa selanjutnya. Ini semua

---

<sup>219</sup> Khalifah merangkap jabatan dengan tujuan utama menegakkan sendi-sendi agama dan politik dunia demi kesejahteraan umat. Kekuasaan khalifah dalam urusan agama tidak ada hubungannya dengan sifat ketuhanan. Dia bukan wakil tuhan di muka bumi yang bebas dari kesalahan. Dia adalah manusia biasa yang diberi mandate untuk menegakkan agama dan dunia. Lihat Abdul Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Syar'iyah au Nizham al-Daulah al-Islamiyyah fi Syu'un al-Dusturiyyah wa al-Kharijiyyah wa al-Maliyyah*, (Kairo, : Dar al-Anshar, 1977), h. 59-60.



menunjukkan bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Islam sudah mulai diperkenalkan lembaga-lembaga eksekutif. Di dalam fiqih *Siyasah* kontemporer, kekuasaan eksekutif disebut *al-sulthah al-tanfidziyyah*. Pemegang kekuasaan eksekutif adalah pemimpin wilayah, panglima militer, penarik pajak, pengatur keamanan dan semua aparat pemerintahan.<sup>220</sup>

Kekuasaan eksekutif pada prinsipnya mencakup beberapa bidang, yaitu sebagai berikut:

- a. Pemerintahan, yakni melaksanakan undang-undang.
- b. Administrasi, yakni menyelenggarakan undang-undang.
- c. Diplomasi, yakni melaksanakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.
- d. Militer, yakni mengatur angkatan bersenjata, ketertiban dan keamanan dari pertahanan negara.
- e. Yudikatif, yakni hak memberikan amnesty, abolisi, grasi, serta rehabilitasi.
- f. Legislasi, yakni membuat rancangan undang-undang.

Organ-organ lembaga eksekutif terdiri dari kepala negara, perdana menteri, dan menteri. Negara yang berbentuk kerajaan, kekuasaan eksekutifnya dipegang oleh raja, ratu atau kaisar. Di Spanyol, Inggris, Belanda, kepala negaranya disebut raja/ratu. Di Jepang kepala negaranya dipegang kaisar. Kepala negara dalam praktiknya adalah symbol bagi suatu negara. Kepala negara adalah pusat dari upacara resmi nasional. Bila ada upacara-upacara resmi nasional, maka kehadirannya menjadi pusat perhatian dalam upacara tersebut. Misalnya perayaan hari kemerdekaan, penyambutan tamu-tamu agung, dan lain sebagainya. Kepala negara juga sebagai symbol atau lambing dari bangsa. Kepala negara dianggap sebagai Bapak Negara secara resmi atau sebagai orang pertama di negara itu. Manifestasi dari *symbol of nation* ini dapat dilihat pada setiap kantor-kantor resmi, terdapat gambar kepala negara. Kepala negara juga disebut sebagai *symbol of loyalty*. Karena itu kesetiaan warga negara pada negara dilambangkan sebagai kesetiaan kepada kepala negara dan kesediaan berkorban kepada kepala negaranya.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Syrah 'iyyah*, h. 51

<sup>221</sup> Moh Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, edisi revisi, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), h. 243-244.

Apabila negara berbentuk republik, maka kepala negaranya disebut presiden. Kekuasaan presiden dalam negara dengan sistem pemerintahan parlementer berbeda dengan kekuasaan presiden dalam negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Di negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, kedudukan dan kekuasaan presiden sama dengan raja-raja yaitu bagian dari kekuasaan eksekutif. Di negara yang berbentuk kerajaan, raja atau ratu menduduki tahta berdasarkan keturunan. Seorang raja atau ratu digantikan oleh anak tertuanya, kecuali di Malaysia diaman rajanya dipilih secara bergantian di antara Sembilan raja-raja negara bagian sebagai Yang Dipertuan Agung. Sedangkan presiden pada negara dengan sistem parlementer, umumnya dipilih oleh parlemen negara bersangkutan, seperti Australia dan Italia. Pada negara-negara dengan sistem pemerintahan presidensial, presiden di samping berkedudukan sebagai kepala negara, juga berkedudukan sebagai kepala eksekutif seperti di Amerika Serikat, Korea Selatan, Indonesia dan Filipina.<sup>222</sup>

Perdana menteri biasanya hanya terdapat di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, baik dalam negara yang berbentuk kerajaan maupun republik. Perdana menteri adalah orang yang memimpin menteri-menterinya atau juga disebut kepala eksekutif. Perdana menteri dipilih oleh parlemen dan partai politik yang menang dalam pemilihan umum. Partai dan perdana menteri ini biasanya mayoritas dalam parlemen. Ada kalanya, perdana menteri tidak menguasai lebih dari separuh anggota parlemen, tetapi berkuasa karena dukungan dari beberapa partai yang mempunyai wakil di parlemen berdasarkan koalisi. Partai-partai yang berkoalisi ini menguasai lebih dari separuh anggota parlemen. Menteri adalah pelaksana langsung kekuasaan eksekutif di bidangnya masing-masing. Menteri biasanya memimpin departemen.<sup>223</sup>

Di dalam konstitusi Indonesia, kekuasaan eksekutif dipegang oleh presiden. Pasal 4 UUD NRI 1945 menyebutkan, bahwa presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang - Undang Dasar. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dan kepala negara, presiden memiliki kewenangan sebagai berikut:

---

<sup>222</sup> Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, h. 244-245.

<sup>223</sup> Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, h. 245-246.

- a. Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan rakyat (Pasal 5 ayat (1)).
- b. Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2)).
- c. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1)).
- d. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang (Pasal 12).
- e. Presiden mengangkat duta dan konsul (Pasal 13 ayat (1)).
- f. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 13 ayat (3)).
- g. Presiden member grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1)).
- h. Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan Undang-Undang (Pasal 15).
- i. Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang (Pasal 16).

Dalam menjalankan tugasnya, presiden dibantu wakil presiden dan sejumlah menteri yang akan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

## 2. Lembaga Legislatif

Lembaga legislatif adalah lembaga yang memegang kekuasaan membuat Undang-Undang sebagai sistem lembaga perwakilan rakyat. Dalam fiqih *Siyasah*, kekuasaan legislatif disebut *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yang bertugas membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan didalam masyarakat demi kemaslahatan. Orang-orang duduk di lembaga legislatif terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta pakar dalam berbagai bidang.<sup>224</sup> Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat, yaitu Alquran dan Sunnah da menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya.

---

<sup>224</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Syra'iyah*, h. 42

Selain itu, Undang-Undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan Alquran dan Sunnah.

Oleh karena itu ada dua fungsi lembaga legislatif. *Pertama*, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam Alquran dan Sunnah, Undang-Undang yang dikeluarkan *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah Undang-Undang ilahiah yang disyariatkan dalam Alquran dan sunnah. Namun hal ini sangat sedikit karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali yang menjelaskan suatu permasalahan secara rinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat. *Kedua*, melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap masalah-masalah yang secara tegas tidak dijelaskan oleh Alquran dan Sunnah. Disinilah perlunya *al-sulthah al-tasyri'iyah* diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan ilmu yang mereka miliki.<sup>225</sup> Hal ini berbeda dengan sistem demokrasi, dimana seluruh rakyat berhak duduk sebagai wakil lembaga legislatif. Wakil-wakil yang duduk di lembaga legislatif tidak dipersyaratkan memiliki kemampuan ijtihad, melainkan cukup dipilih oleh rakyat.

Dalam sistem demokrasi, ada dua sistem lembaga perwakilan rakyat yaitu sistem bicameral (*becameral system*) dan sistem satu kamar (*one cameral system*). Bagir Manan berpendapat bahwa sistem satu atau dua kamar tidak terkait dengan landasan bernegara tertentu, juga tidak terkait dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Setiap negara mempunyai pertimbangan sendiri-sendiri. Ada negara yang menjalankan sistem dua kamar karena latar belakang kesejarahan.<sup>226</sup>

Sistem bikameral umumnya dianut dan dilaksanakan didalam negara-negara yang berbentuk federal atau yang pemerintahannya berbentuk kerajaan. Didalam sistem kerajaan, sebagaimana di Inggris, proses berlakunya sistem bikameral adalah sebagai perwujudan asas-asas demokrasi. Dulu yang mempunyai kesempatan untuk ikut serta membicarakan dan menentukan masalah-masalah kengaraan adalah wakil-wakil dari golongan bangsawan dan gereja. Akan tetapi dengan timbulnya keinginan dari rakyat banyak, demikian pula dengan adanya

---

<sup>225</sup> Muhammad Iqbal, *Fikih Siyasa*, h. 162-163.

<sup>226</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, cet.kedua, (Yogyakarta: UII Press, 2004), h. 59

perjanjian mengenai hak-hak asasi manusia, timbullah lembaga-lembaga baru yang didalamnya duduk wakil-wakil rakyat yang dipilih secara langsung. Oleh karena itu disamping adanya lembaga perwakilan yang disebut *House of Lords*, yang beranggotakan wakil-wakil bangsawan dan kaum gerja, terdapat pula perwakilan lainnya yang disebut *House of Commons*. Dalam pada itu, sistem bikameral ini kemudian dianut dan dilaksanakan di negara-negara federal seperti Amerika Serikat.<sup>227</sup>

Konstitusi Indonesia justru mengadopsi gagasan parlemen *bicameral* yang bersifat *soft*. Kedua kamar Dewan Perwakilan tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Yang lebih kuat tetap Dewan Perwakilan Rakyat sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Didalam Undang - Undang Dasar 1945, DPR adalah pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Pasal 20 UUD NKRI Tahun 1945, menyebutkan:

- (1) *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
- (2) *Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*

Selain itu DPR memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pasal 20A menegaskan:

- (1) *Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.*
- (2) *Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.*

---

<sup>227</sup> Di Amerika Serikat yaitu pada waktu konstitusinya direncanakan oleh wakil-wakil dari 13 negara di Philadelphia, terjadilah pertentangan antara golongan Federal dan golongan Konfederasi. Setelah disetujui bersama adanya *House of Representative*, yang didalamnya duduk wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, timbul persoalan tentang bagaimanakah negara-negara bagian itu akan dapat mempertahankan eksistensinya. Salah seorang peserta kemudian mengemukakan suatu konsepsi brilian yaitu dengan dicetuskannya suatu gagasan yang kemudian dikenal dengan Senat. Sebagai lembaga perwakilan, anggota-anggota Senat diambil dari negara-negara bagian dengan jumlah yang sama yaitu 2 orang tanpa melihat jumlah penduduk warga negara-negara bagian. Kalau pada mulanya anggota-anggota Senat ini menurut artikel I seksion 3, harus dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat masing-masing negara bagian, maka di dalam Amandemen XVII para anggota Senat tersebut harus dipilih oleh rakyat masing-masing negara bagian. Lihat Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang - Undang Dasar 1945*, (bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), h. 27-28

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sangat terbatas dibandingkan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat yang sangat kuat. Pasal 22D menyebutkan:

- (1) *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*
- (2) *Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.*
- (3) *Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.*

### **3. Lembaga Yudikatif**

Lembaga yudikatif adalah lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dipimpin oleh sebuah Mahkamah Agung (*supreme court*). Macam-macam kekuasaan kehakiman tidak sama di semua negara, tetapi biasanya terdiri dari Peradilan Umum dan Militer. Di samping kekuasaan mengadili, pada negara-negara federal, Mahkamah Agung biasanya disertai kekuasaan menguji Undang-Undang. Mahkamah Agung di Jepang mempunyai kekuasaan *judicial review*. Sedangkan di Indonesia, Mahkamah Agung hanya berwenang menguji

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang.<sup>228</sup> Sedangkan lembaga yang berwenang melakukan *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan yudikatif dalam Fikih Siyasah disepadankan dengan *al-sulthah al-qadha'iyah* yang dipegang oleh *qadhi* atau hakim. Pada awalnya kekuasaan yudikatif dipegang oleh khalifah sekaligus. Namun, khalifah juga mengangkat para *qadhi* yang bertugas mengadili suatu perkara yang disengketakan di masyarakat. Misalnya Khalifah Abu Bakar mengangkat Abu Darda sebagai *qadhi* di Madinah, Syuraih sebagai *qadhi* di Basrah dan Abu Musa al-Asy'ari sebagai *qadhi* di Kufah. Mereka diangkat untuk memimpin bidang peradilan dan hukum. Penentuan *qadhi* kadang-kadang diserahkan kepada para penguasa wilayah. Seperti yang pernah terjadi pada masa Khalifah Ali yang menyerahkan kepada al-Nakha'I ketika diutus ke Mesir.<sup>229</sup> Praktik peradilan yang terjadi dalam sejarah ketatanegaraan Islam menunjukkan bahwa khalifah adalah ketua lembaga peradilan, sedangkan para *qadhi* adalah wakil-wakilnya di sejumlah daerah karena luasnya jarak dengan pusat kekuasaan.

Di dalam Konstitusi Indonesia, kekuasaan lembaga yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung. Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945, menyebutkan:

(1) *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*

(2) *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*

*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang (Pasal 24A)*

---

<sup>228</sup> Moh Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, h. 247.

<sup>229</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-SyAr'iyah*, h. 48-50

UUD NKRI Tahun 1945 juga memperkenalkan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan berbeda dengan Mahkamah Agung, Pasal 24C menyebutkan:

*(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*

*(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.*

Kekuasaan kehakiman mengalami perubahan *proliferative* berdasarkan perubahan Undang - Undang Dasar 1945. Jika pada masa lalu hanya dikenal adanya MA sebagai satu-satunya pelaku kekuasaan kehakiman serta puncak dari badan-badan peradilan, saat ini terdapat satu lembaga lagi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi.

MA memegang kekuasaan kehakiman dalam perkara konvensional, sedangkan MK memegang kekuasaan kehakiman dalam perkara ketatanegaraan dan konstitusional. Namun, Mahfudh M.D. berpandangan pembidangan kekuasaan kehakiman tersebut tidak dapat disederhanakan begitu saja karena terdapat perkara yang harus dikatakan konvensional, tetapi menjadi wewenang MK, yaitu memutus perselisihan hasil Pemilu dan pembubaran partai politik dan ada perkara yang idealnya menjadi wewenang MK tetapi menjadi wewenang MA, misalnya pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Selain itu dalam rumpun kekuasaan kehakiman juga terdapat Komisi Yudisial (KY) sebagai lembaga yang bersifat penunjang dengan wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Moh Mahfudh M.D., "Implementasi Ketratanegaraan Saat ini dan implikasinya terhadap Masa Depan Bangsa", *Makalah* disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD 1945, Amandemen dan Masa Depan Bangsa, yang diselenggarakan Dewan Perwakilan Rakyat bekerja sama dengan ICIS, Jum'at, 3 Februari 2012 di Jakarta.



#### 4. Partisipasi Masyarakat dan Kontrol Publik dalam Siyasa

Beberapa saat setelah dilantik (baca: dibi'at) sebagai khalifah pengganti Rasul, Abu Bakar al-Shiddiq r.a. secara spontan menyampaikan pidato kenegaraannya, yang penggalannya kurang lebih demikian: "Saya telah (dibi'at) menjadi wali (pemimpin) kalian, namun tidak berarti bahwa saya adalah orang yang terbaik diantara kalian. Maka, jika saya benar dalam menjalankan amanah ini, bantulah; dan jika salah, luruskanlah. Taatlah kepadaku selama saya taat kepada Allah dalam urusan kalian, tetapi jika saya berbuat maksiat kepada-Nya maka tiada lagi kewajiban taat kepadaku... seandainya kalian menyaksikan dalam kebenaran maka ikutilah. Tetapi jika kalian menyaksikan telah menyimpang, maka luruskanlah".

Tradisi ini diikuti oleh Khalifah Umar ibn al-Khattab r.a., di mana pidato kenegaraan pertamanya usai dilantik, berisi kurang lebih demikian: "Saya tidak mau membingungkan kalian kecuali kalian mau berpartisipasi dalam amanah yang saya emban ini. Dan saya adalah salah seorang diantara kalian... barangsiapa melihat penyimpangan dalam diriku, maka luruskanlah!"

Kemudian salah seorang diantara hadirin yang sedang menyimak pidato Umar r.a. tersebut ada yang berdiri dan menyampaikan pernyataannya: "Andaikata kami mendapati penyimpangan dalam dirimu, maka kami akan meluruskannya dengan pedang kami"

Pernyataan keras dan bernada menantang ini ternyata ditanggapi Umar r.a. dengan senyuman dan jawaban yang amat bijak: "Segala puji bagi Allah SWT yang telah menjadikan di dalam umat ini orang yang akan meluruskan penyimpangan Umar dengan pedangnya". Itulah kebesaran jiwa Abu Bakar dan Umar sebagai pemimpin. Dua sahabat kader Rasulullah ini, bahkan lebih senang jika semua orang bersedia selalu mengawasi penyelenggaraan pemerintahan mereka. Perbuatan pertama keduanya sejak dilantik menjadi khalifah ialah membuka diri bagi kontrol publik, menjadikan kepemimpinannya bersifat umum dan menyandarkannya pada musyawarah.

Inilah bibit-bibit tumbuhnya demokrasi dalam khalifa. Meskipun secara hampir mutlak mayoritas memilih Abu Bakar r.a. menjabat sebagai khalifah pengganti Rasulullah, namun tidak berarti sama sekali tidak terdapat pertentangan atau

kelompok oposisi waktu itu. Sahabat Sa'ad ibn Ubadah ialah salah seorang yang menentang pengangkatan Abu Bakar r.a., hingga ia memilih keluar menuju Syam, demikian halnya dengan Zubair ibn al-Awwam, sepupu Rasul serta Ali ibn Abi Thalib r.a. Ketika sahabat Ali r.a. melontarkan pernyataan yang menuduh Abu Bakar r.a. bahwa “engkau telah merusak urusan kami, engkau tidak bermusyawarah dan tidak pula memelihara hak kami”, Abu Bakar sama sekali tidak marah, apalagi menganggapnya sebagai tindakan *criminal subversive*. Bahkan Abu Bakar menjawabnya dengan tenang layaknya seorang democrat sejati, sebagaimana dikisahkan oleh al-Mas'udi dalam *Muruj al-Dzahb wa Ma'adin al-Jawhar* (hal. 307), “benar demikian, tetapi saya hanya takut kalau-kalau terjadi fitnah pada umat, karena kaum Muhajirin dan Anshar saling berargumen panjang ketika berkumpul di Saqifah ibn Sa'idah dan saling memperebutkan kepemimpinan”. Setelah itu konon Ali r.a. pun memba'iatnya, ada yang mengatakan 10 hari setelah wafatnya Fatimah, istrinya, ada pula yang berpendapat setelah 70 hari wafatnya Nabi SAW dan lain sebagainya.

Kepemimpinan Abu Bakar r.a. berjalan tidak lebih dari 2 tahun 3 bulan dimana prinsip-prinsip dasar kenegaraan sedang dibangun. Beberapa ini patut kita catat bibit-bibit penting dalam mengembangkan demokrasi dalam Islam.

- a. Abu Bakar naik ke puncak kekuasaan tidak melalui pedang, tidak sebagaimana yang dilakukan oleh orang-orang Bani Umayyah dan Abbasiyah di kemudian hari. Abu Bakar naik ke tampuk pimpinan politik setelah melalui dialog dan perdebatan-perdebatan yang hangat dalam iklim kebebasan.
- b. Munculnya kelompok-kelompok yang beroposisi dan menentang pengangkatan Abu Bakar, yang melekatkan label “subversive”, “Gerakan Pengacau Keamanan (GPK)”, “Organisasi Tanpa Bentuk (OTB)” dan lain sebagainya seperti yang kita kenal kini.
- c. Dalam pidato kenegaraannya beberapa saat setelah dilantik, Abu Bakar dan Umar telah meletakkan prinsip-prinsip dasar demokrasi, yaitu mendorong tumbuhnya kontrol publik terhadap penguasa.
- d. Menetapkan masalah gaji bagi penguasa yang menjadi perhatian serius pada masa Abu Bakar dan Umar r.a.

Dalam masalah penetapan gaji ini, Umar r.a. pernah mendapati Abu Bakar r.a. pergi ke pasar, beberapa saat setelah Abu Bakar dilantik sebagai khalifah. Ketika ditanya oleh Umar, Abu Bakar segera menjawab “*darimana aku dapat memberi makan keluargaku?*”. Lalu Umar r.a. pun menyuruhnya pulang, dan memerintahkan Abu Ubaidah r.a. untuk memberinya makanan dan pakaian yang diambilkan dari kaum Muhajirin, agar Abu Bakar memiliki banyak kesempatan untuk bekerja dan memikirkan nasib umat (baca: *Tarikh al-Kulafa'*: h. 78).

Apa yang ingin ditegaskan disini adalah bahwa sejak masa Abu Bakar, kaum Muslimin telah berpikir bagaimana menetapkan standar gaji bagi pejabat Negara, agar terdapat perbedaan yang jelas antara hartapribadi dengan harta publik. Tetapi pada masa-masa selanjutnya yaitu masa-masa dinasti Umayyah dan Abbasiyah, prinsip-prinsip tersebut diabaikan dan ditinggalkan, dimana akan sulit membedakan antara kas Negara dengan kekayaan pribadi khalifah. Sayangnya, penguasa-penguasa muslim sekarang ini amat jarang yang mampu mengapresiasi dan meneladani sikap kenegarawanan kedua sahabat terbaik Rasulullah tersebut. Sulit sekali memisahkan mana yang menjadi kekayaan umum dan harta milik Negara dan mana yang merupakan kekayaan pribadinya.

Sikap dan watak kenegarawanan kedua sahabat Rasulullah seperti ditunjukkan diatas, merupakan khazanah yang menginspirasi beberapa hal. *Pertama*, bahwa seorang pemimpin dengan segala atributnya seyogyanya tetap bersikap rendah hati. Ibarat menjadi seorang presiden, belum tentu adalah yang terbaik. Dalam idiom politik seorang pemimpin adalah “orang pertama dari yang sama” (*primus inter pares*), sebagaimana ditegaskan oleh Abu Bakar r.a. dengan ucapannya, “*wa lastu bikhoirikum.....*” dan Umar r.a. dengan kalimatnya “*inni wahid ka ahadikum...*”. Itulah yang kemudian melahirkan pandangan bahwa kepatuhan kepada pemimpin haruslah bersifat rasional dan terbuka, bukan kepatuhan mutlak. *Kedua*, mendorong partisipasi masyarakat dalam menjalankan pemerintahan sekaligus membuka diri dari kontrol public. Baik Abu Bakar maupun Umar keduanya secara tepat dan amat bijak menempatkan dirinya dalam konteks kekuasaan. Keterbukaan pada adanya partisipasi masyarakat akan menumbuhkan ruh, etos dan iklim musyawarah. Sedangkan kontrol public akan melahirkan mekanisme *check and balance*. Dalam surat Al-Asr dikatakan bahwa

iman dan amal saleh saja tidak cukup, karena memerlukan mekanisme *tawashou bil-haqq*; mekanisme *check and balance*.

*Ketiga*, komitmen yang disertai kesungguhan dalam menegakkan pemerintahan yang bersih dan professional yang bebas dari unsur-unsur KKN, yang ditunjukkan dengan cara menetapkan gaji bagi para pejabat Negara yang disertai dengan kesediaan untuk memisahkan antara harta Negara dengan harta khalifah. Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.” (QS Ali Imran : 159)

Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka.” (QS Asy Syura : 38)

“Apabila kalian berdua telah bersepakat dalam suatu hal, maka dalam musyawarah saya pun tidak akan membantah selamanya”, demikian kata Rasulullah.

Demikianlah kegigihan para sahabat tersekat Rasulullah dalam memepertahankan idealisme dan cita-cita Islam, meskipun berada dalam lingkungan kekuasaan, tetapi bagi mereka tidaklah berlaku adagium *“the power tends to corrupt”*, kekuasaan cenderung korup karena idealisme mampu menghalau setiap nafsu dan godaan busuk kekuasaan. Sayangnya para pemimpin kita sekarang ini tidak ada yang mau mencontoh Abu Bakar maupun Umar apalagi meneladani kepemimpinan Rasulullah. Hingga kini, bangsa Indonesia selalu dipimpin oleh orang-orang yang “terlalu percaya diri”, merasa serba bias, sehingga menutup diri dari peran dan partisipasi masyarakat. Mereka sering memaksa rakyat untuk memahami pribadi dan kepemimpinannya, padahal seharusnya merekalah yang harus memahami aspirasi dan kehendak rakyatnya. Para pemimpin kita adalah orang-orang yang menganggap dirinya “paling benar”, sehingga tidak mau

dikritik. Namun setidaknya sebagai bagian dari umat dan bangsa tidak ada salahnya jika kita masih penuh harap agar presiden terpilih dengan rendah hati akan menyampaikan pidato kenegaraan dengan tulus meminta partisipasi masyarakat serta kesediaan untuk membuka diri bagi kontrol publik. Dan yang paling penting adalah pelaksanaannya, jangan sampai menjadi “NATO” (*No Action Talk Only*): rakyat butuh bukti bukan janji.

### **BAB III**

#### **TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

##### **A. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan hasil, arah atau sesuatu yang hendak dicapai dalam melakukan penelitian. Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji dan mengetahui penerapan prinsip siyasah syari'ah dalam putusan Mahkamah konstitusi No.14/PUU-I/2013, meliputi:

1. Penerapan prinsip *Siyasah Syari'ah* dalam putusan hakim Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-I/2013 perihal pengujian materiil Undang-undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres) terhadap UUD 1945.
2. Kesesuaian prinsip *Siyasah Syari'ah* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-I/2013 dengan kaidah dalam yang terdapat dalam prinsip-prinsip ketatanegaraan Islam (*siyasah syar'iyah*).

##### **B. Manfaat dan Luaran Penelitian**

Dalam perspektif teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis bagi diskursus perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara, khususnya yang berkaitan dengan penerapan prinsip *Siyasah Syari'ah* dalam putusan pengujian undang-undang. Sedangkan Output penelitian ini antara lain:

1. Laporan Hasil Penelitian
2. Publikasi Jurnal Terakreditasi yaitu Jurnal Media Hukum FH UMY
3. Bahan Ajar Mata Kuliah Hukum Acara Mahkamah Konstitusi
4. Bahan Ajar Mata Kuliah Sistem Pemerintahan Ketatanegaraan Islam
5. Bahan Ajar Mata Kuliah Diklat Hukum Acara Mahkamah Konstitusi

## **BAB IV**

### **METODE PENELITIAN**

#### **1. Tipe Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal, karena obyek atau sasaran dalam penelitian ini berupa putusan hakim, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-I/2013 tentang Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Kajian terhadap putusan ini akan dipertajam dengan melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan putusan tersebut, serta prinsip-prinsip hukum yang relevan dengan putusan tersebut. Penelitian yang dilakukan termasuk jenis penelitian Hukum Normatif (yuridis normatif) adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder.

Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi konsep dan asas-asas serta prinsip-prinsip syiyasah syariah yang digunakan untuk mengatur sistem pemerintahan Islam, khususnya penerapan prinsip keadilan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam kaitannya dengan penelitian normatif di sini akan digunakan beberapa dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan pengujian undang-undang, seperti : Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. dan peraturan organik lain yang berhubungan dengan objek penelitian. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami konsep-konsep tentang prinsip siyasah asyariah.

#### **2. Bahan Penelitian**

Bahan penelitian ini merupakan data sekunder, yang terdiri dari:

- a. Bahan Primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat, yang terdiri dari norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer, dalam hal ini berupa, buku-buku, makalah, hasil penelitian, atau karya ilmiah lainnya, khususnya yang berhubungan dengan pemilu, putusan Mahkamah Konstitusi dan siyasah syar'iyah.

- c. Bahan Tersier, yaitu bahan yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer maupun bahan sekunder, yaitu berupa kamus-kamus dan ensiklopedi.

### **3. Pengumpulan Bahan**

- a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara inventarisasi, identifikasi dan mempelajari secara cermat mengenai bahan hukum yang bersumber dari: buku, makalah atau kertas kerja, laporan penelitian, majalah, serta bahan hukum lainnya yang relevan dengan permasalahan penelitian yang dikaji.

- b. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara inventarisasi, identifikasi dan mempelajari secara cermat mengenai dokumen-dokumen yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

### **4. Analisis**

Data hasil penelitian melalui studi dokumen, tersebut dianalisis dengan menggunakan metode *content analysis*. Data yang diperoleh dari penelitian ini berupa bahan dari hasil studi pustaka dan studi dokumen terhadap bahan-bahan primer, sekunder dan tersier yang selanjutnya masih didukung atau dilengkapi dengan hasil wawancara dan/atau kuesioner dari para informan, dianalisis dengan menerapkan metode: *content analysis* dan sinkronisasi. Seluruh bahan-bahan yang telah terkumpul, dilakukan inventarisasi dan sistematisasi, selanjutnya dikaji, dan dianalisis keterkaitannya dengan permasalahan yang dikaji.

Metode analisis yang terakhir dalam penelitian ini adalah metode taraf sinkronisasi. Bahan-bahan yang telah diketahui isi atau muatannya, dan telah dilakukan komparasi sehingga diketahui unsur-unsur perbedaan dan kesamaan-kesamaannya, kelebihan dan kelemahannya, maka perlu dikaji dan analisis mengenai keselarasannya (sinkronisasi) antara isi atau muatan bahan yang satu dengan yang lainnya. Dengan melalui tiga metode analisis tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk dapat menarik atau menemukan asas-asas, prinsip-prinsip serta dasar perundang-undangan. Di samping itu melalui metode analisis ini juga dimaksudkan untuk mengetahui berbagai hal yang merupakan faktor yang mempengaruhi pengambilan putusan di Mahkamah Konstitusi.



## BAB V

### HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

#### D. Gambaran Umum Putusan MK

Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 merupakan putusan pengujian materiil Undang-undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres) terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh pemohon Effendi Gazali, Ph.D., M.P.S.I.D, M.Si. Menurut pemohon bahwa permasalahan utama dalam putusan ini dikelompokkan ke dalam 2 (dua) isu utama, yaitu:

- a. Permasalahan norma hukum yang menetapkan penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) dilakukan setelah penyelenggaraan Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan), yaitu Pasal 3 ayat (5) UU Pilpres; dan
- b. Permasalahan norma hukum yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, yaitu Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU Pilpres.

Terkait dengan dua permasalahan tersebut di atas, MK setelah menimbang, menilai dan memutus yang amar putusan mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, bahwa:<sup>231</sup>

- a. Pasal 3 ayat (5): “Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD”
- b. Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2): ayat (1) Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dapat mengumumkan bakal calon Presiden dan/atau bakal calon Wakil Presiden dalam kampanye pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; ayat (2) Bakal calon Presiden dan/atau bakal calon Wakil Presiden yang diumumkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah mendapatkan persetujuan tertulis dari bakal calon yang bersangkutan.
- c. Pasal 14 ayat (2): “Masa pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak penetapan secara nasional hasil Pemilu anggota DPR”;

---

<sup>231</sup> Putusan MK No.14/PUU-XI/2013, hlm.79-80, hlm.87-88

d. Pasal 112, “Pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan setelah pengumuman hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota”.

dalam Undang-undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun Amar putusan tersebut di atas berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya. Intinya putusan tersebut berimplikasi pada pembatalan Pemilu Nasional yang tidak serentak, serta menuju pada sistem baru yang konstitusional “Pemilihan Umum Nasional Serentak”.

Artinya pemilu yang tidak serentak menurut UU Pilpres tersebut bertentangan dengan UUD 1945, namun dalam dasar pertimbangan MK bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional. Adapun argumentasi MK bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-undang No.42 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945 didasarkan pada tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, meliputi:

#### 1. Rancang bangun Sistem Presidensial

Pandangan MK bahwa penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan MPR saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial, dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Hanya untuk tindakan dan

beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak. Menurut UUD 1945, seluruh anggota DPR dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang pesertanya diikuti oleh partai politik, sehingga anggota DPR pasti anggota partai politik. Oleh karena konfigurasi kekuatan DPR, berkaitan dengan konfigurasi kekuatan partai politik yang memiliki anggota di DPR, maka posisi partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dan dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh Presiden. Walaupun demikian, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden.<sup>232</sup>

Ketentuan UUD 1945 tersebut memberikan makna bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan Indonesia menempatkan partai politik dalam posisi penting dan strategis, yaitu Presiden memerlukan dukungan partai politik yang memiliki anggota di DPR untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang Presiden. Di samping itu, pada satu sisi calon Presiden/Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan karena siapa yang menjadi Presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif partai politik dalam pencalonan Presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden dan rancang bangun sistem pemerintahan yang diuraikan di atas, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari partai politik, akan tetapi hak eksklusif partai politik ini diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi Presiden dan legitimasi rakyat kepada seorang Presiden. Dengan demikian, idealnya menurut desain UUD 1945, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden sangat berkaitan dengan dua dukungan, yaitu dukungan rakyat pada satu sisi dan dukungan partai politik pada sisi yang lain. Hal yang sangat mungkin

---

<sup>232</sup> *Ibid.*, hlm.78-79

terjadi adalah pada satu sisi Presiden mengalami kekurangan (defisit) dukungan partai politik yang memiliki anggota DPR, tetapi pada sisi lain mendapat banyak dukungan dan legitimasi kuat dari rakyat.

Dalam kondisi yang demikian, terdapat dua kemungkinan yang akan terjadi, yaitu *pertama*, sepanjang tidak ada pelanggaran yang ditentukan oleh UUD 1945 oleh Presiden yang dapat digunakan sebagai alasan pemakzulan, Presiden tetap dapat menjalankan pemerintahan tanpa dapat dijatuhkan oleh DPR walaupun tidak dapat melaksanakan pemerintahannya secara efektif. Kemungkinan *kedua*, adalah DPR akan mengikuti kemauan Presiden, karena jika tidak, partai-partai politik akan kehilangan dukungan rakyat dalam pemilihan umum. Berdasarkan kerangka sistem yang demikian, menurut MK mekanisme pemilihan Presiden dalam desain UUD 1945 harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945. Dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih, calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang menurut Mahkamah dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, menurut Mahkamah, penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. Hal demikian akan lebih memungkinkan bagi penggabungan partai politik secara alamiah dan strategis sehingga dalam jangka panjang akan

lebih menjamin penyederhanaan partai politik. Dalam kerangka itulah ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai.<sup>233</sup>

Menurut MK bahwa praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pileg ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pileg tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian. Berdasarkan pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi. Oleh karena itu, norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pileg telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*" dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*", serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".<sup>234</sup>

---

<sup>233</sup> *Ibid.*, hlm.80

<sup>234</sup> *Ibid.*, hlm.81

## 2. Perspektif *original intent* dan penafsiran sistematis

Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pileg. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan *draft* perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa “...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu.” Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu “... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.” (vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). Dengan demikian, dari sudut pandang *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal demikian sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.<sup>235</sup>

Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pileg dan Pilpres. Terkait dengan hal tersebut, pemilihan umum yang dimaksud frasa “*sebelum pelaksanaan pemilihan umum*” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, “Pasangan

---

<sup>235</sup> *Ibid.*, hlm.82

*calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*” adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Maksud penyusun perubahan UUD 1945 dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pada kenyataannya adalah agar pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara bersamaan antara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan) dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres). Selain itu, dengan mempergunakan penafsiran sistematis atas ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, ”*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*”, dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”, adalah tidak mungkin yang dimaksud “sebelum pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 adalah sebelum Pilpres, karena jika frasa “*sebelum pemilihan umum*” dimaknai sebelum Pilpres, maka frasa “*sebelum pemilihan umum*” tersebut menjadi tidak diperlukan, karena calon Presiden dengan sendirinya memang harus diajukan sebelum pemilihan Presiden. Dengan demikian menurut MK, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Menurut MK, dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis.<sup>236</sup>

---

<sup>236</sup> *Ibid.*, hlm.83

### 3. Efisiensi Anggaran Pemilu

Penyelenggaraan Pilpres dan Pileg secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pileg juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat; Bahwa selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan demikian pelaksanaan Pilpres dan Pileg yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas.<sup>237</sup>

Pemilu serentak dapat diberlakukan pada pemilu selanjutnya (pemilu 2019 dan seterusnya) hal ini dilakukan demi pertimbangan penataan sistem Pemilu dan budaya hukum Pemilu yang belum mampu melaksanakan pemilu serentak. Pertimbangan hukum MK terkait penundaan keberlakuan putusan, yaitu:<sup>238</sup>

1. Meskipun Mahkamah menjatuhkan putusan mengenai Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU 42/2008, namun menurut Mahkamah penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional.

---

<sup>237</sup> *Ibid.*, hlm.84

<sup>238</sup> *Ibid.*, hlm.85-87



2. Merujuk pada Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 dan Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 tersebut, maka dalam perkara ini pembatasan akibat hukum hanya dapat dilakukan dengan menanggukkan pelaksanaan putusan *a quo* sedemikian rupa sampai telah terlaksananya Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2014. Selanjutnya, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan harus didasarkan pada putusan Mahkamah *a quo* dan tidak dapat lagi diselenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah. Selain itu, Mahkamah berpendapat memang diperlukan waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik yang baik bagi warga masyarakat, maupun bagi partai politik untuk mempersiapkan diri dan melaksanakan agenda penting ketatanegaraan.
3. Dengan diputuskannya Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres maka diperlukan aturan baru sebagai dasar hukum untuk melaksanakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak. Berdasarkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum haruslah diatur dengan Undang-Undang. Jika aturan baru tersebut dipaksakan untuk dibuat dan diselesaikan demi menyelenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak pada tahun 2014, maka menurut penalaran yang wajar, jangka waktu yang tersisa tidak memungkinkan atau sekurang-kurangnya tidak cukup memadai untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan komprehensif.
4. Bahwa tahapan penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2014 telah dan sedang berjalan mendekati waktu pelaksanaan. Seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan umum, baik Pilpres maupun Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan, telah dibuat dan diimplementasikan sedemikian rupa. Demikian juga persiapan-persiapan teknis yang dilakukan oleh penyelenggara termasuk persiapan peserta pemilihan umum dan seluruh masyarakat Indonesia telah sampai pada tahap akhir, sehingga apabila Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres yang akan diputuskan dalam perkara ini harus diberlakukan segera setelah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum maka

tahapan pemilihan umum tahun 2014 yang saat ini telah dan sedang berjalan menjadi terganggu atau terhambat, terutama karena kehilangan dasar hukum. Hal demikian dapat menyebabkan pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 2014 mengalami kekacauan dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru tidak dikehendaki karena bertentangan dengan UUD 1945.

#### **E. Penerapan Prinsip *Siyasah Syari'ah* dalam Putusan MK**

Putusan MK ini menarik dan sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang semakin demokratis, MK sebagai lembaga pengawal demokrasi dan satu-satunya lembaga penafsir konstitusi yang memiliki kewenangan untuk menata sistem ketatanegaraan dan demokratisasi yang mengarah pada idealisasi sistem Pemilu di Indonesia melalui pengujian undang-undang. Perkembangan demokratisasi yang mengarah pada penguatan sistem presidensiil di Indonesia pasca reformasi memang telah melaju kencang, misalnya pelaksanaan Pilpres langsung. Namun, laju kencang tersebut terkadang keluar dari rel konstitusi, penguatan sistem presidensiil selalu dikotori oleh praktik buruk Partai Politik (Parpol) pengusung calon Presiden atau Parpol pendukung pemerintahan, baik dalam bentuk bagi-bagi kursi di pemerintahan, maupun Parpol yang menjadi kutu loncat berkoalisi demi mencari bahan bakar Parpol-nya agar terus berjalan, sekaligus ditambah dengan lemahnya sistem oposisi Parpol.

Untuk itu, penataan sistem Pemilu oleh MK bertujuan agar sistem Pemilu lebih baik dan mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif (Pemilu tidak serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensiil keluar dari rel konstitusi, sehingga untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam UU Pilpres yang mengatur hal tersebut. Menurut MK bahwa norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan

adil setiap lima tahun sekali” dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Putusan MK ini merupakan putusan yang baik dan sangat *acceptable*<sup>239</sup> dengan berbagai argumentasi bahwa: (1) pemilu yang tidak serentak justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensiil; (2) pemilu serentak merupakan amanat konstitusi, (3) dan tentunya akan mengarah pada efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, sehingga pemilu serentak memang akan lebih efisien dan pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya.

Dalam perspektif ketatanegaraan Islam, bahwa putusan MK tersebut telah menerapkan *Siyasah Syari'ah*, melalui berbagai putusan MK umat Islam di Indonesia bisa menggugat keabsahan tafsiran hukum Islam versi pemerintah. MK menjelma sebagai tempat untuk menetapkan pada tataran apa hukum Islam harusnya diterapkan, difasilitasi, atau dipaksakan oleh institusi negara.<sup>240</sup> *Siyasah Syari'ah* merupakan kebijaksanaan dalam mengatur urusan publik sesuai dengan norma syariah baik ketika memberlakukan hukum/ peraturan ataupun memutuskan perkara di pengadilan. Ibn Taimiyah menyatakan bahwa konsep *Siyasah Syari'ah* bisa digunakan untuk menjustifikasi pemberlakuan dan penegakan hukum/ peraturan/ putusan yang dilakukan oleh negara sepanjang materi hukum/ peraturan/ putusan tersebut tidak keluar dari batas yang telah ditetapkan oleh ulama, dan hukum/ peraturan/ putusan tadi memajukan kesejahteraan umum. Pemikiran Ibn Taimiyah terkait *Siyasah Syari'ah* adalah logis dan pragmatis untuk menjawab persoalan dikotomi otoritas hukum antara Islam dan negara karena dengan *Siyasah Syari'ah* dampak berlebihan dari kebijakan penguasa bisa dibatasi dan legitimasi norma syariah bisa diperluas sampai pada tataran kehidupan bernegara. *Siyasah Syari'ah*

---

<sup>239</sup> Sidarto Danusubroto, dalam “Keputusan Yang Baik dan Akseptabel”, *Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis*, Edisi No.02/TH.VIII/Februari 2014, hlm.16

<sup>240</sup> Alfitri, dalam “Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai Tafsiran Resmi Hukum Islam di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 2, Juni 2014, hlm.298

memberikan penguasa legitimasi syariah terhadap produk kebijakannya dengan mengganti sedikit kekuasaan di bidang pemberlakuan hukum/ peraturan yang dibagi dengan ulama. Pada sisi lain, *Siyasah Syari'ah* meningkatkan efektivitas pencapaian tujuan yang ingin dicapai oleh syariah dalam kehidupan (yaitu kemaslahatan umum) dengan konsekuensi independensi ulama karena mereka semakin jauh dilibatkan dalam urusan negara.<sup>241</sup>

Pandangan Ibn Taimiyah tersebut dapat dibenarkan, hal ini terlihat perkembangan politik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia. Bahkan, ketentuan tentang wajibnya hukum negara konsisten dengan norma syariah semakin banyak diadopsi oleh negara Islam atau berpenduduk mayoritas Muslim dalam beberapa dekade terakhir. Diantara negara-negara ini adalah: Afghanistan (lihat Pasal 3 *Afghan Constitution*); Mesir (lihat Pasal 2 *Egyptian Constitution*); Iran (lihat Pasal 2-4 *Iranian Constitution*); Pakistan (lihat Pasal 227 *Pakistani Constitution*); Qatar (lihat Pasal 1 of *Qatari Constitution*); Yaman (lihat Pasal 3 of *Yemeni Constitution*); and Arab Saudi (lihat *Basic Law* yang menyatakan bahwa syariah adalah hukum yang mengikat dan semua peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan syariah tidak dapat diterapkan).<sup>242</sup>

Hal ini senada dengan kondisi Indonesia, sekalipun Indonesia bukan merupakan negara Islam, tetapi Indonesia merupakan negara muslim (Indonesia sebagai negara yang berpenduduk terbanyak beragama Islam). Sila pertama Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa” dapat dipahami identik, dengan tauhid yang merupakan inti ajaran Islam, dengan pengertian bahwa dalam ajaran Islam diberikan toleransi, kebebasan, dan kesempatan yang seluas-luasnya bagi pemeluk agama lain untuk melaksanakan ajaran mereka masing-masing. Selain itu, terdapat persamaan antara nomokrasi Islam dengan negara hukum Pancasila, prinsip-prinsip pokok yang terdapat dalam demokrasi Islam (musyawarah, keadilan, persamaan, dan kebebasan) secara konstitusional baik eksplisit maupun implisit dapat dibaca dalam UUD 1945. Misalnya demokrasi Indonesia lebih menekankan pada prinsip persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, ide persatuan adalah suatu gagasan yang banyak diajarkan baik di

---

<sup>241</sup> *Ibid.*, hlm.301

<sup>242</sup> *Ibid.*, hlm.297

dalam Al Qur'an maupun Sunnah Rasul, karena itu tujuan demokrasi adalah untuk kemaslahatan umum dan untuk memelihara persatuan dan kesatuan manusia.<sup>243</sup>

Pandangan Rasyid Rida bahwa diperlukan struktur pemerintahan dan tatanan konstitusional baru yang didasarkan pada norma syariah dan konsultasi intensif dengan para ulama ahli hukum Islam. Dengan ini, negara akan menerapkan hukum yang konsisten dengan prinsip-prinsip ajaran Islam (*the clear scriptural principles*) yang berorientasi pada kemaslahatan umum. Senada dengan pandangan tersebut, Abd al-Razzaq al-Sanhuri seorang pengacara, ahli teori hukum dan perancang UU di Mesir bahkan berangkat lebih jauh dari teori tradisional *siyasah syar'iyah* di atas. Dia berpendapat bahwa hukum sebuah negara Islam modern haruslah sejalan dengan dua hal, yaitu inti ajaran Islam yang telah diikuti sepanjang masa dan di banyak tempat (*the implicit principles i.e. unambiguous core scriptural rules followed at all times and places*) dan kemaslahatan umum. Darimana kita bisa mengetahui inti ajaran Islam yang tidak berubah (*non-derogable*), sangat umum (*extremely general principles*) serta telah dipatuhi sepanjang masa dan di banyak tempat ini? Menurut al-Sanhuri, mereka bisa diidentifikasi dari penafsiran-penafsiran hukum Islam para ahli hukum Islam klasik sepanjang terdapat keumuman dari penafsiran tadi. Konsekuensinya, beberapa aturan hukum yang termaktub dalam kodifikasi hukum modern Eropa bisa saja konsisten dengan inti ajaran Islam tadi dan oleh karena itu bisa dipakai atau tetap dipakai oleh negara-negara Arab modern jika kemaslahatan umum menghendaknya.

Berdasarkan konsep tradisional dan pendekatan modern terhadap *Siyasah Syari'ah* ini, ada dua aksi penting supaya kebijakan pemerintah di bidang pemberlakuan hukum/peraturan bisa masuk kategori *Siyasah Syari'ah*: *pertama*, mengidentifikasi prinsip-prinsip universal dan tujuan syariah melalui analisis tekstual terhadap sumber-sumber utama syariah (al-Qur'an, Hadis, dan aturan-aturan yang telah disepakati oleh ulama fikih klasik atau Ijma'). Proses identifikasi ini dilakukan oleh ulama dengan menggunakan metode yang disebut *ijtihad*. Langkah ini biasanya diikuti dengan proses pemilihan aturan khusus yang diyakini bisa mencapai tujuan sosial tertentu. *Kedua*, pemberlakuan aturan khusus tadi menjadi hukum atau peraturan negara, jika aparat hukum negara berpandangan bahwa aturan khusus ini

---

<sup>243</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Op.Cit.*, hlm.199-201

akan memajukan kesejahteraan umum atau mereka sendiri menyimpulkan, tentunya lewat proses pembahasan rancangan hukum/ peraturan, aturan khusus apa yang diyakini bisa memajukan kesejahteraan umum.<sup>244</sup>

Prinsip *Siyasah Syari'ah* negara hukum dalam Islam (nomokrasi Islam) ini merupakan negara hukum yang ideal dan memiliki keterkaitan yang erat dengan Indonesia, mengingat masyarakat Indonesia mayoritas muslim. Hasil penelitian Muhammad Tahir Azhary menunjukkan bahwa negara hukum Pancasila memiliki kemiripan dan kesamaan dengan nomokrasi Islam, dalam arti bahwa prinsip-prinsip penting dalam nomokrasi Islam telah tertampung dalam Pembukaan UUD 1945 dan dalam batang tubuhnya, misalnya Sila 1 “Ketuhanan Yang Maha Esa” menunjukkan adanya kesamaan dengan ajaran tauhid dalam nomokrasi Islam. Nomokrasi Islam yang menerapkan *Siyasah Syari'ah* memiliki beberapa keunggulan atau kelebihan, yaitu:<sup>245</sup>

- a. Nomokrasi Islam bersumber dari wahyu Allah Swt, sehingga mengandung kebenaran mutlak;
- b. Memiliki sifat bidimensional, yaitu: duniawi dan ukhrawi;
- c. Konsep nomokrasi Islam berisi nilai-nilai Ketuhanan (*Illahiyah*) dan kemanusiaan (*Insaniyah*);
- d. Nomokrasi Islam dilandasi oleh doktrin pokok dalam Islam, yaitu: tauhid (unitas) atau Ketuhanan Yang Maha Esa; dan *amar ma'ruf nahi munkar* (artinya agar manusia memerintahkan perbuatan baik atau kebajikan) dan mencegah perbuatan buruk;
- e. Nomokrasi Islam berlaku bagi seluruh umat manusia, prinsip-prinsipnya mengandung nilai-nilai yang universal, eternal, sesuai dengan fitrah manusia.

Intinya menurut Muhammad Tahir Azhary bahwa negara hukum dalam Islam (nomokrasi Islam) atau negara hukum menurut Al Quran dan Sunnah memiliki unsur-unsur, sebagai berikut:<sup>246</sup>

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah. Dalam nomokrasi Islam, kekuasaan adalah suatu karunia atau nikmat Allah Swt, artinya ia merupakan rahmat dan kebahagiaan baik bagi yang menerima kekuasaan itu maupun bagi rakyatnya.

---

<sup>244</sup> Alfitri, *Op.Cit.*, hlm.301-302

<sup>245</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hlm.263-264

<sup>246</sup> *Ibid.*, hlm.105

Kekuasaan adalah amanah memiliki konsekuensi bahwa setiap amanah wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, dalam arti dipelihara dan dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Selain itu, memiliki implikasi berupa larangan bagi pemegang amanah untuk melakukan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*);

- b. Prinsip musyawarah. Musyawarah dapat diartikan sebagai suatu forum tukar-menukar pikiran, gagasan atau ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam mencegah suatu masalah sebelum tiba pada suatu pengambilan keputusan. Musyawarah merupakan prinsip konstitusional, dalam nomokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat. Sebagai suatu prinsip yang konstitusional, maka musyawarah merupakan “rem” atau pencegah kekuasaan yang absolut.
- c. Prinsip keadilan. Prinsip keadilan dalam nomokrasi Islam mengandung konsep yang bernilai tinggi, sebab menempatkan manusia pada kedudukan yang wajar dan tidak mengasingkan makna keadilan dari nilai-nilai transendental.
- d. Prinsip persamaan. Prinsip persamaan dalam nomokrasi Islam mengandung makna yang sangat luas, mencakup persamaan dalam segala bidang kehidupan, baik bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan lainnya. Persamaan dalam bidang hukum memberikan jaminan akan perlakuan dan perlindungan hukum yang sama terhadap semua orang tanpa memandang kedudukannya.
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia. Dalam nomokrasi Islam, hak asasi manusia bukan hanya diakui, tetapi juga dilindungi sepenuhnya. Misalnya kebebasan berfikir dan hak menyatakan pendapat, hak tersebut dapat dilakukan oleh setiap orang, tetapi dalam konteks nomokrasi Islam diperlukan adanya tanggungjawab yang tidak membolehkan penyampaian pendapat dengan mengganggu ketertiban umum dan menimbulkan suasana permusuhan di kalangan manusia sendiri.
- f. Prinsip peradilan bebas. Prinsip ini berkaitan erat dengan prinsip keadilan dan persamaan, dalam nomokrasi Islam, seorang hakim memiliki kewenangan yang bebas untuk memutuskan suatu problem hukum dan setiap putusan yang diambil bebas dari intervensi pihak manapun.

- g. Prinsip perdamaian. Nomokrasi Islam harus ditegakkan atas dasar prinsip perdamaian, sebab sikap permusuhan merupakan larangan dalam masyarakat.
- h. Prinsip kesejahteraan. Prinsip kesejahteraan dalam nomokrasi Islam bertujuan mewujudkan tujuan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh rakyat, pengertian keadilan sosial dalam nomokrasi Islam bukan hanya pemenuhan kebutuhan materiil, akan tetapi pemenuhan kebutuhan spiritual masyarakatnya. Selain itu, tujuan nomokrasi Islam adalah memerangi kemiskinan dan sekurang-kurangnya menghilangkan kesenjangan antara golongan orang-orang yang mampu dan golongan orang yang kurang mampu.

Prinsip-prinsip *Siyasah Syari'ah* ini diterapkan di Indonesia, misalnya dalam pembentukan undang-undang (Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) harus mengandung prinsip keadilan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Selain itu, misalnya prinsip perdamaian, sebab sikap permusuhan merupakan larangan dalam masyarakat, prinsip ini senada dengan prinsip keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Bahkan secara nyata banyak sekali produk hukum yang bersumber pada Al-qur'an dan Sunnah, misalnya perbankan syariah, Undang-undang Peradilan Agama, dan lainnya.

Pendapat MK dalam putusan No. 19/PUU-VI/2008 memberikan makna yang jelas mengenai posisi hukum Islam dalam tata hukum nasional, yaitu:

*Indonesia bukan negara agama yang hanya didasarkan pada satu agama tertentu, namun Indonesia juga bukan negara sekuler yang sama sekali tidak memperhatikan agama dan menyerahkan urusan agama sepenuhnya kepada individu dan masyarakat. Indonesia adalah negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa yang melindungi setiap pemeluk agama untuk melaksanakan ajaran agamanya masing-masing ... hukum nasional harus menjamin keutuhan ideologi dan integrasi wilayah negara, serta membangun toleransi beragama yang berkeadilan dan berkeadaban. Dengan demikian, hukum nasional dapat menjadi faktor integrasi yang merupakan alat perekat dan pemersatu bangsa. Pelayanan negara kepada warga negara tidak didasarkan pada ukuran besar (mayoritas) dan kecil (minoritas) pemeluk agama, suku ataupun ras ... hukum Islam memang menjadi sumber hukum nasional, tetapi hukum Islam bukanlah satu-satunya sumber hukum nasional, sebab selain hukum Islam, hukum adat, dan hukum barat, serta sumber tradisi hukum lain pun menjadi sumber hukum nasional. Oleh*



*sebab itu, hukum Islam dapat menjadi salah satu sumber materiil sebagai bahan peraturan perundang-undangan formal. Hukum Islam sebagai sumber hukum dapat digunakan bersama-sama dengan sumber hukum lainnya, sehingga menjadi bahan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum nasional.*<sup>247</sup>

Merujuk pada pandangan Jimly Asshiddiqie bahwa untuk menilai dan menguji undang-undang dapat dipergunakan beberapa alat pengukur atau penilai (tolok ukur), yaitu:<sup>248</sup>

- a. Naskah UUD resmi yang tertulis; beserta,
- b. Dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah UUD itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lainnya;
- c. Nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara;
- d. Nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri kehidupan berbangsa dan bernegara.

Keempat hal tersebut di atas termasuk ke dalam pengertian sumber hukum dalam keseluruhan tatanan hukum tata negara yang dapat dijadikan alat ukur atau penilai dalam rangka pengujian konstusionalitas undang-undang. Pandangan Maruarar Siahaan bahwa pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 tidak hanya dilakukan terhadap pasal tertentu akan tetapi UUD 1945 harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh yang terdiri atas Pembukaan dan Batang Tubuh (Pasal-pasal), batang tubuh merupakan uraian dalam pasal-pasal UUD 1945 yang dirumuskan dari asas yang termuat dalam pembukaan, uraian tekstual dari satu pasal tertentu boleh jadi tidak jelas, kabur dan bahkan tidak dipahami. Sehingga untuk memperjelas dibutuhkan tafsiran (interpretasi) yang dikenal dalam ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara (konstitusi) secara khusus dimana pasal-pasal tersebut tidak dilihat sebagai sesuatu yang berdiri sendiri.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 19/PUU-VI/2008, h. 14-15.

<sup>248</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Yasrif Watampone, Jakarta, hlm.7-8

<sup>249</sup> Maruarar Siahaan, 2005, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.29

Jika merujuk pada pandangan tersebut bahwa salah satu tolok ukur dalam menguji sebuah undang-undang adalah *Siyasah Syari'ah*, sebab *Siyasah Syari'ah* merupakan nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri kehidupan berbangsa dan bernegara, selain itu dapat dimaknai sebagai nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara. Pandangan lain menyebutkan bahwa *Siyasah Syari'ah* merupakan *living law* dan tidak ada keraguan terhadap legitimasi para penguasa (Imam atau Khalifah) yang memberlakukan hukum. Seiring dengan mundurnya otoritas politik khalifah di negara Islam dan munculnya negara bangsa, otoritas untuk memberlakukan hukum sekarang diambil alih oleh negara. Wael B. Hallaq, pakar teori hukum Islam, bahkan menyimpulkan bahwa tidak ada jalan untuk bisa memberlakukan hukum di era modern kecuali dengan menjadi agen pemerintah. *Siyasah Syari'ah* sebagai salah satu sumber hukum yang telah mengikat rakyat Indonesia, baik sebelum kemerdekaan maupun setelah kemerdekaan, merupakan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat, dengan sendirinya hukum Islam memiliki peluang yang besar dalam pembinaan tata hukum nasional kita.<sup>250</sup> Pada dasarnya, hukum yang hidup dalam masyarakat itulah sebenarnya *Siyasah Syari'ah*, karena bangsa Indonesia hidup dengan budaya yang dijiwai oleh nilai-nilai Islam. Keterlibatan *Siyasah Syari'ah* dalam pembinaan hukum nasional paling tidak dapat dikatakan sebagai upaya konstitusionalisasi hukum Islam. Dalam melihat wujud nyata kontribusi *Siyasah Syari'ah* dalam hukum nasional ada dua kategori penerapannya:

1. Secara yuridis formal, melalui perundang-undangan yang pelaksanaannya dibantu oleh penyelenggara negara untuk menegakkan hukum Islam.
2. Secara normatif, yang pelaksanaannya tergantung pada kualitas iman dan kesadaran hukum tiap individu dari masyarakat Islam sendiri.<sup>251</sup>

Pandangan di atas dapat dipahami bahwa nilai-nilai *Siyasah Syari'ah* dapat di formalisasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku di

---

<sup>250</sup> Muhammad Irfan Idris, dalam "Konstitusionalisasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional (Tinjauan Perspektif dan Prospektif)", *Jurnal Konstitusi* Volume 3 Nomor 2 Mei 2006, hlm.147

<sup>251</sup> *Ibid.*

Indonesia, dengan makna lain bahwa sesungguhnya peraturan perundang-undangan merupakan kristalisasi dari nilai-nilai *Siyasah Syari'ah* yang telah lama hidup, tumbuh, dan berkembang di Indonesia. Selain itu penerapan *Siyasah Syari'ah* juga dapat dilakukan kualitas iman dan pemikiran individunya, artinya hakim konstitusi yang mayoritas beragama Islam tentu memiliki latar belakang pemikiran yang terkait dengan *Siyasah Syari'ah*, misalnya tentang nilai keadilan, nilai persamaan yang terkandung dalam Al Qur'an dan As Sunnah. Dalam Penjelasan Pasal 2 Undang-undang No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, disebutkan bahwa Peradilan dilakukan "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" adalah sesuai dengan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Dalam putusan MK No.14/PUU-XI/2013, prinsip *Siyasah Syari'ah* yang dijadikan tolok ukur adalah prinsip keadilan yang merupakan prinsip dalam nomokrasi Islam, Prinsip keadilan didasarkan pada surah an-Nisa'/4:135 yang sekurang-kurangnya terdapat 3 garis hukum, yaitu:

- a. Menegakkan keadilan adalah kewajiban orang-orang yang beriman
- b. Setiap mukmin apabila menjadi saksi ia diwajibkan menjadi saksi karena Allah dengan sejujur-jujurnya dan adil.
- c. Manusia dilarang mengikuti hawa nafsu dan menyelewengkan kebenaran.

Selanjutnya prinsip keadilan juga ditetapkan dalam surah al-Maidah/5:8, yang mengandung empat garis hukum yang bersis perintah dan larangan Allah kepada manusia, yaitu:

- a. Perintah kepada orang-orang yang beriman supaya menjadi manusia yang lurus (adil). Garis hukumnya bahwa setiap perbuatan yang adil dilakukan oleh manusia karena keikhlasannya semata-mata kepada Allah, bukan karena hal lain.
- b. Perintah kepada manusia yang beriman supaya menjadi saksi yang adil, artinya dalam kesaksian itu tidak memihak kepada siapa pun kecuali kepada kebenaran.
- c. Larangan kepada manusia untuk bersikap tidak adil, karena motivasi emosional atau sentimen negatif kepada kelompok manusia.

d. Perintah kepada manusia supaya bersikap adil, karena adil lebih dekat dengan takwa.

Dalam doktrin islam, keadilan merupakan pusat gerak salah satu prinsip yang sangat penting dalam al-Quran. Terdapat lima ayat al-Quran yang mengandung perintah supaya manusia menegakkan keadilan diantara sesamanya yaitu surah an-Nisa'/4:58; surah an-Nisa'/4:135; surah al-Maidah/5:8; surah al-An'am/6:90; dan surah asy-Syura/42:15. Keadilan merupakan prinsip yang sangat penting dalam islam, karena: (1) Keadilan Allah penuh dengan kasih sayang Allah kepada makhluk-Nya. (2) Keadilan adalah kebenaran. Kebenaran adalah pula merupakan salah satu nama Allah. Dan (3) keadilan menunjukkan suatu keseimbangan atau dalam posisi dipertengahan. Kebajikan adalah tengah.

Prinsip keadilan adalah hak dan perlakuan yang sama antara yang satu dan yang lainnya, selain itu dalam konteks yang lain keadilan difungsikan agar permusuhan dan dendam tidak berkelanjutan diantara pihak-pihak yang bersengketa, sehingga hubungan sosial dan silaturahmi mereka tetap harmonis. Prinsip keadilan ini sangat penting dalam peraturan perundang-undangan, semua warga baik muslim maupun non muslim harus dilindungi dan diperlakukan secara adil dan tentunya memperoleh perlindungan dan persamaan hak dalam kehidupan sosial dan politik. Prinsip keadilan dalam Islam ini telah diterapkan dalam putusan MK, seperti: (i) kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan jujur, adil, dan bijaksana; (ii) kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya; dan (iii) kewajiban penyelenggara negara untuk mewujudkan suatu tujuan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera di bawah keridhoan Allah Swt.

Prinsip persatuan dan persaudaraan merupakan prinsip Islam yang menghendaki terwujudnya kerjasama dan saling mencintai untuk memajukan bangsa dan negara, dalam putusan MK ini prinsip persatuan dan persaudaraan telah dikedepankan dengan memberikan putusan pemilu serentak yang lebih adil dan menghentikan kepentingan politik praktis yang berujung pada retaknya persatuan. Selain itu, prinsip persatuan dan persaudaraan juga dijadikan dasar oleh MK memperkuat posisi pemilu serentak, sebab pemilu tidak serentak justru sering menciptakan konflik horizontal dikalangan masyarakat.

## **F. Kesesuaian Putusan MK dengan Prinsip *Siyasah Syari'ah***

UUD 1945 tidak menyebutkan *Siyasah Syari'ah* sebagai sumber legislasi nasional yang harus dipatuhi, dan para hakim MK tidak secara tradisional dididik untuk melaksanakan ijtihad. Akibatnya, metode hibrida telah diadopsi oleh MK untuk mengakomodasi otoritas sumber tekstual hukum Islam di Indonesia yang berbilang. Putusan MK, karenanya, berisi instrumen hukum Islam dan non-Islam, yang merefleksikan penghormatan para hakim terhadap norma hukum Islam dan transformasi prinsip-prinsip Syariah dalam kerangka penegakan HAM. Dalam prosesnya, MK menyatakan dirinya tidak terikat oleh para pelaku hukum Islam dan pendapat mereka tentang penafsiran hukum Islam mana yang absah. Hal ini disebabkan MK menetapkan dirinya memiliki kuasa untuk menafsirkan dan membatasi hukum Islam yang dalam pandangannya sesuai dengan agenda negara (seperti penegakan HAM). Meskipun begitu, MK masih menggunakan konsep dan prinsip hukum dalam hukum Islam untuk membenarkan putusannya masih berada dalam batasan Islam. Oleh karena itu, putusan MK masuk ke dalam ruang lingkup *Siyasah Syari'ah*, paling kurang berdasarkan konsep modern *Siyasah Syari'ah* yang dikembangkan oleh Abd al-Razzaq al-Sanhuri, dan penafsiran MK terhadap norma hukum Islam mana yang berlaku di Indonesia bisa dijustifikasi berdasarkan konsep *Siyasah Syari'ah* juga.<sup>252</sup>

Artinya putusan MK masuk ke dalam kategori *Siyasah Syari'ah* sehingga penafsiran *Siyasah Syari'ah* terhadap norma hukum Islam yang mana berlaku di Indonesia bisa dianggap sebagai tafsiran resmi hukum Islam di Indonesia. Bahkan dengan menggunakan konsep-konsep yang ada dalam hukum Islam untuk menjustifikasi keputusannya supaya dianggap sejalan dengan ajaran Islam. Oleh karena itu, putusan MK berada dalam lingkup *Siyasah Syari'ah* dan penafsirannya terhadap norma hukum Islam mana berlaku di Indonesia bisa dibenarkan.<sup>253</sup> Dalam Putusan MK No.14/PUU-XI/201, MK telah menerapkan prinsip *Siyasah Syari'ah*, terutama prinsip keadilan dan prinsip persatuan dan persaudaraan. Uraian prinsip keadilan dan prinsip persatuan dan persaudaraan di bawah ini:

---

<sup>252</sup> Alfitri, Op.Cit., hlm.312-313

<sup>253</sup> *Ibid.*, hlm.299-300

### 3. Prinsip Keadilan

Prinsip keadilan dalam pemerintahan Islam mengandung konsep yang bernilai tinggi, sebab menempatkan manusia pada kedudukan yang wajar dan tidak mengasingkan makna keadilan dari nilai-nilai transendental. Manusia bukan merupakan titik sentral, melainkan “hamba Allah” yang nilainya ditentukan oleh hubungan dengan Allah dan dengan sesama manusia sendiri. Dalam doktrin Islam, hanya Allah yang menempati posisi yang sentral, karena itu keadilan dalam humanisme Islam selalu bersifat teosentrik, artinya bertumpu dan berpusat pada Allah Swt. Artinya *Siyasah Syari'ah* harus dijadikan standar penilaian (*social judgement*) terhadap perbuatan atau tindakan sebagai sesuatu yang bermoral atau tidak, adil atau tidak adil, baik atau tidak baik, dan lainnya. Bahkan *Siyasah Syari'ah* dapat dijadikan standar penilaian terhadap konsep dan pengelolaan negara (pembentukan, pelaksanaan, dan penegakkan hukum). Beberapa prinsip keadilan dalam Al-Qur'an, yaitu:

QS. An Nisa ayat 135:

﴿يَأَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلّٰهِ وَلَوْ عَلَىٰٓ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللّٰهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰٓ أَن تَعْدِلُوا وَإِن تَلَوْا أَوْ تَعْرَضُوا فَإِنَّ اللّٰهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا﴾<sup>١٣٥</sup>

Artinya “Wahai orang-orang yang beriman, jaulah kamu orang-orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri, atau ibu-bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka, janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikan kata-kata atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”.

QS. AL Maidah ayat 8

﴿يَأَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلّٰهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰٓ أَلَّا تَعْدِلُوا أَعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللّٰهَ إِنَّ اللّٰهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ﴾<sup>٨</sup>

Artinya “Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu menjadi manusia yang lurus karena Allah, menjadi saksi yang adil, dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum menyebabkan kamu tidak adil. Bersikaplah adil, karena adil itu lebih dekat kepada takwa dan bertakwalah kepada Allah, karena sesungguhnya Allah sangat mengetahui yang kamu lakukan”.

QS An Nahl ayat 90:

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَايَ ذِي الْقُرْبَىٰ  
وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ  
لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ﴾

Artinya “Sesungguhnya Allah memerintahkan kamu bersikap adil dan berbuat kebaikan, memberi kepada kaum kerabat dan Allah melarang perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamua agar kamu dapat mengambil pelajaran”.

Ayat-ayat Keadilam tersebut yang menjadi landasan dalam pemerintahan Islam, prinsip keadilan selalu dilihat dari fungsi kekuasaan negara, fungsi ini terkait tiga kewajiban pokok bagi penyelenggara negara atau suatu pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan, yaitu: *Pertama*, kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan jujur, adil, dan bijaksana; *Kedua*, kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya. Secara sederhana bahwa putusan MK tersebut telah sesuai dengan prinsip keadilan dalam Islam terutama kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya. Putusan pemilu serentak 2019 merupakan putusan yang adil karena hukum telah ditegakkan sebagaimana mestinya. *Ketiga*, kewajiban penyelenggara negara untuk mewujudkan suatu tujuan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera di bawah keridhoan Allah Swt. Detail Kewajiban penerapan ini tidak hanya dilakukan oleh Kelembagaan Presiden, tetapi juga lembaga kekuasaan kehakiman, dan lainnya. Ketentuan ini mengandung implikasi bahwa seluruh rakyat tanpa terkecuali harus dapat merasakan nikmat keadilan yang timbul dari kekuasaan negara.<sup>254</sup>

<sup>254</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hlm.122 dan 124

### a. Penafsiran yang Berkeadilan

Pendapat MK bahwa dalam perspektif *original intent* dan penafsiran sistematis, apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia *Ad Hoc I* Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan *draft* perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa "...yang dimaksud Pemilu itu adalah Pemilu untuk DPR, Pemilu untuk DPD, Pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, jadi diletakkan dalam satu rezim Pemilu". Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu "... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah Presiden dan Wakil Presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota." (vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001).<sup>255</sup>

Dengan demikian, dari sudut pandang penafsiran *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Legislatif. Hal demikian sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD". Artinya, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Menurut MK bahwa dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem

---

<sup>255</sup> Putusan MK No.14/PUU-XI/2013, hlm.83-84



pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis.<sup>256</sup>

Penafsiran yang dilakukan oleh MK ini sejalan dengan prinsip keadilan dalam Islam, penafsiran itu sendiri berasal dari bahasa arab yaitu *tafsir* yang berarti menerangkan atau menyatakan, kata ini diambil dari kata *tafsirrah* yaitu perkakas yang digunakan tabib/ dokter untuk mengetahui penyakit orang yang sakit. Penggunaan kata tafsir melekat pada pencarian makna atas teks Al-Quran. Dalam menafsirkan makna Al-Quran para ulama klasik (Syafi'i, Maliki, Hanafi, Ahmad bin Hanbal, Al Ghazali, Ibn Taimiyah, Muhammad Abduh, Rasyid Ridha, dan sebagainya) menggunakan ilmu bantu yaitu ilmu *Lughat, Nahwu, Tashrif, Balaghah, Ushul Fiqh* serta ilmu *Asbabun Nuzul*.<sup>257</sup> Pandangan Jimly Asshiddiqie bahwa penafsiran merupakan proses dimana pengadilan mencari kepastian pengertian mengenai pengaturan tertentu dari suatu undang-undang, penafsiran merupakan upaya melalui pengadilan untuk mencari kepastian mengenai apa sesungguhnya yang menjadi kehendak pembentuk undang-undang.<sup>258</sup> Artinya dalam konteks ini MK telah menemukan *asbabun nuzul* (dalam konteks penafsiran hukum disebut *original intent*) dari makna Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang berimplikasi pada pemilu serentak, sehingga dengan *asbabun nuzul* tersebut dapat ditemukan bagaimana Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dirumuskan oleh pembentuknya, apa makna aslinya, sehingga pemilu serentak tersebut dapat menciptakan rasa keadilan bagi masyarakat.

#### **b. Penghematan Biaya dan Optimalisasi Hak Konstitusional Warga Negara**

Menurut pendapat MK bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Legislatif secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam

---

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> Tim Peneliti dari Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, dalam "Nilai Undang-Undang Dasar 1945 dalam Penafsiran MK (Studi terhadap Putusan *Judicial Review* MK)", *Jurnal Konstitusi* Volume 3 Nomor 3 September 2006, hlm.197

<sup>258</sup> Jimly Asshiddiqie, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.175

Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari sisi anggaran, pemilu serentak akan menghemat biaya pelaksanaan pemilu sehingga tidak akan membebani rakyat. Jika Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPD), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilaksanakan serentak maka terjadi efisiensi dan efektivitas, setidaknya dalam tujuh hal: pemutakhiran data pemilih, sosialisasi, perlengkapan Tempat Pemungutan Suara (TPS), distribusi logistik, perjalanan dinas, honorarium, dan uang lembur. Jumlah dana yang bisa dihemat dan digunakan untuk pemenuhan Hak-Hak Konstitusional lain Warga Negara berkisar 5 sampai 10 Trilyun Rupiah. Jika Pemilihan Umum Kepala Daerah dapat dilaksanakan serentak maka penghematan bisa meliputi 20 sampai 26 Trilyun Rupiah. Hal ini berarti juga, uang yang harusnya digunakan dalam penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara tidak serentak yang pembiayaan penyelenggaraannya berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), yang notabene dari pembayar pajak (rakyat) dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya-, bisa dioptimalkan untuk hal lain, yakni untuk meningkatkan kemampuan negara agar mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Paling tidak ada beberapa urgenitas Pemilu serentak, yaitu: *pertama*, melalui penyelenggaraan Pemilu serentak diyakini bahwa dengan Pemilu serentak akan menghemat anggaran, sehingga beban negara akan berkurang. Pengurangan beban anggaran ini pada prinsipnya akan sangat membantu pemerintah dalam mewujudkan dan mendanai program-program lain guna kepentingan rakyat banyak. Kalau pelaksanaan demokrasi justru berjalan tanpa adanya pertimbangan antara ongkos yang harus dikeluarkan dengan manfaat yang diperoleh, maka situasi semacam ini akan melahirkan defisit demokrasi. *Kedua*, dari sisi efektifitas penyelenggaraan Pemilu, maka Pemilu serentak akan sangat efektif dari sisi waktu pelaksanaan maupun sisi tenaga yang dibutuhkan. Penyelenggaraan Pemilu yang berbeda terkesan menyita waktu dan membutuhkan kinerja yang sedemikian besar. *Ketiga*, Pemilu

serentak mengurangi gejala politik uang, fakta telah menunjukkan bahwa pelaksanaan Pemilu dalam waktu yang berbeda tidak hanya menimbulkan biaya yang besar, tetapi melahirkan *cost politic* yang kian membengkak, baik bagi Parpol maupun pihak yang turut bertarung dalam perhelatan demokrasi.<sup>259</sup> Alhasil, hak konstitusional Pemohon warga negara Indonesia untuk mendapat sebesar-besarnya manfaat dari jumlah pajak yang dibayarkan oleh warga Negara untuk pembangunan bangsa di segala bidang, seperti pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik, serta sistem perekonomian berkeadilan dan berkelanjutan yang kongruen dengan Pasal 28H dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 lebih lekas dan optimal dimanifestasikan.

Implementasi prinsip keadilan dalam Islam ini senada dengan prinsip keadilan dalam Sila kelima Pancasila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, menurut Yudi Latif bahwa keadilan sosial melalui perwujudan negara kesejahteraan merupakan imperatif etis dari amanat Pancasila dan UUD 1945. Dalam realisasinya, usaha keadilan dan kesejahteraan sosial itu harus bersendikan nilai-nilai kekeluargaan Indonesia yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Berasal dari kata ‘*al-adl*’ (*adil*) yang secara harfiah berarti lurus, seimbang, keadilan berarti memperlakukan setiap orang dengan prinsip kesetaraan (*principle of equal liberty*), tanpa diskriminasi berdasarkan prinsip subjektif, perbedaan keturunan, keagamaan dan status sosial. Adanya aneka kesenjangan yang nyata dalam kehidupan kebangsaan sebagai warisan dari ketidakadilan pemerintahan pra Indonesia hendak dikembalikan ketitik keseimbangan yang berjalan lurus, dengan mengembangkan perlakuan yang berbeda (*principle of difference*) sesuai dengan perbedaan kondisi kehidupan setiap orang (kelompok) dalam masyarakat serta dengan cara menyelaraskan antara pemenuhan hak individual dengan penuaian kewajiban sosial.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> Janpatar Simamora, dalam “Menyongsong Pemilu serentak”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 1 April 2014, hlm.10-12

<sup>260</sup> Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Kompas Gramedia, Jakarta, hlm.584-585

### c. Ketidak-relevanan *Presidential Threshold* dalam Pemilu Serentak:

#### Implementasi Prinsip Keadilan

Pendapat MK bahwa Pasal 9 UU Pilpres “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden” (selanjutnya disebut *presidential threshold*) merupakan ketentuan persyaratan perolehan suara partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden merupakan kewenangan pembentuk undang-undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945. Artinya MK menyerahkan ketentuan *presidential threshold* dalam pemilu serentak kepada pembentuk undang-undang, apakah *presidential threshold* bisa diterapkan atau tidak itu sangat tergantung pada *political will* dari pembentuk undang-undang.

Jika pendapat MK ini dikaji secara mendalam dan mendasarkan pada ketentuan UUD 1945, bahwa Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”, ketentuan Pasal 6A tersebut tidak menentukan adanya *presidential threshold* (ambang batas) sebagai syarat dalam pengajuan Capres/ Wapres. Argumentasi bahwa *presidential threshold* dirancang untuk membangun sistem presidensial lebih efektif, praktik menunjukkan bahwa dalam kurung waktu lima tahun terakhir, Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tidak cukup mampu mengendalikan pemerintahan tanpa adanya koalisi kuat. *Presidential threshold* merupakan salah satu instrumen untuk memperkuat koalisi yang memungkinkan Presiden bisa memiliki otoritas lebih efektif.<sup>261</sup> Argumentasi yang demikian tidak dapat dibenarkan oleh konstitusi, sebab dalam praktik pada pemilu 2009-2014 justru *presidential threshold* dijadikan umpan untuk melakukan tawar menawar politik yang mengarah pada degradasi moral elit parpol, koalisi digunakan sebagai alat kepentingan politik untuk memperoleh kekuasaan dengan cara yang tidak konstitusional (misalnya bagi-bagi kursi menteri, dan lainnya). Artinya putusan MK tersebut dapat dipahami bahwa Pemilu serentak

---

<sup>261</sup> H. Abdul Latif, dalam “Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multipartai”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm.35

berimplikasi pada hilangnya ketentuan *presidential threshold* dalam pengajuan Calon Presiden dan Wakil Presiden untuk tahun 2019 dan tahun seterusnya, dan secara otomatis Pasal 9 UU Pilpres tidak memiliki daya laku lagi dan jika tetap dipertahankan akan bertentangan dengan prinsip keadilan dalam Islam, dalam bahasa lain bahwa *presidential threshold* menjadi tidak relevan lagi atau sudah kehilangan urgensinya.<sup>262</sup>

Prinsip keadilan dalam pemerintahan Islam mengandung konsep yang bernilai tinggi, sebab menempatkan manusia pada kedudukan yang wajar dan tidak mengasingkan makna keadilan dari nilai-nilai transendental. Manusia bukan merupakan titik sentral, melainkan “hamba Allah” yang nilainya ditentukan oleh hubungan dengan Allah dan dengan sesama manusia sendiri. Dalam doktrin Islam, hanya Allah yang menempati posisi yang sentral, karena itu keadilan dalam humanisme Islam selalu bersifat teosentrik, artinya bertumpu dan berpusat pada Allah Swt. Dalam pemerintahan Islam, prinsip keadilan selalu dilihat dari fungsi kekuasaan negara, fungsi ini terkait tiga kewajiban pokok bagi penyelenggara negara atau suatu pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan, yaitu: *Pertama*, kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan jujur, adil, dan bijaksana; *Kedua*, kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya. Secara sederhana bahwa putusan MK tersebut telah sesuai dengan prinsip keadilan dalam Islam terutama kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya. Putusan pemilu serentak 2019 merupakan putusan yang adil karena hukum telah ditegakkan sebagaimana mestinya. *Ketiga*, kewajiban penyelenggara negara untuk mewujudkan suatu tujuan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera di bawah keridhoan Allah Swt. Detail Kewajiban penerapan ini tidak hanya dilakukan oleh Kelembagaan Presiden, tetapi juga lembaga kekuasaan kehakiman, dan lainnya. Ketentuan ini mengandung implikasi bahwa seluruh rakyat tanpa terkecuali harus dapat merasakan nikmat keadilan yang timbul dari kekuasaan negara.<sup>263</sup>

Dalam perspektif prinsip ketatanegaraan Islam bahwa putusan MK ini sudah dirasakan adil bagi seluruh elemen bangsa ini, putusan ini telah dirasakan adil bagi partai politik peserta pemilu, adil bagi masyarakat yang hendak menjadi Capres/

---

<sup>262</sup> Lukman Hakim Saifudin, dalam “Keputusan MK Sudah Arif dan Bijaksana”, *Majalah Majelis*, Edisi No.02/TH.VIII/Februari 2014, hlm.23

<sup>263</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hlm.122 dan 124

Cawapres, dan tentunya memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat pemilih dan mengurangi persentase “golput” dalam pemilu.

*Pertama*, putusan MK adil bagi partai politik peserta pemilu. Dengan desain Pemilu tidak serentak (tahun 2004-2009-2014) menunjukkan bahwa ada ketidakadilan pemilu bagi partai politik peserta pemilu. Misalnya pada Pemilu Presiden 2014 (9 Juli 2014) hanya diikuti oleh 2 Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, Pasangan Nomor Urut 1 Prabowo Subianto-Hatta Rajasa diusung oleh Partai Politik Gerindra, Partai Amanat Nasional, Partai Keadilan sejahtera, Partai Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Bulan Bintang. Sementara Pasangan Nomor Urut 2 Joko Widodo-M.Jusuf Kalla diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia (PDI) Perjuangan, Partai Nasdem, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Hanura.

Artinya pada pemilu tidak serentak tersebut terjadi koalisi partai politik pengusung Capres/ Cawapres, hal ini dilakukan karena adanya ketentuan *presidential threshold* yang membatasi ruang gerak partai politik peserta pemilu untuk mengajukan Capres/ Cawapres, sehingga yang muncul adalah praktik koalisi busuk sebagaimana diungkapkan oleh MK bahwa “dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih, calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang.<sup>264</sup> Praktik koalisi ini justru tidak sejalan dan bertentangan dengan prinsip keadilan dalam Islam, sebab koalisi ini telah mengutamakan individu yang mampu meraup dukungan partai politik dan mengasingkan nilai-nilai transendental dalam Pemilu, yakni pemilu adalah sebuah mekanisme untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT, sehingga calon-calonnya bukan semata-mata mahluk individu, tetapi juga mahluk sosial yang memiliki tanggungjawab *hablun mina Allah wa*

---

<sup>264</sup> Putusan MK No.14/PUU-XI/2013, hlm.80-81

*hablum min al-Nas*. Selain itu, secara empirik terdapat fakta hukum bahwa Partai Demokrat sebagai partai yang besar tidak memiliki kesempatan untuk mengusung Capres/ Wapres dikarenakan tidak mencukupi syarat *presidential threshold* yang dibutuhkan untuk mencalonkan Presiden/ Wapres.

Dengan adanya pemilu serentak 2019 melalui putusan MK ini, keadilan bagi partai politik peserta pemilu dapat diwujudkan, sebab partai politik peserta pemilu dapat mengusung Capres/ Cawapres yang menjadi pilihannya. Menurut Saldi Isra bahwa MK tidak membatalkan *presidential threshold* (ambang batas) pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, pada batas penalaran yang wajar, dengan dipulihkan kembali makna Pemilu serentak dalam Pasal 22E Ayat (1) dan (2) UUD 1945, ambang batas minimal tersebut menjadi kehilangan relevansi. Artinya, semua partai politik yang dinyatakan lolos menjadi peserta pemilu dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD1945. Dalam kaitan dengan itu, dengan menggunakan asumsi maksimal, bila semua partai politik peserta Pemilu mengajukan calon sendiri-sendiri, maka jumlah pasangan calon akan menjadi lebih banyak. Agar jumlah calon tidak berada di luar akal sehat, persyaratan Parpol peserta Pemilu mestinya tidak lebih ringan dan longgar dari ketentuan yang ada saat ini. Artinya, dengan memakai jumlah Parpol dalam Pemilu 2014, maka paling banyak hanya akan muncul 12 pasangan calon pada putaran pertama pemilihan Presiden, jumlah demikian dapat dikatakan lebih dari cukup untuk menyediakan alternatif calon bagi pemilih.<sup>265</sup> Selain itu, Pemilu Serentak 2019 berimplikasi pada pelaksanaan fungsi maksimal partai Politik peserta pemilu dalam rangka “fungsi rekrutmen politik”, fungsi rekrutmen politik merupakan fungsi partai untuk terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan politik (termasuk Presiden) melalui prosedur politik (*political appointment*).<sup>266</sup> Artinya partai politik peserta pemilu dapat menempatkan kader partai politik yang telah memenuhi syarat sebagai Capres/ Cawapres untuk berkompetisi dalam arena Pilpres.

---

<sup>265</sup> Saldi Isra, dalam “Jalan Panjang menuju Pemilu Serentak, [http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=563:jalan-panjang-menuju-pemilu-serentak&catid=2:mediaindonesia&Itemid=2](http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=563:jalan-panjang-menuju-pemilu-serentak&catid=2:mediaindonesia&Itemid=2), diunduh pada tanggal 15 Juli 2014, pukul.21.00

<sup>266</sup> Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.*, hlm.17

Pandangan lain bahwa penggabungan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini. Mereka sadar, keterpilihan calon pejabat eksekutif yang mereka usung akan memengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif. Hal ini mendorong partai-partai akan membangun koalisi besar sehingga pasca pemilu menghasilkan *blocking politic* di satu pihak, terdapat koalisi besar yang memenangi jabatan eksekutif sekaligus menguasai kursi parlemen; di pihak lain terdapat koalisi gagal meraih jabatan eksekutif yang menjadi kelompok minoritas parlemen sehingga mau tidak mau menjadi oposisi. Dengan demikian melalui gagasan Pemilu serentak diharapkan menjadikan suatu upaya untuk membangun kualitas demokrasi yang terkonsolidasi sehingga secara simultan akan berdampak pada menguatnya sistem Presidensial di Indonesia.<sup>267</sup>

*Kedua*, adil bagi masyarakat yang hendak menjadi Capres/ Cawapres. Putusan MK ini dirasakan adil bagi masyarakat yang sudah memenuhi syarat menjadi Capres/ Wapres untuk mendaftarkan diri dan ikut berkompetisi dalam kontestasi Pilpres, hal ini tentu disebabkan tidaknya syarat yang sulit dan membutuhkan dukungan partai politik yang besar (20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional. Dengan adanya Pemilu Serentak, peluang besar bagi Capres/ Cawapres alternatif dari partai kecil dan dari tokoh-tokoh masyarakat untuk memperoleh hak-haknya secara adil tanpa adanya diskriminasi. Dengan adanya putusan ini, Partai kecil dapat mengajukan Capres/ Cawapres alternatif baik dari kader partai maupun masyarakat umum. Artinya Putusan MK ini memenuhi rasa keadilan bagi hak-hak politik rakyat, menurut Abdul Karim Zaidan bahwa hak politik dalam konsepsi Islam adalah hak-hak yang dinikmati oleh setiap rakyat sebagai anggota dalam suatu lembaga politik seperti hak untuk memilih, hak dipilih, hak mencalonkan diri untuk menduduki jabatan-jabatan politik dan hak memegang jabatan-jabatan umum dalam negara atau hak-hak yang menjadikan orang ikut serta dalam mengatur kepentingan negara.<sup>268</sup>

*Ketiga*, adil bagi pemilih, artinya pemilih dapat memilih Capres/ Cawapres yang menjadi pilihannya, dengan jumlah Capres/ Cawapres yang cukup banyak

---

<sup>267</sup> Ria Casmi Arrsa, *Op.Cit.*, hlm.533

<sup>268</sup> Abdul Karim Zaidan (terj.Abd Aziz), 1984, *Masalah Kenegaraan Dalam Pandangan Islam*, Yayasan Al Amin, Jakarta, hlm.18



membuka peluang untuk hadirnya pemimpin dari masyarakat umum yang memiliki kapabilitas, dan tentunya pemilih dapat memilih Capres/ Cawapres alternatif yang menjadi pilihannya. Rasa adil yang dirasakan oleh masyarakat tersebut tentunya akan mengurangi keinginan masyarakat “golput”, sebab “golput” biasanya disebabkan karena beberapa hal, yakni ketidakpercayaan masyarakat terhadap partai politik (termasuk calon presiden/ wapres), tidak ada sarana untuk menyalurkan aspirasi akibat parpol pilihan tidak lolos pemilu, atau dapat juga disebabkan karena adanya anggapan dari sebagian masyarakat bahwa pemilu selama ini hanya sebagai kewajiban untuk memilih dan hanya merupakan seremonial politik. “Golput”, juga merupakan bentuk ungkapan kekecewaan; kecewa terhadap rezim pemerintahan yang sedang berkuasa dan sistem pemilu yang dianggap tidak demokratis.<sup>269</sup> Selain itu, rasa adil yang dirasakan masyarakat adalah mengurangi kekecewaan masyarakat terhadap sistem pemilu, sehingga harapannya dapat memilih presiden yang ideal.

#### 4. Prinsip Persatuan dan Persaudaraan

Prinsip persatuan dan persaudaraan merupakan prinsip Islam yang menghendaki terwujudnya kerjasama dan saling mencintai untuk memajukan bangsa dan negara. Ayat Al Qur’an yang menjadi landasan prinsip Persatuan dan Persaudaraan, yaitu: QS AL Imron: 103

وَأَعْتَصِمُوا بِحَبْلِ اللَّهِ جَمِيعًا وَلَا تَفَرَّقُوا وَاذْكُرُوا نِعْمَتَ اللَّهِ  
عَلَيْكُمْ إِذْ كُنْتُمْ أَعْدَاءً فَأَلَّفَ بَيْنَ قُلُوبِكُمْ فَأَصْبَحْتُمْ بِنِعْمَتِهِ إِخْوَانًا  
وَكُنْتُمْ عَلَى شَفَا حُفْرٍ مِنَ النَّارِ فَأَنْقَذَكُمْ مِنْهَا كَذَلِكَ يُبَيِّنُ اللَّهُ  
لَكُمْ آيَاتِهِ لَعَلَّكُمْ تَهْتَدُونَ ﴿١٠٣﴾

Artinya: “Dan berpegang teguhlah kamu sekalian kepada tali Allah (agama Islam), dan janganlah kamu bercerai-berai; dan kenanglah nikmat Allah kepada kamu ketika kamu bermusuhan-musuhan (semasa jahiliyah dahulu), lalu Allah menyatukan di antara hati kamu (sehingga kamu bersepadu dengan nikmat Islam), maka menjadilah kamu dengan nikmat Allah itu orang-orang Islam yang bersaudara. Dan kamu dahulu telah berada di tepi

<sup>269</sup> Muntoha, dalam “Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Tentang *Haram* “Golput” Dalam “Timbangan” Hukum Islam dan Hukum Tata Negara (HTN) Positif, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009, hlm,60

jurang neraka (disebabkan kekufuran kamu semasa jahiliyah), lalu Allah selamatkan kamu dari neraka itu (disebabkan nikmat Islam juga). Demikianlah Allah telah menjelaskan kepada kamu ayat-ayat keterangannya supaya kamu mendapat petunjuk dan hidayahNya.

dalam putusan MK ini prinsip persatuan dan persaudaraan telah dikedepankan dengan memberikan putusan pemilu serentak yang lebih adil dan menghentikan kepentingan politik praktis yang berujung pada retaknya persatuan. Selain itu, prinsip persatuan dan persaudaraan juga dijadikan dasar oleh MK memperkuat posisi pemilu serentak, sebab pemilu tidak serentak justru sering menciptakan konflik horizontal dikalangan masyarakat.

#### **a. Pemilu Serentak untuk Penguatan Sistem Presidensial: Sesuai dengan Prinsip Persatuan dan Persaudaraan**

Menurut MK bahwa penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial. Giovanni Sartori menegaskan bahwa sistem politik dikatakan pemerintahan presidensial, jika presiden: *(i) result from populer election, (ii) during his or her pre-establish tenure cannot be discharged by a parliamentary vote, and (iii) heads or otherwise directs the government that he or she appoints.*<sup>270</sup> Bahkan dalam sistem presidensiil murni itu salah satu ciri menariknya adalah Presiden dipilih langsung oleh rakyat.<sup>271</sup> Artinya rancangan bangun menurut UUD 1945, bahwa sistem presidensiil harus dibangun oleh mekanisme pemilihan langsung Presiden dan penyelenggaraannya secara serentak.

Sistem Pemilu adalah sebuah sistem yang menggantungkan stabilitas pemerintahan pada dukungan rakyat secara langsung,<sup>272</sup> karena beberapa alasan (*raison d'être*) yang sangat mendasar, yaitu: *Pertama*, Presiden yang terpilih melalui Pemilu akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil; *Kedua*, Pilpres secara

---

<sup>270</sup> Saldi Isra, dalam "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm.405

<sup>271</sup> Sulardi, dalam "Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni", *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.520-521

<sup>272</sup> Abdul Latif, dalam "Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai", *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm.40

otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan. *Ketiga*, Pilpres akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. Keempat, Pemilu dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat.<sup>273</sup> Merujuk pada perkembangan demokratisasi di Indonesia, ternyata urgensi Pilpres saja ternyata tidak cukup untuk memperkuat sistem presidensiil, sehingga diperlukan penataan ideal bahwa Pilpres dilakukan secara langsung dan serentak bersamaan dengan Pemilu Legislatif. Misalnya hasil Pilpres 2009 yang terkesan hambar disebabkan karena banyak kelemahan dan kekurangan selama proses pesta rakyat tersebut berlangsung, banyak peraturan-peraturan pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat serta bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.<sup>274</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dengan mekanisme Pemilu Nasional Serentak banyak sekali manfaat yang dapat diperoleh dalam memperkuat sistem pemerintahan, meliputi: (a) sistem pemerintah diperkuat melalui ‘*political separation*’ (*decoupled*) antara fungsi eksekutif dan legislatif yang memang sudah seharusnya saling imbang mengimbangi. Para pejabat di kedua cabang kekuasaan ini dibentuk secara sendiri-sendiri dalam waktu yang bersamaan, sehingga tidak terjadi konflik kepentingan ataupun potensi sandera menyandera yang menyuburkan politik transaksional; (b) Salah satu kelemahan sistem ‘*decoupling*’ ini potensi terjadinya gejala ‘*divided government*’ atau ‘*split-government*’ sebagai akibat kepala pemerintahan tidak menguasai dukungan suara mayoritas di parlemen. Namun hal ini haruslah diterima sebagai kenyataan yang tentunya harus diimbangi dengan penerapan prinsip tidak dapat saling menjatuhkan antara parlemen dan pemerintah; (c) Sistem ‘*impeachment*’ hanya dapat diterapkan dengan persyaratan ketat, yaitu adanya alasan tindak pidana, bukan alasan politik; (iv) untuk menjaga iklim dan dinamika “*public policy debate*” di parlemen. Harus dimungkinkan anggota partai

---

<sup>273</sup> Saldi Isra, dalam “Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial”, *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas*, Volume II, No. 1, Juni 2009

<sup>274</sup> Sudi Prayitno, dalam “Refleksi Yuridis Pilpres 2009”, *Jurnal Konstitusi* Volume 6 Nomor 3, September 2009, hlm.79

politik berbeda pendapat dengan partainya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, dan kebijakan “*party recall*” harus ditiadakan dan diganti dengan kebijakan “*constituent recall*”. Dengan cara demikian, maka keputusan untuk diterapkannya sistem Pemilu serentak mulai tahun 2019 dapat dijadikan momentum untuk penguatan sistem pemerintahan presidensial. Ini harus dijadikan agenda utama pasca terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2014, sehingga periode 2014-2019 benar dimanfaatkan untuk konsolidasi demokrasi yang lebih produktif dan efisien serta penguatan sistem pemerintahan presidensial.<sup>275</sup>

Dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945, meliputi:<sup>276</sup>

- a. Presiden sebagai kepala negara dan lambang pemersatu bangsa.
- b. Presiden tidak hanya ditentukan oleh mayoritas suara pemilih, akan tetapi juga syarat dukungan minimal sekurang-kurangnya lima puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia dapat langsung diambil sumpahnya sebagai Presiden.
- c. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara.
- d. Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan
- e. Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya dengan alasan-alasan tertentu yang secara limitatif ditentukan dalam UUD 1945, yaitu apabila terbukti menurut putusan pengadilan dalam hal ini MK, telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/ atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Dengan sistem pemerintahan yang demikian, UUD 1945 menempatkan Presiden dalam posisi yang kuat sehingga dalam masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan oleh DPR selain karena alasan dan proses yang secara limitatif telah ditentukan dalam UUD 1945

---

<sup>275</sup> Jimly Asshiddiqie, “Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan”, diunduh dari [http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan\\_Umum\\_Serentak.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan_Umum_Serentak.pdf), hlm.1

<sup>276</sup> Putusan MK No.14/PUU-XI/2013, hlm.79-80

f. Posisi Presiden dalam hubungannya dengan DPR adalah sejajar dengan prinsip hubungan yang saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Menurut UUD 1945, dalam hal tertentu kebijakan Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR seperti pengangkatan duta dan penerimaan duta dari negara lain. Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan DPR. Pada sisi lain, DPR dalam menjalankan kekuasaan membentuk Undang-Undang harus dilakukan bersamasama serta disetujui bersama dengan Presiden. Mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Presiden mengajukan rancangan APBN untuk dibahas bersama untuk mendapat persetujuan DPR dan apabila rancangan APBN tidak mendapatkan persetujuan DPR, Presiden menjalankan APBN tahun sebelumnya. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Hanya untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak.

Dalam perspektif prinsip ketatanegaraan Islam memang tidak dikenal suatu bentuk pemerintahan maupun sistem pemerintahan (termasuk pemerintahan presidensial), namun terdapat persamaan fokus pada pemimpin. Persamaannya adalah pemimpin (Presiden) memiliki tanggungjawab yang besar terhadap jalannya pemerintahan. Islam mengenal sistem Khilafah yang dipimpin oleh seorang Khalifah, Khalifah yaitu kepemimpinan umum bagi seluruh kaum muslimin di dunia untuk menegakkan hukum-hukum syariat Islam & mengemban da'wah Islam. Sekalipun dalam Islam tidak mengenal sistem presidensial, namun hal yang terpenting adalah konsepsi Islam tentang negara mengandung prinsip-prinsip tentang negara modern juga mengandung prinsip ketatanegaraan Islam, seperti prinsip keadilan, persamaan, permusyawaratan, dan persatuan dan persaudaraan. Prinsip-prinsip tersebut

menunjukkan bahwa pembentukan negara modern yang mendasarkan pada prinsip ketatanegaraan Islam memegang peranan penting dalam pembentukan negara hukum yang demokratis.

Menurut Imam Al-Mawardi bahwa lembaga kepala negara dan pemerintahan diadakan pengganti fungsi kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia, serta pengangkatan (pemilihan) kepala negara untuk memimpin umat Islam adalah wajib menurut ijma, baik menurut rasio maupun syariat. Sebagian Ulama berpendapat bahwa hal itu wajib berdasarkan rasio karena manusia mempunyai kecenderungan untuk menyerahkan kepemimpinan kepada seorang pemimpin yang dapat menghalangi terjadinya kedzaliman yang menimpa mereka serta menuntaskan perselisihan dan permusuhan diantara mereka. Sebagian Ulama berpendapat bahwa hal itu wajib menurut syariah karena kepala negara menjalankan tugas-tugas agama yang bisa saja rasio tidak mendorong/ mewajibkan sang pemimpin untuk menjalankannya.<sup>277</sup>

Merujuk pada pandangan Al Mawardi tersebut bahwa kepala negara dan pemerintahan sangatlah penting, sehingga orang yang dicalonkan dan mekanisme pencalonan pun harus memenuhi prinsip-prinsip ketatanegaraan Islam. Pentingnya kepala negara dan kepala pemerintah tersebut senada dengan sistem presidensial, sebab dalam sistem presidensial yang dijadikan fokus penyelenggaraan negara adalah seorang presiden, sebab dalam sistem presidensial kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang oleh satu orang, dan adanya pemilu serentak adalah memperkuat posisi presiden, dalam perspektif Islam justru bertujuan memperkuat kedudukan pemimpin. Kesamaan lainnya adalah pemimpin (Presiden) dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden.

Artinya pemilu serentak bertujuan untuk penguatan sistem presidensial telah sesuai dengan prinsip keadilan dan persatuan dan persaudaraan dalam Islam dengan memperkuat posisi pemimpin agar pemimpin mampu melaksanakan 10 tugas

---

<sup>277</sup> Imam Al Mawardi (terj. Abdul Hayyie al Kattani dan Kamaludin Nurdin), 2000, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, Gema Insani, Jakarta, hlm.15

pemimpin dalam Islam. Menurut Al Mawardi sebagaimana dikutip Muntoha<sup>278</sup> bahwa tidak semua orang layak menjadi pemimpin (negara) karena jabatan ini mempunyai tugas besar dan sangat penting, uraian tentang tujuan-tujuan yang diharapkan dari pelaksanaan tugas seorang pemimpin (negara), yaitu:

- 1) menjaga prinsip-prinsip agama yang sudah tetap dan telah menjadi konsensus umat terdahulu. Jika ada ahli *bid'ah* atau orang sesat yang melakukan penyelewengan, maka ia berkewajiban untuk meluruskan dan menjelaskan yang benar, serta menjatuhkan hukuman *had* atas pelanggarannya, agar dapat memelihara agama dari kerusuhan dan mencegah umat dari kesesatan;
- 2) menerapkan hukum diantara orang-orang yang bersengketa dan menengahi pihak-pihak yang bertentangan, sehingga keadilan dapat berjalan dan pihak yang dhalim tidak berani melanggar serta yang teraniaya tidak menjadi lemah;
- 3) menjaga kewibawaan pemerintah sehingga dapat mengatur kehidupan umat, membuat suasana aman, tertib, serta menjamin keselamatan jiwa dan harta benda;
- 4) menegakkan hukum, agar dapat memelihara hukum-hukum Allah dari usaha-usaha pelanggaran dan menjaga hak-hak umat dari tindakan yang bersifat destruktif;
- 5) mencegah timbulnya kerusuhan di tengah-tengah masyarakat (SARA) dengan kekuatan, sehingga tidak terjadi permusuhan (agresi) terhadap kehormatan atau menumpahkan darah seorang muslim atau non-muslim yang tunduk pada ketentuan Islam;
- 6) Jihad melawan musuh Islam setelah lebih dahulu diajak untuk masuk Islam atau menjadi orang yang berada di bawah perlindungan Islam guna melaksanakan perintah Allah, menjadikan Islam menang di atas agama-agama lain;
- 7) menjaga hasil rampasan perang dan *shadaqah* sesuai dengan ketentuan syari'at, baik berupa *nash* atau jihad dengan tanpa rasa takut;
- 8) menetapkan jumlah hadiah yang dikeluarkan dari *Baitul Mal* dengan cara tidak boros dan tidak kikir dan diserahkan tepat pada waktunya;
- 9) mencari orang-orang yang jujur dan amanat dalam menjalankan tugas-tugas dan pengaturan harta yang dipercayakan kepada mereka, agar pekerjaan-pekerjaan

---

<sup>278</sup> Muntoha, *Op.Cit.*, hlm.64-65

tersebut ditangani secara profesional dan harta kekayaan dipegang oleh orang-orang yang benar-benar jujur; dan

- 10) selalu memperhatikan dan mengikuti perkembangan serta segala problemnya agar dapat melakukan penanganan umat dengan baik dan memelihara agama. Sebaliknya, tidak menyibukkan diri dengan kelezatan atau pun ibadah. Karena terkadang orang jujur menjadi khianat, orang yang lurus menjadi penipu.

Dari 10 tugas tersebut terlihat bahwa tugas pemimpin yang utama dalam membina dan menegakan persatuan dan persaudaraan ditengah keragaman masyarakat. Jika merujuk pada putusan MK bahwa pemilu tidak serentak justru bertentangan dengan prinsip persatuan dan persaudaraan, dalam pandangan MK bahwa:

“dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan Parpol yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan Parpol jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada Parpol sehingga dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis Parpol untuk kepentingan jangka panjang.<sup>279</sup>

Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang pada akhirnya dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan kata lain, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki, bahkan ironisnya pemilu yang tidak serentak ini, tak jarang menimbulkan konflik atau gesekan horizontal di masyarakat. Kondisi yang

---

<sup>279</sup> Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 hlm.81-82



diuraikan MK tersebut adalah kondisi yang dapat menyebabkan runtuhnya prinsip persatuan dan persaudaraan dalam Islam, sebab dalam prinsip persatuan dan persaudaraan tidak akan berdiri tegak bila didalamnya tidak terdapat rasa persatuan dan persaudaraan warganya, persatuan dan persaudaraan ini tidak akan terwujud tanpa saling bekerja sama dan mencintai. Setiap jamaah yang tidak diikat dengan ikatan kerjasama dan kasih sayang serta persatuan yang sebenarnya tidak mungkin bersatu dalam mencapai satu prinsip untuk mencapai tujuan bersama, sebab persatuan dan persaudaraan merupakan fondasi dan faktor perekat terbentuknya sebuah negara.<sup>280</sup>

Selain itu, gagasan Pemilu serentak mampu mengatasi politik dinasti, sebab bila pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dilaksanakan bersamaan, setiap orang (termasuk petahana dan kerabatnya) memiliki peluang terbatas untuk mencalonkan diri. Mereka harus memilih salah satu jabatan yang hendak digapai: anggota legislatif atau jabatan eksekutif. Baik yang terpilih maupun yang tidak berada dalam posisi sama dalam kurun lima tahun ke depan. Bandingkan dengan situasi saat ini. Pada saat pemilu legislatif, setiap orang memburu kursi DPR, DPD, dan DPRD. Selang satu atau dua tahun kemudian, mereka yang sudah mendapat kursi parlemen maupun yang gagal bergerak ke arena eksekutif berebut kursi kepala daerah dalam pilkada. Bagi pemilik kursi parlemen yang gagal bisa kembali menduduki kursinya; sedangkan yang berhasil akan meninggalkan kursinya untuk orang lain, yang bisa jadi adalah kerabatnya.<sup>281</sup>

Artinya pemilu serentak memang senada dengan implementasi prinsip persatuan dan persaudaraan, sebab jika pemilu tidak serentak tetap dilanjutkan akan menyebabkan fondasi negara Indonesia menjadi retak dikarenakan adanya kepentingan politik praktik dalam pemilihan presiden yang mengarah pada kepentingan golongan partai politik tertentu saja. Retaknya fondasi negara ini disebabkan oleh partai politik koalisi dan Calon Presiden yang melakukan tindakan sepihak “kepentingan politik pragmatis” dan tidak menunjukkan sikap persatuan dan persaudaraan, sebab tindakan tersebut dapat menimbulkan perselisihan, pertengkaran, permusuhan dikalangan bangsa Indonesia yang berakibat rusaknya sendi-sendi persaudaraan dan memecah belah persatuan. Lebih

---

<sup>280</sup> J Suyuthi Pulungan, *Op.Cit.*, hlm.142

<sup>281</sup> Ria Casmi Arrsa, *Op.Cit.*, hlm.532

lanjut kondisi semacam ini menyebabkan tidak terpenuhinya rasa keadilan bagi masyarakat, keadilan bagi masyarakat akan tergadaikan demi kepentingan politik praktis Presiden terpilih dan elit-elit koalisi partai pendukungnya.

Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pemilu Legislatif juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat.<sup>282</sup> Kondisi ini jelas sesuai dengan prinsip persatuan dan persaudaraan, sebab tujuan dari pemilu serentak adalah mengurai konflik di masyarakat dan efektifitas anggaran pemilu. Dalam prinsip persatuan dan persaudaraan yang diutamakan adalah rasa memahami dan menghormati antar seluruh elemen bangsa, selain itu tidak menghendaki adanya perselisihan ataupun perpecahan baik kalangan umat Islam maupun kalangan non Islam.

#### **b. Penundaan Keberlakuan Putusan (Pemilu 2019) Demi Prinsip Persatuan dan Persaudaraan**

Menurut MK bahwa pemberlakuan penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu legislatif secara serentak mulai diselenggarakan pada tahun 2019 dan tahun-tahun seterusnya, sebagaimana dipertimbangkan berikut ini:<sup>283</sup>

1. Bahwa tahapan penyelenggaraan Pemilu tahun 2014 telah dan sedang berjalan mendekati waktu pelaksanaan. Seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pelaksanaan Pemilu, baik Pilpres maupun Pemilu Legislatif, telah dibuat dan diimplementasikan sedemikian rupa. Demikian juga persiapan-persiapan teknis yang dilakukan oleh penyelenggara termasuk persiapan peserta pemilihan umum dan seluruh masyarakat Indonesia telah sampai pada tahap akhir, sehingga apabila Pasal 3 ayat (5) UU Pilpres dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres yang akan diputuskan dalam perkara ini harus diberlakukan segera setelah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum maka tahapan pemilihan umum tahun 2014 yang saat ini telah dan sedang berjalan menjadi terganggu atau terhambat, terutama karena kehilangan dasar hukum. Hal demikian dapat menyebabkan pelaksanaan Pemilu pada tahun 2014 mengalami kekacauan dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru tidak dikehendaki karena bertentangan dengan UUD 1945

---

<sup>282</sup> Putusan MK No.14/PUU-XI/2013, *Loc.Cit.*

<sup>283</sup> Putusan MK No.14/PUU-XI/2013, hlm.85-87

2. Selain itu, dengan diputuskannya Pasal 3 ayat (5) UU Pilpres dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres maka diperlukan aturan baru sebagai dasar hukum untuk melaksanakan Pilpres dan Legislatif secara serentak. Berdasarkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, ketentuan lebih lanjut tentang Pemilu haruslah diatur dengan undang-undang. Jika aturan baru tersebut dipaksakan untuk dibuat dan diselesaikan demi menyelenggarakan Pilpres dan Pemilu Legislatif secara serentak pada tahun 2014, maka menurut penalaran yang wajar, jangka waktu yang tersisa tidak memungkinkan atau sekurang-kurangnya tidak cukup memadai untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan komprehensif
3. Langkah membatasi akibat hukum yang timbul dari pernyataan inkonstitusionalitas atau bertentangan dengan UUD 1945 suatu Undang-undang pernah dilakukan MK dalam Putusan No.012-016-019/PUU-IV/2006, bertanggal 19 Desember 2006. Menurut putusan MK tersebut, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) harus dibentuk dengan Undang-Undang tersendiri, paling lambat tiga tahun sejak dikeluarkannya putusan MK tersebut; dan juga dalam Putusan No.026/PUU-III/2005, bertanggal 22 Maret 2006 mengenai Pengujian Undang-undang No.13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006, yang hanya membatasi akibat hukum yang timbul dari putusan MK sepanjang menyangkut batas tertinggi Anggaran Pendidikan;
4. Merujuk pada Putusan No.012-016-019/PUU-IV/2006 dan Putusan No.026/PUU-III/2005 tersebut, maka dalam perkara ini pembatasan akibat hukum hanya dapat dilakukan dengan menangguk pelaksanaan putusan *a quo* sedemikian rupa sampai telah terlaksananya Pilpres dan Pemilu Legislatif tahun 2014. Selanjutnya, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu legislatif harus mendasarkan pada putusan *a quo* dan tidak dapat lagi diselenggarakan Pilpres dan Pemilu Legislatif secara terpisah. Selain itu, MK berpendapat memang diperlukan waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik yang baik bagi warga masyarakat, maupun bagi partai politik untuk mempersiapkan diri dan melaksanakan agenda penting ketatanegaraan;
5. Meskipun MK menjatuhkan putusan mengenai Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU 42/2008, namun menurut MK

penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Legislatif tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional.

Dalam perspektif ketatanegaraan Islam bahwa pertimbangan MK terkait penundaan keberlakuan bertujuan untuk menata sistem sosial kemasyarakatan agar tetap menjaga persatuan dan persaudaraan. Penundaan keberlakuan merupakan bentuk pembatasan akibat hukum berupa penangguhan tidak mengikatnya norma hukum yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sedemikian rupa dengan memberi waktu yang cukup bagi pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan agar sesuai dengan UUD 1945. Artinya putusan tersebut merupakan jalan tengah karena memberikan penundaan keberlakuan guna menata sistem pemilu serentak, memberi jeda waktu cukup panjang, sehingga para peserta Pemilu sudah mempersiapkan diri menghadapi Pemilu serentak pada 2019.

Jika pemilu serentak dilaksanakan pada 2014 ini tentu akan berantakan, yang lebih lanjut akan berakibat pada konflik politik dan merusak sendi persatuan dan persaudaraan, dan keadaan ini yang justru tidak dikehendaki dalam ketatanegaraan Islam. Lebih lanjut akan berakibat rusaknya tatanan “Bhineka Tunggal Ika” sebagai dasar kebangsaan sebagai simpul persatuan Indonesia, suatu konsepsi kebangsaan yang mengekspresikan persatuan dalam keragaman, dan keragaman dalam persatuan (*unity in diversity, dan diversity in unity*). Penundaan keberlakuan ini dilakukan karena semua sistem, mulai dari perangkat undang-undang hingga infrastruktur dan mekanisme sudah disusun sesuai dengan kehendak masyarakat dan rasa keadilan masyarakat. Senada dengan pendapat tersebut, Lukman Hakim Saifuddin melihat bahwa MK memiliki tingkat kearifan tersendiri dalam mempertimbangkan realitas kesiapan berbagai pihak. Tidak hanya KPU sebagai penyelenggara pemilu, melainkan juga kesiapan partai-partai politik, dan yang lebih penting lagi kesiapan masyarakat dalam menghadapi Pemilu.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Kesimpulan dalam penelitian ini terbagi dalam dua hal, mengenai penerapan *Siyasah Syari'ah* dan kesesuaian Putusan MK dengan *Siyasah Syari'ah*, meliputi:

##### **1. Penerapan *Siyasah Syari'ah* dalam Putusan MK**

Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 perihal pengujian materiil Undang-undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil telah menerapkan *Siyasah Syari'ah*, melalui berbagai putusan MK umat Islam di Indonesia bisa menggugat keabsahan tafsiran hukum Islam versi pemerintah bahkan menerapkan prinsip/ nilai-nilai *Siyasah Syari'ah* dalam berbagai putusan MK. MK sebagai tempat untuk menetapkan pada tataran apa hukum Islam harusnya diterapkan, difasilitasi, atau dipaksakan oleh institusi negara.

*Siyasah Syari'ah* dapat dijadikan salah satu tolok ukur dalam menguji sebuah undang-undang, sebab *Siyasah Syari'ah* merupakan nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri kehidupan berbangsa dan bernegara, selain itu dapat dimaknai sebagai nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara. Pandangan lain menyebutkan bahwa *Siyasah Syari'ah* merupakan *living law* dan tidak ada keraguan terhadap legitimasi para penguasa (Imam atau Khalifah) yang memberlakukan hukum. Dalam putusan MK No.14/PUU-XI/2013, prinsip *Siyasah Syari'ah* yang dijadikan tolok ukur adalah prinsip keadilan dan prinsip persatuan dan persaudaraan.

Prinsip keadilan adalah hak dan perlakuan yang sama antara yang satu dan yang lainnya, selain itu dalam konteks yang lain keadilan difungsikan agar permusuhan dan dendam tidak berkelanjutan diantara pihak-pihak yang bersengketa, sehingga hubungan sosial dan silaturahmi mereka tetap harmonis. Prinsip keadilan ini sangat penting dalam peraturan perundang-undangan, semua warga baik muslim maupun non muslim harus dilindungi dan diperlakukan secara

adil dan tentunya memperoleh perlindungan dan persamaan hak dalam kehidupan sosial dan politik. Prinsip keadilan dalam Islam ini telah diterapkan dalam putusan MK, seperti: (i) kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan jujur, adil, dan bijaksana; (ii) kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya; dan (iii) kewajiban penyelenggara negara untuk mewujudkan suatu tujuan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera di bawah keridhoan Allah Swt.

Prinsip persatuan dan persaudaraan merupakan prinsip Islam yang menghendaki terwujudnya kerjasama dan saling mencintai untuk memajukan bangsa dan negara, dalam putusan MK ini prinsip persatuan dan persaudaraan telah dikedepankan dengan memberikan putusan pemilu serentak yang lebih adil dan menghentikan kepentingan politik praktis yang berujung pada retaknya persatuan. Selain itu, prinsip persatuan dan persaudaraan juga dijadikan dasar oleh MK memperkuat posisi pemilu serentak, sebab pemilu tidak serentak justru sering menciptakan konflik horizontal dikalangan masyarakat.

## 2. Kesesuaian Putusan MK dengan Prinsip *Siyasah Syari'ah*

*Siyasah Syari'ah* merupakan standar penilaian (*social judgement*) terhadap perbuatan atau tindakan sebagai sesuatu yang bermoral atau tidak, adil atau tidak adil, baik atau tidak baik, dan lainnya. Bahkan *Siyasah Syari'ah* dapat dijadikan standar penilaian terhadap konsep dan pengelolaan negara (pembentukan, pelaksanaan, dan penegakkan hukum). Beberapa prinsip keadilan yang diterapkan dalam putusan ini, yaitu: QS. An Nisa ayat 135, QS. AL Maidah ayat 8, QS An Nahl ayat 90. Ayat-ayat Keadilan tersebut yang menjadi landasan dalam pemerintahan Islam, prinsip keadilan selalu dilihat dari fungsi kekuasaan negara, fungsi ini terkait tiga kewajiban pokok bagi penyelenggara negara atau suatu pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan, yaitu: *Pertama*, kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan jujur, adil, dan bijaksana; *Kedua*, kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya. Secara sederhana bahwa putusan MK tersebut telah sesuai dengan prinsip keadilan dalam Islam terutama kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya. Putusan pemilu serentak 2019 merupakan putusan yang adil karena

hukum telah ditegakkan sebagaimana mestinya. *Ketiga*, kewajiban penyelenggara negara untuk mewujudkan suatu tujuan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera di bawah keridhoan Allah Swt. Putusan MK ini sudah dirasakan adil bagi seluruh elemen bangsa ini, putusan ini telah dirasakan adil bagi partai politik peserta pemilu, adil bagi masyarakat yang hendak menjadi Capres/ Cawapres, dan tentunya memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat pemilih dan mengurangi persentase “golput” dalam pemilu.

Selain itu, Prinsip persatuan dan persaudaraan merupakan prinsip Islam yang menghendaki terwujudnya kerjasama dan saling mencintai untuk memajukan bangsa dan negara. Ayat Al Qur’an yang menjadi landasan prinsip Persatuan dan Persaudaraan, yaitu: QS AL Imron: 103. Dalam putusan MK ini prinsip persatuan dan persaudaraan telah dikedepankan dengan memberikan putusan pemilu serentak yang lebih adil dan menghentikan kepentingan politik praktis yang berujung pada retaknya persatuan. Selain itu, prinsip persatuan dan persaudaraan juga dijadikan dasar oleh MK memperkuat posisi pemilu serentak, sebab pemilu tidak serentak justru sering menciptakan konflik horizontal dikalangan masyarakat.

## **B. Saran**

Sumbang saran dalam penelitian ini, meliputi:

1. MK dalam menguji undang-undang sebaiknya menggunakan tolok ukur *Siyasah Syari’ah* yang merupakan nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri kehidupan berbangsa dan bernegara
2. Perlu adanya kajian lebih lanjut dari berbagai pihak mengenai urgensi *Siyasah Syari’ah* sebagai tolok ukur pengujian undang-undang

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Abdul Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Syar'iyah au Nizham al-Daulah al-Islamiyyah fi Syu'un al-Dusturiyyah wa al-Kharijiyyah wa al-Maliyyah*, (Kairo,: Dar al-Anshar, 1977)
- Abdul Karim Zaidan (terj.Abd Aziz), 1984, *Masalah Kenegaraan Dalam Pandangan Islam*, Yayasan Al Amin, Jakarta
- Abd. Rahman Abd. Khaliq, *Al-Siyasah wa al-Muslimin, al-Islam wa Hummat al-Mu'atsir al-Islam wa al-Shuyu'*, diterjemahkan oleh Yunahar Ilyas, Anhar Burhanudin, Syafril Halim dan Muhammad Amin Bakri, *Islam dan Politik*, (Jakarta: Pustaka Indah, 1987)
- Ahmad Salabi, *At-Tarikh al-Islam wa al-Hadarat al-Islamiyyah*, diterjemahkan oleh Muhtar Yahya dan M. Sanusi Latief, *Sejarah dan Kebudayaan Islam*, (Jakarta: Pustaka Al-Husna), 1990
- A.Mukthie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Sekjen dan Kepaniteranan MK, Jakarta
- Ahmad Sukardja, 1995, *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Universitas Indonesia Press, Jakarta
- CETRO, 2010, *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*, Indonesia Printer, Jakarta, Indonesia
- Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (editor), 1992, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta
- David Beetham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Yogyakarta, Kanisius.
- Dieter Nohlen, 1993, *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change*, Friedrich Ebert Stiftung, Germany
- G.E. Von Grunebaum,1970, *Classical Islam*, terjemahan Katherine Western (Chicago Aldine Publishing Company.)
- Harun Nasution,1984, *Islam dan Sistem Pemerintahan Islam dalam Perkembangan Sejarah*. Jakarta.
- Harun Nasution dan Bahtiar Effendi (Peny), 1987, *Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Pustaka Firdaus, Jakarta
- Hasbi Ash-Shiddieqie, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam*, (Jakarta: Bulan bintang, 1991)
- Heather Stoll, *Presidential Coattail: A Closer Look*, Paper presented at the 2011 National Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago Illinois, 31 March–3 April 2011
- Imam Al Mawardi (terj.Abdul Hayyie al Kattani dan Kamaludin Nurdin), 2000, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, Gema Insani, Jakarta
- Imam Ahmad Ibn Hanbal, *Musnad Al-Imam Ahmad Ibnu Hanbal, III*, (Beirut: Al-Maktab al-Islami, t.t.)
- Ibnu Taimiyah dalam Muhammad al-Mubarak, *Nizam al-Islam*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1989)



- I Dewa Gede Palguna, 2008, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta
- I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Yasrif Watampone, Jakarta.
- , 2011, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta
- , 2006, *Kemerdekaan berserikat pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- , 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, KonPress, Jakarta
- Khumaini, "The Islamic Government" dalam Salim Azam, *Concept of Islamic state*, diterjemahkan oleh Malikul Awwal dan Abu Jalil, *Beberapa Pandangan tentang Pemerintahan Islam*, (Bandung: Mizan, 1983)
- Muhammad Tahir Azhary, 2004, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah*, Prenada Media, Jakarta
- Mahkamah Konstitusi, 2004, *Cetak Biru membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi peradilan konstitusi yang adil dan terpercaya*, MKRI, Jakarta
- Maruarar Siahaan, 2005, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.29
- Muhammad Abduh, *Al-Islam wa al-Nasraniyyah ma'a al-Ilm wa al-Madaniyyah*, (Kairo: Dar al-Manar, 1357H)
- Matthew Soberg Shugart & Scott Mainwaring, 1997, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (ed), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 329
- Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, edisi revisi, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000)
- Moh. Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media
- , 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- , 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta.
- , 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta
- Richard S. Katz, 1980, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, pp.1
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Saldi Isra, Yuliandri, Feri Amsari, Charles Simabura, Dayu Medina, dan Edita Elda 2010, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Pusat Studi

- Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Padang dan Jakarta.
- Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, *Politik Ketatanegaraan*, Lab Hukum UMY, Yogyakarta
- Soimin dan Sulardi, 2004, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UMM Press, Malang
- S. Khuda Baksh, 1964, *Politic and Islam*, (Lahore Pakistan SH, Mohammad Ashraf), Edisi 3
- Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK, Jakarta.
- W.Montgomery Watt, *Muhammad Prophet and Statesman*, (London: Oxford Univercity Perss., 1964)
- Yusuf Musa, *Nizam al-Hukm fi al-Islam*, diterjemahkan M.Thalib, *Politik dan Negara dalam Islam*, (Yogyakarta: Pustaka LSI, 1981)

#### **Artikel:**

- A. Mukthie Fadjar, dalam “Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 1, April 2009
- A.Ahsin Thohari, dalam “Deklinasi Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 4 Desember 2012
- Abdul Latif, dalam “Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai”, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009
- Alfitri, dalam “Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai Tafsiran Resmi Hukum Islam di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 2, Juni 2014
- Andi Subri, dalam “Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2013
- Bisariyadi, dkk., dalam “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional”, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012
- Devi Darmawan, dalam “Tinjauan terhadap Pengaturan Politik Uang dalam Peraturan Kepemiluan”, *Jurnal Pemilu Demokrasi* Volume 4 Desember 2012
- Fitra Arsil, dalam “Mencegah Pemilihan Umum Menjadi Alat Penguasa”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 4 Desember 2012
- Hamdan Zoelva, dalam “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013
- Hayat, dalam “Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014
- Janpatar Simamora, dalam “Menyongsong Pemilu serentak”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 1 April 2014
- Jimly Asshidiqqie, dalam “Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006
- Jimly Asshiddiqie, “Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan”,  
diunduh dari

- [http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan\\_Umum\\_Serentak.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan_Umum_Serentak.pdf), pada tanggal 26 Juni 201
- Lita Arijati, dkk., dalam “Kemungkinan Perjanjian Internasional di-*Judicial Review*-kan”, *Jurnal Konstitusi* Volume 3, Nomor 1, Februari 2006
- Manunggal K. Wardaya, dalam “Perubahan Konstitusi Melalui Putusan Lukman Hakim Saifudin, dalam “Keputusan MK Sudah Arif dan Bijaksana”, *Majalah Majelis*, Edisi No.02/TH.VIII/Februari 2014
- Mahkamah Konstitusi: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 2, April 2010
- Marwan Mas, 2004, *Mengkritisi Pembahasan dan Substansi RUU Mahkamah Konstitusi* dalam Firmansyah Arifin, dkk, *Hukum dan Kuasa Konstitusi*, KRHN, Jakarta
- MKRI, *Menegakkan Negara Hukum yang Demokratis; Tiga Tahun MKRI*, diunduh dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, Senin 20 November 2006 pukul 22:30
- Moh Mahfudh M.D., “Implementasi Ketratanegaraan Saat ini dan implikasinya terhadap Masa Depan Bangsa”, *Makalah* disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD 1945, Amandemen dan Masa Depan Bangsa, yang diselenggarakan Dewan Perwakilan Rakyat bekerja sama dengan ICIS, Jum’at, 3 Februari 2012 di Jakarta
- Muhammad Irfan Idris, dalam” Konstitusionalisasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional (Tinjauan Perspektif dan Prospektif)”, *Jurnal Konstitusi* Volume 3 Nomor 2 Mei 2006
- Munafrizal Manan, danam “Partai Politik dan Demokrasi di Indonesia Menyongsong Pemilu 2014, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2012
- Muntoha, dalam “Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Tentang *Haram* “Golput” Dalam “Timbangan” Hukum Islam dan Hukum Tata Negara (HTN) Positif, *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009
- Ni’matul Huda, dalam “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi (Studi Terhadap Perppu No.4 Tahun 2009 dan Perppu No.,4 Tahun 2008””, *Jurnal Media Hukum*, Volume 18 No.2 Desember 2011
- Nurhidayatulloh, dalam “Dilema Pengujian Undang-Undang Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam Konteks Ketratanegaraan RI”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012
- Ria Casmi ArrsaPemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014
- Refly Harun, dalam “Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi”, *Jurnal Konstitusi Kerjasama MKRI dan Universitas Andalas Padang*, Volume II, No.1, Juni 2009
- Rosa Ristawati, dalam “Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil, *Jurnal Konstitusi Puskoling Universitas Airlangga*, Vol. II, No. 1, Juni 2009
- Saldi Isra, dalam “Hubungan Presiden dan DPR”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013
- Saldi Isra, dalam “Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial”, *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas*, Volume II, No. 1, Juni 2009

- Sidarto Danusubroto, dalam “Keputusan Yang Baik dan Akseptabel”, Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis, Edisi No.02/TH.VIII/Februari 2014
- Siti Zuhro, dalam “Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya”, Jurnal Pemilu dan Demokrasi Volume 4 Desember 2012
- Sudi Prayitno, dalam “Refleksi Yuridis Pilpres 2009”, Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 3, September 2009
- Sulardi, dalam “Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012
- Tim Peneliti dari Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, dalam “Nilai Undang-Undang Dasar 1945 dalam Penafsiran MK (Studi terhadap Putusan *Judicial Review* MK)”, *Jurnal Konstitusi* Volume 3 Nomor 3 September 2006
- Umbu Rauta, dalam “Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014
- Veri Junaidi, dalam “Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)”, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009