

**PENYELENGGARAAN SISTEM PRESIDENSIAL DENGAN
FORMAT KOALISI MENURUT UUD 1945 DALAM PERSPEKTIF
SIYASAH DUSTURIYAH**

SKRIPSI

OLEH:

**ASRORI
NIM: C03208052**



**Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syariah
Jurusan Siyasaah Jinayah
SURABAYA**

2012

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Asrori ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 8 Agustus 2012

Pembimbing,



Dr. Nurlailatul Musyafahah M. Sofwan, M.Ag

NIP:197904162006042002

	D. Sistem presidensial dengan format koalisi dalam pemilu presiden menurut UUD 1945.....	58
BAB IV	ANALISIS SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP PENYELENGGARAAN SISTEM PRESIDENSIAL DENGAN FORMAT KOALISI.....	72
	A. Analisis terhadap Penyelenggaraan Sistem Presidensial dengan Format Koalisi menurut UUD	72
	B. Analisis Siyasah Dusturiyyah Terhadap Penyelenggaraan Sistem Presidensial dengan Format Koalisi menurut UUD 1945 dalam pemilihan kepala Negara.....	77
BAB V	PENUTUP	82
	A. Kesimpulan	82
	B. Saran	82
	DAFTAR PUSTAKA	84

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata yaitu “sistem” dan “pemerintahan”. Menurut Titik Triwulan Tutik, sistem adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. Adapun pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Karena itu apabila berbicara tentang sistem pemerintahan pada dasarnya adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara menjalankan kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.¹ Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah

¹Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), 147-148.

perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan Negara.²

Pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem presidensial ataupun bentuk variasi yang disebabkan situasi dan kondisi berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semua (quasi)³, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensial.⁴

Mencermati sistem pemerintahan di Indonesia, sebagaimana ketentuan di dalam UUD 1945 setelah amandemen, Indonesia menganut sistem presidensial dengan dalih bahwa banyaknya pasal-pasal yang menguatkan posisi presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Tetapi walaupun banyak pasal yang menguatkan posisi presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam UUD 1945, belum menjamin bahwa Indonesia menganut sistem presidensial secara murni. Hal yang demikian disebabkan, karena adanya beberapa ketentuan-ketentuan juga, dimana praktek-praktek parlementer itu masuk dalam ketentuan UUD Negara Indonesia.

Seperti pasal 20 (2) bahwa “setiap rancangan undang-undangan dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan

²Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994), 57.

³Disebut quasi karena jika dilihat dari salah satu sistem (parlemen atau presidensial), dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya. Quasi pada dasarnya bentuk gabungan antara kedua bentuk sistem pemerintahan tersebut. (*Titik Trwulan Tutik*, 148)

⁴Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 148

bersama.” Pasal ini mempertegas bahwa setiap rancangan undang-undang yang ingin dibuat maka harus mendapat persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif, seandainya itu tidak terjadi maka proses pembahasan undang-undang yang ingin dibuat tidak dapat direalisasikan. Sedangkan salah satu ciri sistem presidensial menurut Jimly Asshiddiqy adalah terdapat pemisahan yang jelas antara legislatif dan eksekutif.⁵ Jadi secara tidak langsung ada suatu pemisahan yang tegas antara cabang-cabang lembaga negara tersebut. Tetapi dengan melihat pasal ini maka ada suatu ketidak tegasan pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif, karena seakan-akan antara eksekutif dan legislatif melebur menjadi satu yang saling terkait atau saling membutuhkan, sehingga ciri ini lebih dekat dengan sistem parlementer yang dianut di beberapa negara di dunia.

Mengacu pada pemerintahan era Susilo Bambang Yudhoyon-Yusuf Kalla (2004-2009) maupun era Susilo Bambang Yudhoyono-Budiono (2009-2014), sistem presidensial di Indonesia dijalankan dengan format koalisi, yaitu adanya persekutuan atau gabungan antara beberapa partai baik dalam penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden maupun gabungan antar partai di dalam lembaga parlemen. Adanya koalisi ini tidak terlepas dari kondisi sosial yang ada pada bangsa Indonesia ini, yaitu adanya banyak partai yang bermunculan sehingga terjadi suatu peralihan sistem yang dari partai minoritas

⁵Jimly Asshiddiqy, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : Buana Ilmu Populer, 2008), 316

(*minority party*) menuju sistem mayoritas partai (*majority party*). Sedangkan keberadaan koalisi sendiri di dalam konstitusi Indonesia memang dilegalkan keberadaannya yaitu sebagaimana yang tertuang dalam UUD 1945 pasal 6A Ayat (2) yang berbunyi:

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”

Adanya format koalisi tersebut bukan berarti tidak menimbulkan suatu masalah di dalam sistem pemerintahan presidensial. misalnya saja pada koalisi pemilu presiden dan wakil presiden. Dalam pemerintahan yang menganut sistem presidensial, pembentukan kabinet⁶ merupakan salah satu tugas yang harus dilaksanakan dalam waktu dekat oleh presiden yang telah dilantik. Penentuan jumlah personil dan komposisi kabinet adalah wewenang mutlak atau hak prerogatif daripada presiden.⁷ Akan tetapi dalam menggunakan hak prerogatif tersebut, presiden dalam mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri seperti yang tertulis dalam Undang-Undang Dasar 1945⁸ harus mempunyai pertimbangan yang benar-benar matang dalam menentukan komposisi dan personil dalam kabinet tersebut.

⁶Kabinet adalah suatu dewan menteri yang bertugas membantu presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan sehari-hari

⁷T.A. Legowo, *Paradigma Checks And Balances*, (Jakarta : Center For Strategic And International Studies, 2002), 89

⁸Pasal 17 Ayat 2 UUD 1945

Berkaitan dengan penyusunan kabinet tersebut banyak hal yang harus dijadikan pertimbangan oleh seorang presiden terpilih yaitu; partai politik pendukung, apakah merupakan partai politik tunggal ataupun gabungan dari pada beberapa partai politik; stabilitas roda pemerintahan ke depan; kemajuan negara; dan lain-lain. Kesemuanya itu bersifat politis dan sepenuhnya menjadi hak mutlak presiden tentang siapa yang bisa menjadi anggota kabinet. Akan tetapi di sisi lain ada ketentuan yang menyebutkan bahwa seseorang yang akan diangkat menjadi menteri dan masuk dalam kabinet presiden terpilih haruslah memiliki integritas dan kepribadian yang baik selama perjalanan karirnya.⁹

Masalah yang bisa timbul apabila pasangan presiden dan wakil presiden yang dilantik tersebut adalah pasangan capres-cawapres (calon presiden dan calon wakil presiden) yang diusulkan oleh partai koalisi, maka kepentingan dari beberapa partai koalisi yang mengusulkannya itu menjadi perlu untuk dipertimbangkan, terutama partai-partai yang mempunyai perwakilannya di kursi DPR. Hal demikian menjadikan presiden tidak dapat leluasa untuk dapat menyusun kabinetnya sesuai dengan yang sesungguhnya diinginkan, apalagi jika antara presiden dengan partai yang mengusungnya itu sebelumnya telah terjadi perjanjian yang sifatnya mengikat antara keduanya. Misalnya menyepakati, “partai tersebut mau mengusungnya jika nanti setelah jadi presiden, presiden tersebut mau mengangkat menteri dari partainya”. Bila terjadi hal yang demikia

⁹Pasal 22 Ayat 2 Huruf e UU No. 39 Tahun 2008

maka sesuai dengan perjanjian, setelah jadi presiden mau tidak mau presiden tersebut harus mengangkat menteri dari partai yang mengusungnya itu. Akibatnya jika ditengah pemerintahannya ternyata menteri yang diangkatnya tersebut kinerjanya tidak sesuai dengan yang diinginkan presiden maka akan terjadi *reshuffle*.¹⁰ Namun, lagi-lagi dalam melakukan *reshuffle* ini presiden juga tidak dapat dengan leluasanya begitu saja, sebab harus mempertimbangkan kesepakatan yang sudah dibuatnya.

Pada aspek inilah kemampuan presiden terpilih dipergunakan dalam mempertimbangkan berbagai masalah yang berkaitan dengan penyusunan kabinetnya. Apabila dalam pembentukan dan penyusunan kabinet presiden lebih mengedepankan kemajuan dan perkembangan negara, maka selayaknya orang-orang profesional dan beberapa orang dari partai pendukung presiden yang harus ditempatkan di dalam kabinet, dengan kata lain orang yang akan memimpin suatu kementerian haruslah orang yang benar-benar ahli dalam bidang tersebut, sesuai dengan tugas, fungsi dan keahliannya, akan tetapi presiden dan kabinet akan mendapat kesulitan dalam menjalin hubungan dengan parlemen. Juga dalam menentukan kebijakan pemerintah, apalagi kalau partai pendukung presiden tersebut bukan sebagai partai pemenang pemilu yang notabennya pasti mempunyai suara minoritas di parlemen.

¹⁰*Reshuffle* yaitu pergantian menteri. Sebagai catatan, reshuffle kabinet Indonesia Bersatu Jilid II yang dipimpin SBY sampai pada 18/10/2011, ada 5 nama menteri yang telah diganti dan ditambah 13 wakil menteri baru.

Sebaliknya, jika stabilitas pemerintahan yang dikehendaki, maka presiden harus menempatkan orang-orang dari partai politik pendukung ataupun dari gabungan partai politik pendukung di dalam kabinetnya, maka kepentingan gabungan partai politik pendukung akan terakomodir. Akan muncullah hubungan yang sangat harmonis antara presiden sebagai kepala eksekutif dengan parlemen, dalam hal ini fungsi *checks and balances* tersebut tidak akan berjalan, karena presiden dan kabinetnya telah didukung oleh mayoritas suara di parlemen.¹¹ Hal yang demikianlah yang harus dihindari, karena jika keadaan tersebut bertahan sampai dengan masa kepemimpinan presiden berakhir, maka sudah dapat dipastikan bahwa fungsi *checks and balances* tidak akan berjalan sebagaimana mestinya.

Masalah sistem pemerintahan dalam Islam sudah ada tuntunan dan norma-normanya, karena syari'at Islam telah meliputi semua perbuatan manusia dengan liputan yang sempurna dan menyeluruh. Sebagaimana firman Allah dalam surat an-Nahl ayat 89:

وَنَزَّلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ تَيِّدًا لِّكُلِّ شَيْءٍ وَهُدًى وَرَحْمَةً وَبُشْرَىٰ لِلْمُسْلِمِينَ ﴿٨٩﴾

Artinya: “Dan Kami turunkan kepadamu Al kitab (Al Quran) untuk menjelaskan segala sesuatu dan petunjuk serta rahmat dan kabar gembira bagi orang-orang yang berserah diri”. (QS: An-Nahl : 89)¹²

¹¹Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta : KompasMedia Nusantara, 2008), 215

¹²Departemen Agama, *Al-Qur'an Dan Terjemahnya : Al-Jumanatul 'Ali* (CV PENERBIT J-ART, 2005), 277

Islam sebagai agama yang komprehensif telah mengatur seluruh sendi kehidupan manusia, tidak hanya dalam masalah individual namun juga masalah kenegaraan, baik mengenai konsep, prinsip ataupun tujuan semua telah diatur oleh Islam. Dinegara baru Madinah, bagi umat Islam Nabi Muhammad adalah segala-galanya. Beliau adalah Rasulullah dengan otoritas yang berlandaskan kenabian sekaligus pemimpin masyarakat dan kepala negara. Dalam kehidupan sehari-hari sukar dibedakan antara petunjuk-petunjuk yang beliau sampaikan sebagai utusan Tuhan dan beliau berikan sebagai pemimpin masyarakat atau sebagai kepala negara.¹³

Islam memang tidak mengatur masalah sistem pemerintahan presidensial dan Islam sendiri secara eksplisit juga tidak menentukan bahwa suatu negara harus memakai suatu sistem pemerintahan tertentu. Namun sistem pemerintahan dalam Islam tercermin sebagaimana pada konsep imamah. Begitupun dalam masalah koalisi, banyak peristiwa yang terjadi pada masa rasullullah maupun pada masa sahabat yang menggambarkan tentang adanya sistem koalisi ini.

Koalisi secara bahasa sepadan dengan kata *al-tahalluf* (kompromi) berasal dari kata *al-Hilfu* yang artinya perjanjian untuk saling menolong, ia berasal dari kata *ḥalafa-yahlifu-ḥilfan*.¹⁴ Peristiwa yang menunjukkan tentang

¹³Munawir Sajali, *Islam Dan Tata Negara (Ajaran Sejarah Dan Pemikirannya)*, hal. 16

¹⁴Adib Bisri & Munawwir A. Fatah, (*AL-BISRI, Kamus Indonesia-Arab Arab-Indonesia, Surabaya : pustaka progressif, 1999*), 130

adanya koalisi ini di antaranya adalah Perjanjian *Muthayyibin*, yaitu perjanjian antara kabilah Bani Abdud Dar, Bani Jamah, Bani Salim, Bani Makhzum dan Bani Adi, yaitu untuk tidak saling berebut kekuasaan atas Ka'bah yaitu dengan memasukkan masing-masing tangannya ke dalam mangkok berisi minyak wangi dan mengusapkannya ke Ka'bah sehingga dinamakan Muthayyibin (orang-orang yang memakai minyak wangi). Tentang ini Nabi SAW bersabda: “Aku menyaksikan berlangsungnya al-Muthayyibin, aku tidak ingin membatalkannya walaupun aku hanya diberikan kekuasaan atas binatang ternak.”¹⁵

Sementara itu koalisi di dalam pemilihan kepala Negara bisa dilihat dalam peristiwa *bai'at*. *Bai'at* berasal dari kata *bā'a* yang berarti menjual, *bai'at* dimaknai sebagai perjanjian; janji setia; atau saling berjanji dan setia.¹⁶ Peristiwa *bai'at* yang berkaitan dengan adanya sistem koalisi tersebut diantaranya adalah pembaiatan terhadap khalifah pertama Sayyidina Abu Bakar Shiddiq. Dimana pada saat itu terjadi perdebatan yang sengit antara kaum anshar dan kaum muhajirin tentang siapa yang akan menggantikan kepemimpinan Rasul SAW.

Pada peristiwa tersebut Umar mengusulkan agar Abu Bakar yang menjadi pemimpin, namun usulan tersebut tidak begitu saja langsung diterima, malah terjadi perdebatan. Ada beberapa nama selain Abu Bakar yang dikemukakan masyarakat pada saat itu, diantaranya adalah Ali bin Abi thalib dan

¹⁵ HR Ahmad dalam al-Musnad, juz-I hal 190 dan 193

¹⁶Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1994), 72

Sa'd bin 'Ubadah. Ditengah-tengah perdebatan tersebut akhirnya ada dua orang yang masing-masing dari suku Kharaj dan dari kaum 'Aus yang kemudian menyatakan baiatnya terhadap Abu Bakar. Orang tersebut adalah Basyir bin Sa'd, ayah Nu'man bin Basyir, saudara sepupu Sa'd bin 'Ubadah, ketua suku Khazraj dan pemimpin kaum 'Aus, Usaid bin Hudhair.¹⁷ Maka setelah Umar Bin Khattab dan dua orang tersebut menyatakan baiatnya kepada Abu Bakar, baiat tersebut akhirnya diikuti oleh masyarakat lainnya sehingga dengan demikian Abu Bakar yang akhirnya terpilih sebagai pemimpin¹⁸.

Uraian di atas menggambarkan bagaimana sistem koalisi pernah terjadi di dalam pemerintahan Islam, sekaligus menggambarkan bagaimana suksesi kepemimpinan di dalam islam. walaupun Al-Qur'an dan Al-Hadits tidak memberikan secara tekstual mengenai koalisi maupun mekanisme pemilihan kepala negara, namun secara implisit masalah tersebut telah diatur dalam fiqh Islam yaitu fiqh siyasah dusturiyah. Konsep pemilihan kepala negara dalam Islam tidak spesifik disebutkan mekanismenya yang baku, namun dari praktek yang telah disepakati oleh umat Islam maka bisa ditarik satu kesimpulan bahwa mekanisme pemilihan kepala negara didasarkan pendapat para shahabat Nabi. Hal ini tampak dari proses pemilihan Abu Bakar sebagai Khalifah pertama hingga masa Khalifah Ali bin Abi Thalib.

¹⁷O. Hashem, *Sejarah Islam : Wafat Rasulullah Dan Suksesi Sepeninggal Beliau Di Saqifah*, (Jakarta : Yapi, 2004), 108

¹⁸*Ibid*, 108

bahwa Koalisi secara kata dapat diartikan sebagai bergabung untuk dan koalisi dalam pemahaman ini adalah penggabungan partai politik untuk menjagokan kandidat dengan harapan terjadi *power sharing* atau pembagian kekuasaan. Koalisi tidak berarti penggabungan ideologi, melainkan hanya bentuk fisiknya saja, sehingga dapat dikatakan bahwa koalisi hanya bersifat momentum semata atau insidental, lebih jauh lagi koalisi tidak bersifat menetap.¹⁹

2. Syifaul Qulub, *Sistem Parliamentary Threshold dalam Pemilihan Presiden Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 (Analisis Hukum Islam)*. Penelitian ini mengkaji tentang bagaimana sistem parliamentary threshold dalam pemilihan presiden menurut pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa penggunaan sistem parliamentary threshold dalam No. 10 tahun 2008 dalam pasal 202 ayat (1) (partai harus mencapai 2,5 % suara sah nasional sehingga bisa diikutkan dalam penentuan kursi DPR) merupakan ambang batas yang mana dalam konstalasi politik pemilu 2009 dalam hal ini merupakan langkah awal dalam pencalonan Capres-Cawapres. Oleh karena itu UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilu presiden menyebutkan prosentase sebagai syarat pencalonan presiden dan wakil presiden yakni 20% jumlah

¹⁹Samugyo Ibnu Redjo, *Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan* (governance, Vol. 1, No. 1, November 2010)

kursi atau 25% suara sah nasional. Dalam hal ini sistem dalam pemilihan presiden menggunakan ambang batas/prosentase.²⁰

Dua penelitian tersebut diatas berbeda dengan kajian dalam penelitian ini sebab pembahasan dalam penelitian ini fokus pada penyelenggaraan sistem presidensial yang dijalankan dengan format koalisi menurut UUD 1945 ditinjau dengan siyasah dusturiyah, baik yang berkaitan dengan sistem pemilihan kepala negaranya maupun akibat-akibat yang bisa timbul karena adanya sistem koalisi.

F. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui lebih mendalam penyelenggaraan sistem presidensial yang dijalankan dengan format koalisi menurut UUD 1945.
- b. Untuk menganalisis penyelenggaraan sistem presidensial yang dijalankan dengan format koalisi dalam perspektif siyasah dusturiyah.

G. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan hasil penelitian ini diharapkan dapat mempunyai nilai tambah dan manfaat sebagai berikut:

1. Aspek Teoritis (keilmuan)

Penelitian tentang penyelenggaraan sistem presidensial dengan format koalisi menurut UUD 1945 dalam perspektif siyasah dusturiyah ini

²⁰Syifaul Qulub, *Sistem Parliamentary Threshold dalam Pemilihan Presiden Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 (Analisis Hukum Islam)*, Skripsi : IAIN Surabaya, 2008

badan perwakilan rakyat, dengan kata lain badan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen²¹. Dalam hal ini pembahasan dibatasi pada sistem presidensial yang diselenggarakan dengan format koalisi dalam pemilu presiden.

Format koalisi menurut UUD

1945 : adalah persekutuan atau gabungan beberapa partai politik dalam mengusung pasangan calon pasangan presiden dan wakil presiden dalam pemilu presiden, dimana dalam kerjasamanya, masing-masing memiliki kepentingan sendiri-sendiri.²²

Siyasah dusturiyah : merupakan salah satu aspek hukum Islam yang pembahasannya mencakup masalah-masalah imamah, hak dan kewajibannya, rakyat status dan hak-haknya, baiat, waliyul ahdi, perwakilan, ahlul halli wal aqdi dan wazarah.²³ Dalam hal

²¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 151

²² *Pembentukan Cabinet Pada System Pemerintahan Presidensial Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Universitas Sumatra Utara 2008), 11

²³ Suyuti Pulungan, *Fiqih Siyasyah*, 41.

- Bab I : Merupakan pendahuluan, meliputi latar belakang masalah, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.
- Bab II : Merupakan landasan teori tentang sistem pemerintahan di dalam siyasah dusturiyah, pengertian siyasah dusturiyah, konsep Imamah serta konsep baiat.
- Bab III : Merupakan uraian tentang penyelenggaraan sistem presidensial dengan format koalisi menurut UUD 1945, diantaranya meliputi : sistem pemerintahan presidensial, koalisi serta penyelenggaraan sistem presidensial dengan format koalisi.
- Bab IV : Merupakan analisis fiqh siyasah dusturiyah terhadap penyelenggaraan sistem presidensial dengan format koalisi menurut UUD 1945.
- Bab V : Merupakan penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II

KONSEPSI IMAMAH DAN BAI'AT DALAM SIYASAH DUSTURIYAH

A. Sistem Pemerintahan dalam Siyasah Dusturiyah

Sebagaimana yang sudah dipaparkan pada bab sebelumnya, Islam merupakan agama yang komprehensif dan telah mengatur seluruh sendi kehidupan manusia, tidak hanya dalam masalah individual namun termasuk juga dalam masalah kenegaraan. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, dalam Islam tercermin sebagaimana pada konsep imamah dimana hal ini secara eksplisit telah diatur dalam siyasah dusturiyah, yaitu siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.¹ Ruang lingkup pembahasan dalam siyasah dusturiyah ini meliputi masalah-masalah imamah, hak dan kewajibannya, rakyat status dan hak-haknya, bai'at, waliyul 'ahdi, perwakilan, 'ahlul ḥalli wal aqdi dan wazarah.²

¹Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1994), 40

²*Ibid*, 41

Ruang lingkup siyasah dusturiyah tersebut di atas tidak akan dipaparkan semua dalam penulisan ini, sebab sehubungan dengan tema dalam penelitian ini, maka pembahasan dalam penulisan ini hanya akan dipaparkan dua masalah saja yaitu tentang imamah dan bai'at. Dimana imamah ini merupakan cerminan daripada sistem pemerintahan di dalam Islam sedangkan bai'at sendiri merupakan cerminan tentang adanya konsep koalisi di dalam Islam. Kedua masalah tersebut akan dipaparkan sebagai berikut:

1. Imamah

a. Pengertian Imamah

Imamah menurut bahasa berarti “kepemimpinan”. *Imama* yang memiliki arti “pemimpin”, ia laksana ketua yang memimpin bawahanya. Imamah sering juga disebut khalifah, yaitu penguasa atau pemimpin tertinggi rakyat. Kata imam juga digunakan untuk orang yang mengatur kemaslahatan sesuatu, untuk pemimpin pasukan, dan untuk orang dengan fungsi lainnya.³

Di dalam Al-Qur'an tidak disebutkan kata imamah, yang ada hanya kata *imam* (pemimpin) dan *'aimmah* (pemimpin-pemimpin), seperti:

³Ali Ahmad As-Salus. *Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah Al-Isna 'Asyariyah*.Tjmh (Jakarta: Gema Insani Prees, 1997), 15

وَجَعَلْنَاهُمْ أَيْمَةً يَهْتَدُونَ بِأَمْرِنَا وَأَوْحَيْنَا إِلَيْهِمْ فِعْلَ الْخَيْرَاتِ وَإِقَامَ الصَّلَاةِ وَإِيتَاءَ

الزَّكَاةِ وَكَانُوا لَنَا عَبِيدِينَ ﴿٧٢﴾

“Kami telah menjadikan mereka itu sebagai pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami dan telah Kami wahyukan kepada, mereka mengerjakan kebajikan, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan hanya kepada kamilah mereka selalu menyembah,” (Q.S. Al-Anbiya : 73)⁴

وَإِذِ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ﴿٥٤﴾ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ﴿٥٥﴾ قَالَ وَمِنْ

ذُرِّيَّتِي قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ ﴿٥٦﴾

“dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat (perintah dan larangan), lalu Ibrahim menunaikannya. Allah berfirman: “Sesungguhnya aku akan menjadikanmu imam bagi seluruh manusia”. Ibrahim berkata: “(Dan saya mohon juga) dari keturunanku” Allah berfirman: Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang yang zalim”. Q.S. Al-Baqarah : 124)⁵

Dengan demikian, (berdasarkan tinjauan arti imamah secara epistemologi), kata imam berarti “pemegang kekuasaan atas umat Islam”. Syekh Abu Zahrah mengatakan bahwa “imamah itu berarti juga khalifah, sebab orang yang menjadi khalifah adalah penguasa tertinggi (pimpinan tertinggi) bagi umat Islam setelah Nabi wafat”.⁶

⁴Departemen Agama, *Al-Qur'an Dan Terjemahnya : Al-Jumanatul 'Ali* (CV PENERBIT J-ART, 2005), 328

⁵*Ibid*, 19

⁶Ali Ahmad As-Salus. *Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah Al-Isna 'Asyariyah*.Tjmh, 16

Suyuthi Pulungan dalam bukunya *fiqh siyasah* mengemukakan bahwa pengertian imamah baik secara etimologis maupun terminologis, menunjukkan bahwa istilah-istilah itu muncul dalam sejarah Islam sebagai sebutan bagi institusi politik untuk menggantikan fungsi kenabian dalam urusan agama dan urusan politik. Secara historis institusi khilafah muncul sejak terpilihnya Abu Bakar sebagai *khilafat Rasulullah* dalam memimpin umat Islam sehari setelah beliau wafat. Kemudian setelah Abu Bakar wafat berturut-turut terpilih Umar bin Khattab, Usman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib dalam kedudukan yang sama. Jadi perkembangan arti khilafah dari “penggantian” kepada “pemerintahan” alias “institusi pemerintahan” dirasionalisasikan dan diberi label agama yang dikaitkan dengan kedudukan Abu Bakar dan penerusnya dalam memimpin umat islam dalam urusan agama dan politik.⁷

Sebagai pemangku jabatan dalam keimamahan ini disebut imam. Kata imam sendiri merupakan turunan dari kata *'amma* yang berarti “menjadi ikutan”. Kata imam berarti “pemimpin, atau contoh yang harus diikuti”. Adapun secara istilah Imam adalah seorang yang

⁷Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 45

memegang jabatan umum dalam urusan agama dan urusan dunia sekaligus.⁸

b. Suksesi Imamah

Berkaitan dengan sistematika untuk menentukan seorang imam, hal ini dapat dilihat dari beberapa praktik dari proses pemilihan Abu Bakar sebagai Khalifah pertama hingga masa Khalifah Ali bin Abi Thalib. Seluruh mekanisme dalam pemilihan Abu Bakar hingga Ali bin Abi Thalib tersebut telah memberikan gambaran kepada kita bagaimana mekanisme pemilihan seorang kepala negara dalam pemerintahan Islam.

Pemilihan dan penetapan Abu Bakar as-Siddiq sebagai khalifah dilakukan secara demokratis. Pencalonannya, diusulkan oleh Umar bin al-Khattab yang kemudian mendapatkan dukungan dari Basyir bin Sa'd, selaku ketua suku Khazraj dan Usaid bin Hudhair seorang pemimpin kaum 'Aus. Pencalonan Abu Bakar tersebut akhirnya memperoleh kesepakatan dari sebagian besar yang hadir pada saat itu walaupun sebelumnya harus melalui proses perdebatan yang panjang.⁹

Ketika Abu Bakar sakit dan merasa kematiannya sudah dekat, ia memanggil para pemuka sahabat yaitu, Umar, Usman, Ali, Abdurrahman bin Auf, Mu'adz bin Jabal, Ubay bin Ka'ab, Zaid bin Tsabit dan beberapa

⁸ *Ibid*, 59

⁹ Hashem, *Sejarah Islam Wafat Rasulullah & Suksesi Sepeninggal Beliau Di Saqifah*, (Jakarta : Yapi, 2004), 107

tokoh lainnya dari kalangan Muhajirin dan Anshar. kemudian mengangkat Umar bin Khattab sebagai penggantinya dengan maksud untuk mencegah kemungkinan terjadinya perselisihan dan perpecahan di kalangan umat Islam. Para pemuka yang dipanggil Abu Bakar tersebut ternyata tidak keberatan dengan pilihan khalifah Abu Bakar tersebut.¹⁰

Selanjutnya setelah Khalifah Umar wafat, posisi beliau digantikan Usman bin Affan. Untuk menentukan penggantinya, Umar tidak menempuh jalan yang dilakukan Abu Bakar. Dia menunjuk enam orang sahabat dan meminta kepada mereka untuk memilih salah seorang diantaranya menjadi khalifah. Enam orang tersebut adalah Usman bin Affan, Ali bin Abi Thalib, Thalhah bin Ubaidillah, Zubair bin Awwam, Saad bin Abi Waqqas, dan Abdurrahman bin Auf. Keenam sahabat ini mempunyai hak memilih dan dipilih. Setelah Umar wafat, tim ini bermusyawarah dan berhasil menunjuk Usman sebagai khalifah.¹¹

Usman dikenal sebagai khalifah yang bijaksana, beliau adalah orang yang anti kekerasan ataupun kesewenang-wenangan, tanpa adanya suatu dasar hukum yang dapat membenarkan tindakannya itu. Namun sangat disayangkan, sikap bijaksana khalifah Usman itu telah dieksploitir dan dikhianati oleh kelompok Sabaiyah, karena ternyata mereka

¹⁰M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta : Bulan Bintang, 1992), 131

¹¹*Ibid*, 135

mengepung tempat kediaman khalifah Usman dan kemudian membunuhnya secara kejam.¹²

Dengan wafatnya Usman maka jabatan khalifah menjadi kosong. Ali dicalonkan untuk mengisi kekosongan itu. Mula-mula Ali menolak dan Ali menghubungi Talhah dan Zubair, Ali menginginkan salah seorang diantara mereka bersedia untuk dipilih sebagai khalifah dan beliau siap untuk melakukan bai'at kepada salah seorang dari mereka.

Pada akhirnya masalah penentuan khalifah itu diserahkan kepada umat Islam untuk menentukannya melalui suatu musyawarah yang dihadiri rakyat Madinah. Dalam proses penentuan khalifah tersebut mayoritas sahabat mempertimbangkan bahwa orang yang paling tepat untuk mengisi jabatan khalifah ketika itu adalah Ali. Ali yang semula menolak jabatan itu, karena pertimbangan untuk kepentingan umat Islam, ia menyatakan persetujuannya untuk dicalonkan. Dengan begitu maka ia terpilih sebagai khalifah keempat.¹³

Dengan berdasarkan suksesi kepemimpinan keempat khulafaurrasyidin diatas dapat disimpulkan bahwa, agama Islam dalam bentuk asalnya, tidak menetapkan cara atau prosedur tertentu dalam memilih seorang khalifah, pengganti Rasulullah Saw. Menurut Suyuthi

¹² *Ibid*, 137

¹³ *Ibid*, 137-138

Pulungan¹⁴ prosedur empat khulafaurrasidin yang secara silih berganti memimpin masyarakat Islam selama 29 tahun (632-661 M), jelas nampak, bahwa setiap khalifah terpilih dengan cara-cara yang berbeda (empat cara) yaitu:

1. Pada pemilihan khalifah pertama Abu Bakar Sidik, yaitu dengan cara pembaiatan dari para sahabat, lalu diikuti oleh para kaum muslimin secara langsung.
2. Dengan cara menyampaikan amanat oleh khalifah Abu Bakar kepada Umar bin Khatab ra sebagai pelanjutnya sebagai khalifah yang kedua. Tetapi setelah Abu Bakar wafat, Umar menyerahkan kembali kekuasaannya kepada umat Islam lalu beliau terpilih kembali melalui syura.
3. Membentuk suatu majelis terbatas yang terdiri dari orang-orang pilihan, lalu setelah memperhatikan aspirasi umat majelis tersebut memilih satu diantara mereka Utsman bin Affan ra. sebagai khalifah ketiga.
4. Pada pemilihan yang keempat hampir sama dengan yang ketiga yaitu pemilihan dengan cara melalui perwakilan umat dan hasil dari penjaringan opini umum yang ada memilih Ali bin Abi Thalib ra. Sebagai Khalifah keempat dalam pemerintahan Islam.

¹⁴Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 159-160

Itulah cara pemilihan kepala negara yang dilakukan pada masa khulafaurrasyidun, dan untuk selanjutnya dalam sejarah Islam kita lihat untuk menentukan para pemimpin masa selanjutnya seperti pada masa bani Umayyah, Abasiyah dan seterusnya yang paling dominan adalah dengan menggunakan sistem kerajan.

c. Hak dan Kewajiban Imamah

Al-mawardi menyebut dua hak imam yaitu, hak untuk dita'ati dan hak untuk dibantu. Akan tetapi apabila kita pelajari sejarah, ternyata ada hak lain bagi imam, yaitu hak untuk mendapatkan imbalan dari harta baitul mal untuk keperluan hidupnya dan keluarganya secara patut, sesuai dengan kedudukannya sebagai imam.¹⁵

Adapun tugas-tugas dari seorang imamah, yaitu :

- melindungi/menjaga keutuhan agama
- menerapkan hukum pada para pihak yang berperkara (masalah perdata)
- melindungi wilayah negara dan tempat suci
- menegakkan supremasi hukum (*hudud*) (masalah pidana)
- melindungi daerah perbatasan dengan benteng yang kokoh

¹⁵Ahmad Djazuli, *Fiqh Siyasah-Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2007), 93

- memerangi para penentang Islam, setelah mereka didakwahi & masuk Islam atau dalam perlindungan kaum muslimin (*ahlu Zimmah*)
- mengambil *fa'i* (harta yang diperoleh kaum muslimin tanpa peperangan) dan sedekah sesuai dengan kewajiban syariat
- menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan dalam kas negara tanpa berlebihan
- mengangkat orang-orang terlatih dalam tugas-tugas kenegaraan (misalnya: orang jujur yang mengurus keuangan, dsb)
- terjun langsung untuk menangani berbagai persoalan, menginspeksi keadaan
- Imam harus mundur dari imamah, karena dua hal, yaitu: cacat dalam keadilan atau fasik, akibat adanya syahwat atau syubhat; cacat tubuh, terbagi tiga: cacat pancaindra; cacat organ tubuh; cacat tindakan.¹⁶

d. Struktur Pemerintahan Dalam Imamah¹⁷

Dengan meneliti dalil-dalil yang terdapat dalam Al-Qur'an, Al-Hadist ataupun Ijma' Sahabat dan Qiyas, struktur pemerintahan yang terdapat dalam pemerintahan Islam hanya ada delapan bagian, yaitu :

¹⁶Imam al-mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*

¹⁷Oksep Adhayanto, *Khilafah Dalam Sistem Pemerintahan Islam*, (Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, Vol. 1, No. 1, 2011) 94-96

a. *Imam*

Imam adalah orang yang mewakili umat dalam urusan pemerintahan dan kekuasaan serta menerapkan hukum-hukum syara'.

b. *Mu'awin Tafwid* (Wakil imam bidang pemerintahan)

Mu'awin Tafwid adalah seorang pembantu yang diangkat oleh imam agar dia bersama-sama dengan imam memikul tanggungjawab pemerintahan dan kekuasaan. Maka dengan demikian, seorang imam akan menyerahkan urusan-urusan negara dengan pendapatnya serta memutuskan urusan-urusan tersebut dengan menggunakan ijtihadnya, berdasarkan hukum-hukum syara'. Mengangkat mu'awin merupakan masalah yang dimubahkan, sehingga seorang imam diperbolehkan untuk mengangkat mu'awinnya untuk membantunya dalam seluruh tanggungjawab dan tugas yang menyangkut dengan masalah pemerintahan.

c. *Mu'awin Tanfiz* (setia usaha negara)

Mu'awin Tanfiz adalah pembantu yang diangkat oleh seorang imam untuk membantunya dalam masalah operasional dan senantiasa menyertai imam dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dia adalah seorang protokoler yang menjadi penghubung antara imam dengan rakyat, dan antara imam dengan negara-negara lain. Ia bertugas

h. *Majlis Ummat*

Majlis Ummat adalah majlis yang terdiri dari orang-orang yang mewakili aspirasi kaum muslimin, agar menjadi pertimbangan imam dan tempat imam meminta masukan dalam urusan-urusan kaum muslimin. Mereka mewakili ummat dalam *muḥasabah* (kontrol dan koreksi) terhadap pejabat pemerintahan (*ḥukkam*). Anggota Majelis Ummat dipilih melalui pemilihan umum, bukan dengan penunjukan atau pengangkatan, karena status mereka adalah mewakili semua rakyat dalam menyampaikan pendapat mereka, sedangkan seorang wakil itu hakekatnya hanya akan dipilih oleh orang yang mewakilkan.

Pemerintahan di dalam konsep imamah juga bisa disebut sebagai “pemerintahan hukum Tuhan atas manusia”. Allah memerintahkan kaum muslimin untuk mewujudkan pemerintahan yang islami, berbagai ayat dalam al-Qur’an bisa dijumpai yang menerangkan perintah Allah tersebut, diantaranya yaitu:

وَأَنِ احْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ وَاحْذَرْهُمْ أَنْ يَفْتِنُوكَ
عَنْ بَعْضِ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ إِلَيْكَ فَإِنْ تَوَلَّوْا فَاعْلَمُوا أَنَّمَا يُرِيدُ اللَّهُ أَنْ يُصِيبَهُمْ
بِبَعْضِ ذُنُوبِهِمْ وَإِنَّ كَثِيرًا مِّنَ النَّاسِ لَفَاسِقُونَ ﴿٥١﴾

“Dan hendaklah kamu memutuskan perkara di antara mereka menurut apa yang diturunkan Allah, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebahagian apa yang telah diturunkan Allah kepadamu. jika mereka berpaling (dari hukum yang telah diturunkan Allah), Maka ketahuilah bahwa Sesungguhnya Allah menghendaki akan menimpakan mushibah kepada mereka disebabkan sebahagian dosa-dosa mereka. dan Sesungguhnya kebanyakan manusia adalah orang-orang yang fasik.” (QS. Al-Maidah: 49)¹⁸

أَفَحُكْمَ الْجَاهِلِيَّةِ يَبْغُونَ وَمَنْ أَحْسَنُ مِنَ اللَّهِ حُكْمًا لِّقَوْمٍ يُوقِنُونَ ﴿٥٠﴾

Apakah hukum Jahiliyah yang mereka kehendaki, dan (hukum) siapakah yang lebih baik daripada (hukum) Allah bagi orang-orang yang yakin? (al-Maidah : 50)¹⁹

Sesuai dengan tujuan dan misinya, pemerintah dalam konsep imamah memiliki tugas dan fungsi sebagai berikut: (1) mempertahankan lembaga-lembaga dan hukum Islam; (2) melaksanakan hukum Islam; (3) membangun tatanan yang adil; (4) memungut dan memanfaatkan pajak sesuai dengan ajaran Islam; (5) menentang segala bentuk agresi, mempertahankan kemerdekaan dan integrasi teritorial tanah Islam; (6) memajukan pendidikan; (7) memberantas korupsi dan segala jenis penyakit sosial lainnya; (8) memberikan perlakuan yang sama kepada semua warga

¹⁸ Departemen Agama, *Al-Qur'aan Dan Terjemahnya : Al-Jumanatul 'Ali*, 116

¹⁹ *ibid*

tanpa diskriminasi; (9) memecahkan masalah kemiskinan dan (10) memberikan pelayanan kemanusiaan secara umum.²⁰

Berdasarkan tujuan dan misi pemerintahan tersebut di atas, maka Untuk dapatnya dicapai tujuan dari pemerintahan di dalam konsep imamah tersebut, bagi ummat Islam diberikan hak untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah dan menasihatinya sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan pemerintahan. Sedangkan pemerintah diperintah untuk bermusyawarah dengan rakyat, menghargai aspirasinya, dengan mengambil yang baik dari masukan-masukannya. Maka dengan demikian cita-cita untuk menciptakan tatanan sosial yang adil sesuai dengan ketentuan syari'at akan bisa direalisasikan. Cita-cita keadilan berdasarkan syari'at merupakan cita-cita ideal bagi suatu pemerintahan dalam konsep imamah.

2. Bai'at

a. Pengertian Bai'at

Secara etimologis kata *بيعة* berasal dari akar kata *بيعى* (menjadi *باعى*) yang berarti menjual. Bai'at adalah kata jadian yang mengandung arti perjanjian, janji setia atau saling berjanji dan setia, karena dalam pelaksanaannya selalu melibatkan dua pihak secara sukarela. Bai'at

²⁰M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta : Bulan Bintang, 1992), 142

berarti juga berjabat tangan untuk bersedia menjawab akad transaksi barang atau hak dan kewajiban, saling setia dan taat.²¹

Menurut Ibnu Khaldun secara terminologis baiat adalah perjanjian orang yang berbai'at untuk taat melakukan sumpah setia kepada pemimpinnya bahwa ia akan menyelamatkan pandangan yang diembannya dari pemimpin, baik berupa perintah yang disenangi maupun tidak disenangi. Sedangkan menurut Ibnu Manzur bai'at adalah ungkapan perjanjian antara dua pihak yang seakan-akan salah satu pihak menjual apa yang dimilikinya, menyerahkan dirinya dan kesetiannya kepada pihak kedua secara ikhlash dalam urusannya.²²

Implementasi bai'at dalam hak dan kewajiban secara timbal balik tergambar dalam al-Qur'an yang menyatakan, bila datang kepada Nabi perempuan-perempuan yang beriman untuk Mengadakan janji setia, bahwa mereka tiada akan menyekutukan Allah, tidak akan mencuri, tidak akan berzina, tidak akan membunuh anak-anaknya, tidak akan berbuat Dusta yang mereka ada-adakan antara tangan dan kaki mereka dan tidak akan mendurhakaimu dalam urusan yang baik, maka ia harus menerima janji itu dan memperlakukan mereka dengan baik serta memohonkan ampunan dari Allah kepada mereka.²³

²¹ Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta : PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1999), 179

²² *Ibid*, 179

²³ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 73

b. Dasar Hukum Bai'at

Nabi Muhammad SAW. telah mewajibkan kepada setiap Muslim agar di pundaknya terdapat baiat. Beliau juga menyifati orang yang mati, yang di pundaknya tidak terdapat bai'at, sebagai orang yang mati seperti kematian Jahiliah.²⁴ Adapun di dalam al-qur'an, ayat-ayat yang menjadi dasar tentang bai'at ini di antaranya adalah:

يَتَأْتِيهَا النَّبِيُّ إِذَا جَاءَكَ الْمُؤْمِنَاتُ يُبَايِعَنَّكَ عَلَىٰ أَنْ لَا يُشْرِكْنَ بِاللَّهِ شَيْئًا وَلَا يَسْرِقْنَ وَلَا يَزْنِينَ وَلَا يَقْتُلْنَ أَوْلَادَهُنَّ وَلَا يَأْتِينَ بِبُهْتَانٍ يَفْتَرِينَهُ بَيْنَ أَيْدِيهِنَّ وَأَرْجُلِهِنَّ وَلَا يَعَصِيَنَّكَ فِي مَعْرُوفٍ فَبَايِعْنَهُنَّ وَأَسْتَغْفِرْ لَهُنَّ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ ﴿١٠﴾

Artinya : *Hai Nabi, apabila datang kepadamu perempuan-perempuan yang beriman untuk Mengadakan janji setia, bahwa mereka tiada akan menyekutukan Allah, tidak akan mencuri, tidak akan berzina, tidak akan membunuh anak-anaknya, tidak akan berbuat Dusta yang mereka ada-adakan antara tangan dan kaki mereka dan tidak akan mendurhakaimu dalam urusan yang baik, Maka terimalah janji setia mereka dan mohonkanlah ampunan kepada Allah untuk mereka. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang. (Q.S al-Mumtahanah : 12)*²⁵

إِنَّ الَّذِينَ يُبَايِعُونَكَ إِنَّمَا يُبَايِعُونَ اللَّهَ يَدُ اللَّهِ فَوْقَ أَيْدِيهِمْ فَمَنْ نَكَثَ فَإِنَّمَا يَنْكُثُ عَلَىٰ نَفْسِهِ ۗ وَمَنْ أَوْفَىٰ بِمَا عَاهَدَ عَلَيْهِ اللَّهُ فَمَسِيئَتِهِ أَجْرًا عَظِيمًا ﴿١١﴾

Artinya: *“Bahwasanya orang-orang yang berjanji setia kepada kamu sesungguhnya mereka berjanji setia kepada Allah. Tangan Allah di atas tangan mereka maka barangsiapa yang melanggar janjinya sendiri*

²⁴Yahya A.R, *Struktur Negara Khilafah (Pemerintahan dan Administrasi)*, (Jakarta: Dar al-Ummah, 2006), 16

²⁵Departemen Agama, *Al-Qur'aan Dan Terjemahnya : Al-Jumanatul 'Ali*, 551

dan barangsiapa menepati janjinya kepada Allah maka Allah akan memberinya pahala yang besar.” (Q.S. Al-Fath: 10)²⁶

لَقَدْ رَضِيَ اللَّهُ عَنِ الْمُؤْمِنِينَ إِذْ يُبَايِعُونَكَ تَحْتَ الشَّجَرَةِ فَعَلِمَ مَا فِي قُلُوبِهِمْ
فَأَنْزَلَ السَّكِينَةَ عَلَيْهِمْ وَأَثَبَهُمْ فَتْحًا قَرِيبًا ﴿١٨﴾

Artinya : “*Sesungguhnya Allah telah ridha terhadap orang-orang mukmin ketika mereka berbai’at kepadamu dibawah pohon, maka Allah mengetahui apa yang ada dalam hati mereka lalu menurunkan ketenangan atas mereka dan memberi balasan kepada mereka dengan kemenangan yang dekat waktunya*”. (Qs. Al-Fath:18)²⁷

Adapun dalil dari as-Sunnah, di antaranya adalah apa yang pernah diriwayatkan dari Nafi’yaitu:

*Dari nafi’ Ia berkata: Abdullah bin Umar telah berkata kepadaku: Aku mendengar Rasulullah saw. Pernah bersabda: Siapa saja yang melepaskan tangan dari ketaatan, ia akan menjumpai Allah pada Hari Kiamat kelak tanpa memiliki hujjah, dan siapa saja yang mati, sedangkan di pundaknya tidak terdapat baiat (kepada Khalifah), maka ia mati seperti kematian Jahiliah. (HR Muslim).*²⁸

c. Sejarah Bai’at

Di dalam sejarah bai’at pernah terjadi dari sebelum masa Rasulullah. Bai’at tersebut diantaranya adalah Bai’at Muthayyibin, yaitu perjanjian antara kabilah Bani Abdud Dar, Bani Jamah, Bani Salim, Bani Makhzum dan Bani Adi, yaitu untuk tidak saling berebut kekuasaan atas Ka’bah yaitu dengan memasukkan masing-masing tangannya ke dalam

²⁶Departemen Agama, *Al-Qur’aan Dan Terjemahnya : Al-Jumanatul ‘Ali* , 512

²⁷*Ibid*, 513

²⁸Hussein Bahreisy, *Himpunan Hadits Pilihan Hadits Shahihbukhari*, (Surabaya : al-Ikhlash, 1992)

mangkok berisi minyak wangi dan mengusapkannya ke Ka'bah sehingga dinamakan Muthayyibin (orang-orang yg memakai minyak wangi).²⁹

Pada masa Rasulullah bai'at juga terjadi beberapa kali diantaranya bai'at Aqabah pertama dan bai'at Aqabah kedua. Bai'at Aqabah pertama terjadi pada tahun 621 M disuatu bukit yang bernama Aqabah. Bai'at Aqabah pertama ini dilakukan antara Nabi dengan 12 (dua belas) orang dari Kabilah Kharaj dan Aus dari Yastrib. Isi dari bai'at ini adalah: mereka berjanji setia kepada Nabi untuk tidak menjerikatkan Allah, tidak akan mencuri, berzina, membunuh anak-anak, menuduh dengan tuduhan palsu, tidak akan mendurhakai Nabi di dalam kebaikan.³⁰

Bai'at Aqabah Kedua terjadi tahun 622 M, dilakukan antara Nabi dengan 75 orang Yastrib yang terdiri dari berbagai kalangan baik dari muslim maupun non muslim yang mewakili warga sukunya. Bai'at Aqabah kedua ini disebut juga bai'at kubra, di dalam bai'at ini terjadi dialog antara Rasulullah dengan orang-orang Yastrib, dan pada akhirnya orang-orang Yastrib membai'at Rasul dengan kata-kata:

“Kami berbai'at (janji setia) untuk taat dan selalu mengikuti baik pada waktu kesulitan maupun pada waktu dalam kemudahan, pada waktu senang dan pada waktu susah dan tetap berbicara benar dimaapun kami berada, tidak takut celaan orang di dalam membela kalimat Allah.”³¹

²⁹

³⁰ Ahmad Djazuli, *Fiqih Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, 104

³¹ *Ibid*, 104-105

Demikian di atas merupakan sejarah dari beberapa bai'at yang pernah terjadi baik pada masa rasulullah maupun sebelum masa rasulullah. Adapun setelah masa rasulullah bai'at juga masih tetap terjadi, diantaranya adalah pembaiatan terhadap khulafaurrasyidin dan lain sebagainya.

Dari bai'at-bai'at yang dilakukan Muslimin kepada Nabi SAW. tersebut di atas intinya adalah janji setia, patuh dan ta'at kepada Nabi shallallahu 'alaihi wa sallam (perintah agama), melaksanakan Islam dan membela atau melindungi Nabi shallallahu 'alaihi wa sallam, dan siap mati untuk berjuang serta berjihad melawan orang kafir dalam mempertahankan Islam. Dan bila melihat beberapa contoh bai'at tersebut diatas, bahwa bai'at itu tidak hanya dilakukan antara dua belah pihak saja melainkan juga beberapa belah pihak.

Sementara itu bai'at yang mencerminkan adanya koalisi di dalam pemilihan kepala Negara bisa dilihat dalam peristiwa pembaiatan terhadap kholifah pertama Sayyidina Abu Bakar Shiddiq. Dimana pada saat itu terjadi perdebatan yang sengit antara kaum Anshar dan kaum Muhajirin tentang siapa yang akan menggantikan kepemimpinan Rasul SAW.

Pada peristiwa tersebut Umar mengusulkan agar Abu Bakar yang menjadi pemimpin, namun usulan tersebut tidak begitu saja langsung diterima, malah terjadi perdebetan. Ada beberapa nama selain Abu Bakar yang dikemukakan masyarakat pada saat itu, diantaranya adalah Ali bin Abi

Thalib dan Sa'd bin 'Ubadah. Ditengah-tengah perdebatan tersebut akhirnya ada dua orang yang masing-masing dari suku kharaj dan dari kaum 'aus yang kemudian menyatakan baiatnya terhadap abu bakar. Orang tersebut adalah Basyir bin Sa'd, ayah Nu'man bin Basyir, saudara sepupu Sa'd bin 'Ubadah, ketua suku Khazraj dan pemimpin kaum 'Aus, Usaid bin Hudhair.³² Maka setelah Umar Bin Khattab dan dua orang tersebut menyatakan baiatnya kepada Abu Bakar, baiat tersebut akhirnya diikuti oleh masyarakat lainnya sehingga dengan demikian Abu Bakar yang akhirnya terpilih sebagai pemimpin³³.

³²O. Hashem, *Sejarah Islam : Wafat Rasulullah Dan Suksesi Sepeninggal Beliau Di Saqifah*, (Jakarta : Yapi, 2004), 108

³³*Ibid*, 108

BAB III

PENYELENGGARAAN SISTEM PRESIDENSIAL DENGAN FORMAT

KOALISI MENURUT UUD 1945

A. Pengertian Sistem Pemerintahan

Pada bab sebelumnya sedikit sudah dikemukakan mengenai pengertian sistem pemerintahan. Untuk memahami lebih jauh mengenai pengertian sistem, berikut ini akan dikemukakan beberapa pendapat tentang definisi dari sistem tersebut. Menurut Carl J. Friederich¹, sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang memiliki hubungan fungsional, baik antara bagian yang satu dengan bagian yang lain maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhan, sehingga hubungan itu dapat menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian yang satu dengan bagian yang lainnya, akibat yang ditimbulkan jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik maka akan mempengaruhi bagian-bagian yang lainnya.

Berkaitan dengan pengertian sistem tersebut Pamudji juga menegaskan bahwa, “sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh, dimana di dalamnya terdapat komponen-komponen yang pada gilirannya merupakan sistem tertentu yang mempunyai fungsi masing-masing, saling berhubungan satu

¹Carl J. Friederich Dalam Titik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2011), 55-56

dengan yang lain menurut pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan”.²

Dari kedua rumusan di atas, maka dapat diketahui bahwa sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh dari beberapa komponen yang mempunyai hubungan fungsional dan ketergantungan antara satu dengan yang lain menurut suatu norma tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan.

Mengenai pengertian pemerintahan, secara etimologi kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dan pemerintah berasal dari kata perintah. Menurut kamus besar, kata-kata tersebut mempunyai arti sebagai berikut:

- a. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu;
- b. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara;
- c. Pemerintahan adalah suatu perbuatan atau cara, urusan dalam hal memerintah.³

Berkaitan dengan pengertian pemerintahan ini terdapat dua pengertian yaitu, pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Dalam arti luas pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat-rakyatnya dan kepentingan negara

²Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), 8-9

³*Ibid*, 3

sendiri.⁴ Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan negara.⁵

Jadi apabila pengertian sistem dan pengertian pemerintahan dikaitkan, maka kebulatan atau keseluruhan yang utuh itu adalah pemerintahan, sedangkan komponen-komponen itu adalah legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang mana komponen tersebut telah mempunyai fungsi masing-masing. Komponen-komponen itu saling berhubungan satu dengan yang lain mengikuti suatu pola, tata dan norma tertentu. Oleh Karena itu apabila berbicara tentang sistem pemerintahan pada dasarnya adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara menjalankan kekuasaan negara itu, dalam rangka menjalankan kepentingan rakyat.⁶ Mahfud MD mengemukakan bahwa sistem pemerintahan dapat juga dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.⁷

B. Sistem Pemerintahan Presidensial

Pemerintahan sistem presidensial adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada diluar pengawasan (langsung)

⁴Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), 148

⁵*Ibid*, 148

⁶Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 148

⁷Moh. Mahfud Md, (*Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta : Uii Press, 1993) 83

parlemen.⁸ Mengkaji mengenai sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari Amerika Serikat. Dalam berbagai literatur dinyatakan, Amerika Serikat bukan saja merupakan tanah kelahiran sistem pemerintahan presidensial, tetapi juga menjadi contoh ideal karena telah memenuhi hampir semua kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, jika hendak melakukan pengkajian mengenai sistem pemerintahan presidensial, maka ada baiknya dimulai dengan menelaah sistem politik Amerika Serikat. Kelahiran sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dilepaskan dari perjuangan Amerika Serikat dalam menentang dan melepaskan diri dari kolonial Inggris serta sejarah singkat pembentukan konstitusi Amerika Serikat.⁹

Latar belakang dianutnya sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat ialah karena kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam *trias politica* itu terdapat sistem *check and balance*.¹⁰

Sebagai bentuk daripada penolakan terhadap Inggris, maka pembentuk konstitusi Amerika Serikat berupaya membentuk sistem pemerintahan yang

⁸Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 151

⁹Jimly Assiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 316

¹⁰Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1988, 177

berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang dipraktikkan di Inggris. Salah satu konsep yang dimuat dalam konstitusi Amerika Serikat ialah pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Tidak hanya itu, jabatan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan pertama kali juga muncul di Amerika Serikat pada abad ke-18. Jabatan presiden tersebut merupakan hasil Konvensi Federal pada tahun 1787. Sekalipun memilih Presiden dan menolak Raja, para perancang konstitusi Amerika Serikat memutuskan bahwa Presiden harus mempunyai kekuatan yang memadai untuk menyelesaikan rumitnya masalah bangsa. Karena itu dirancanglah konstitusi yang memberikan kekuasaan besar kepada Presiden, namun dengan tetap menutup hadirnya pemimpin sejenis Raja yang tiran.¹¹

Di antara semua kawasan di dunia, negara-negara Amerika Tengah dan Amerika Selatan merupakan kawasan yang paling luas menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Salah satu alasannya, karena secara geografis, negara-negara tersebut lebih dekat dengan Amerika Serikat. Sementara itu, di Afrika, Presiden Liberia yang hadir pada tahun 1848 adalah Presiden pertama yang mendapat pengakuan dunia internasional.¹² Di Asia, pemerintahan republik yang dipimpin oleh seorang Presiden dicangkokkan Amerika Serikat di Filipina pada

¹¹Harun Alrasyid Dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, 32

¹²Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, 33

1935. peristiwa itu terjadi ketika Filipina memperoleh kemerdekaan dalam bentuk *The Commonwealth of the Philippines* dari Amerika Serikat.¹³

Dengan semakin meluasnya negara-negara yang menganut bentuk pemerintahan republik yang dipimpin oleh seorang Presiden, mulai muncul kajian-kajian tentang praktik sistem pemerintahan presidensial. Misalnya, pada era 1940-an muncul kajian tentang perbandingan antara sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan presidensial. Selanjutnya, pada era 1950-an sampai 1970-an, kajian sistem pemerintahan presidensial lebih banyak menyoroti proses demokrasi dalam pelaksanaan fungsi legislasi pada sistem pemerintahan presidensial di Amerika. Dari berbagai literatur yang ada, era 1980- an sampai dengan 1990-an menjadi periode yang paling luas dalam mengkaji sistem pemerintahan presidensial. Pada periode 1980-1990-an ini, kajian mulai mengarah pada praktik sistem pemerintahan presidensial di beberapa benua.¹⁴

Pada era abad ke-19 sampai awal abad ke-21, kajian atas sistem pemerintahan presidensial memasuki dimensi yang lebih luas. Gelombang studi mengenai sistem pemerintahan presidensial pada tahun 1990 sampai awal abad ke-21 terus mengalami perkembangan. Secara umum, pada periode ini terdapat

¹³ *Ibid*, 33-34

¹⁴Harun Alrasyid Dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, 34

empat gelombang pemikiran dan studi mengenai sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

- a. Gelombang pertama, ditandai oleh satu variabel penjelas, yaitu bentuk pemerintahan (tipe rezim) dan variabel perantara yakni keberhasilan konsolidasi demokrasi.
- b. Gelombang kedua, ditandai dengan variabel penjelas, yakni tipe rezim ditambah dengan sistem kepartaian dan/atau *leadership powers* dan variabel perantara yaitu *good governance* yang pada umumnya bertentangan dengan variabel perantara konsolidasi demokrasi.
- c. Gelombang ketiga, berbeda dengan gelombang pertama dan kedua, pada gelombang ketiga ini ditandai dengan pengaruh teori-teori ilmu politik. Dalam hal ini, manfaat-manfaat rezim presidensial tidak lagi menjadi satu-satunya fokus studi.
- d. Gelombang keempat, penguatan paradigma *good governance* semakin mensyaratkan perubahan-perubahan struktural dan fungsi pada level sistem pemerintahan.¹⁵

Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga sebagai pusat kekuasaan negara. Artinya, Presiden tidak hanya

¹⁵Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, 35-36

sebagai kepala pemerintahan, tetapi juga sebagai kepala negara. Itulah sebabnya kekuasaan Presiden tidak hanya menyentuh wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi juga merambah pada fungsi legislasi dan kewenangan di bidang yudikatif.¹⁶

Dengan kekuasaan Presiden yang begitu luas, jika dalam sistem pemerintahan parlementer objek yang diperbutkan ialah parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial objek yang diperbutkan ialah Presiden. Sekalipun dalam sistem pemerintahan presidensial tidak satupun lembaga negara yang menjadi fokus kekuasaan, peran dan karakter individu Presiden lebih menonjol dibandingkan dengan peran kelompok, organisasi, atau partai politik yang ada dalam negara. Oleh karena itu, mayoritas para ahli dalam menguraikan sistem pemerintahan presidensial cenderung menghadapkan posisi Presiden dengan lembaga legislatif.¹⁷

Untuk memahami lebih jauh tentang sistem pemerintahan presidensial, berikut ini akan dipaparkan karakteristik umum yang menggambarkan sistem pemerintahan presidensial tersebut, yaitu:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan hanya ada pada Presiden dan Wakil Presiden saja.

¹⁶Denny Indrayana Dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, 38

¹⁷Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, 38

- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah kepala pemerintahan.
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
- f. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
- g. Jika dalam sistem pemerintahan parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem pemerintahan parlementer yang terpusat pada parlemen.¹⁸

Berdasarkan karakter yang dikemukakan di atas, hampir semua ahli sepakat bahwa salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yang utama adalah Presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Di luar fungsi ganda yang dipegang oleh Presiden, karakter sistem pemerintahan presidensial dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Pola hubungan itu

¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 316

sudah bisa dilacak dengan adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih Presiden dan memilih anggota legislatif.¹⁹

Dengan pola hubungan yang terpisah, setidaknya ada empat keuntungan yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

- a. Presiden yang dipilih secara langsung menjadikan kekuasaannya menjadi *legitimate* karena mendapat mandat langsung dari rakyat.
- b. Adanya pemisahan antara lembaga negara terutama antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Dengan adanya pemisahan itu, setiap lembaga negara dapat saling melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan.
- c. Dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara cepat.
- d. Dengan masa jabatan yang tetap, posisi presiden jauh lebih stabil dibandingkan dengan Perdana Menteri yang bisa diganti setiap waktu.²⁰

Dengan pemisahan secara jelas antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif dalam sistem pemerintahan presidensial, pembentukan pemerintah tidak tergantung pada proses politik di lembaga legislatif. Jika dalam sistem pemerintahan parlementer eksekutif sangat tergantung akan dukungan parlemen, maka dalam sistem pemerintahan

¹⁹Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, 40

²⁰*Ibid*, 42

presidensial dibangun dalam prinsip pemisahan kekuasaan yang jelas antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif. Tidak hanya itu, dengan adanya pemisahan kekuasaan, sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang dibatasi.²¹

Di Indonesia sebagai ketentuan bahwa Indonesia merupakan negara yang menganut sistem presidensial hal ini tercermin dari beberapa pasal di dalam UUD yang isinya merupakan ciri utama daripada sistem presidensial, pasal-pasal tersebut diantaranya sebagai berikut:

1. Pasal yang berkaitan dengan kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara:

Pasal 4 ayat (1) : “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945”.

Pasal 5 ayat (2) : “presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”

Pasal 10 : “presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat angkatan laut dan angkata udara”

Pasal 11 ayat (1) : “presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain”

Pasal 12 : “presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”

2. Pasal yang terkait dengan pengangkatan menteri:

Pasal 17 ayat (2) : “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”

²¹ *Ibid*, 42

terdiri dari MK, MA dan KY.²² Selain itu ketentuan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial juga terlihat dari pasal-pasal lain berikut ini:

Pasal 6A berbunyi: *“Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”*.

Pasal 7 berbunyi: *“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”*.

Pasal 14 berbunyi: *“Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR”*.²³

C. Koalisi

Pengertian koalisi Menurut Ensiklopedi populer politik pembangunan pancasila edisi ke IV menjabarkan bahwa, koalisi berasal dari bahasa latin *co-alescare*, artinya tumbuh menjadi alat pengabung. Maka koalisi merupakan “ikatan atau gabungan antara dua atau beberapa negara untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu atau beberapa partai atau fraksi dalam parlemen untuk mencapai mayoritas yang dapat mendukung pemerintah”. Definisi tersebut menunjukkan bahwa koalisi dibentuk untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.²⁴

Pendapat lain dikatakan oleh Yudha Hariwardana dalam artikelnya “Mempertanyakan Urgensi Koalisi Permanen” yang mengatakan bahwa:

²²GBHN ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999, 73

²³Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara maju*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal. 59-60.

²⁴Diny Murdiati, “Faktor Determinan Koalisi”, dalam <http://www.partai.politik.go.id>, (4 maret 2009)

”Koalisi adalah persekutuan, gabungan atau aliansi beberapa unsur, di mana dalam kerjasamanya, masing-masing memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Aliansi seperti ini mungkin bersifat sementara atau berasas manfaat”.²⁵ Hal ini menunjukkan bahwa dalam pembentukan sebuah koalisi mutlak adanya unsur kepentingan juga manfaat, sebuah koalisi tidak akan terbentuk begitu saja melainkan karena adanya faktor-faktor penentu yang mendukung. Misalkan partai A berkoalisi dengan partai B, hal tersebut terjadi karena partai A bisa mengakomodir kepentingan dari partai B, demikian juga sebaliknya. Dengan kata lain terjadilah simbiosis mutualisme (saling menguntungkan satu sama lain) dalam hal ini kepentingan masing-masing partai yang saling berkoalisi. Selain kepentingan dan untuk tercapainya tujuan tertentu pengertian lain dari koalisi bisa juga karena untuk memperoleh perolehan suara yang signifikan agar dapat memenangkan pertarungan.

Essensi dari sebuah koalisi adalah keadaan bergabungnya beberapa orang atau kelompok yang memiliki kepentingan. Karena dalam dunia politik yang berbicara adalah kepentingan, hal tersebut diperkuat oleh Syamsudin Haris yang menyatakan bahwa ”secara teoritis, masalah koalisi sebenarnya hanya relevan dalam konteks sistem pemerintahan parlementer. Terciptanya koalisi sebenarnya diperuntukan hanya dalam menggalang dukungan dalam membentuk pemerintahan oleh partai pemenang pemilu, serta dibutuhkan untuk membangun

²⁵Yudha Hariwardana, “Mempertanyakan Urgensi Koalisi Permanen”, dalam <http://Wordpress.go.id> (9 December 2006)

dan memperkuat oposisi bagi partai-partai yang mempunyai kursi di parlemen namun tidak ikut memerintah”.²⁶

Koalisi amat akrab dalam praktis partai politik. Mereka yang bersekutu diwarnai perbedaan ideologi, kultural atau atribut kelompok menjadi satu barisan setelah diikat isu bersama mengenai persamaan persepsi terhadap masalah, atau kesejajaran kepentingan. Koalisi juga bisa lahir karena adanya musuh bersama. Bahkan, seringkali kambing hitam itu menjadi kebutuhan dasar yang sengaja diciptakan sebagai alasan bersatu. Tapi, koalisi juga bisa dibangun atas dasar kepentingan politik murni, yakni untuk mendapatkan jabatan publik strategis dan kemudian membagi-baginya di antara sesama peserta koalisi.²⁷

Dalam sejarah pemerintahan, umumnya Negara yang menganut sistem multipartai roda pemerintahannya dibangun atas koalisi sejumlah partai politik. Hal ini disebabkan karena dukungan suara yang diberikan oleh warga Negara dalam pemilihan umum terpecah-pecah melalui banyak partai, sehingga sangat sulit dicapai suara mayoritas. Koalisi adalah praktek yang sangat lumrah dalam perpolitikan sebuah Negara demokrasi. Karena itu tidaklah menjadi aneh ketika dua atau tiga partai politik menyatakan berkoalisi untuk memerintah atau beroposisi.²⁸

²⁶ Diny Murdiati, “Faktor Determinan Koalisi”, dalam <http://www.partai.politik.go.id>, (4 maret 2009)

²⁷ Samugyo Ibnu Redjo, *Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan*, (governance, Vol. 1, No. 1, November 2010), 37

²⁸ Hafied Cangara, *Komunikasi Politik : Konsep, Teori, Dan Strategi*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2011), 218

Di Indonesia sejak dibentuknya partai-partai politik pada 1949, pemerintahan koalisi beberapakali dipraktikkan, terutama dalam sistem pemerintahan UUD sementara dan UUD 1945 dari 1949 sampai 1965. Dalam kabinet RIS misalnya telah tampil tokoh-tokoh dari berbagai partai antara lain Dr. Abu Hanifah (Masyumi), Mr. Wilopo (PNI), dan Dr. Leimena (Parkindo). Demikian pula ketika kabinet hasil pemilu 1955 dibentuk juga diwarnai oleh wakil-wakil partai politik, meski dalam periode 1955-1959 lebih banyak didominasi oleh partai pemenang pemilu, terutama dari PNI dan Masyumi.²⁹

D. Sistem presidensial dengan format koalisi dalam pemilu presiden menurut UUD 1945

Penyelenggaraan sistem presidensial dengan format koalisi dalam pemilu presiden tersebut dibenarkan adanya dengan merujuk kepada Pasal 6A (2) yang berbunyi:

*“Pasangan calon presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”*³⁰

Kata “gabungan partai politik” disini sebenarnya membenarkan adanya koalisi karena kata “gabungan” tersebut bermakna bahwa ada lebih dari satu partai yang menggabungkan lalu mengusulkan seorang presiden. Jadi jelas bahwa koalisi dibenarkan keberadaannya.

²⁹ *Ibid*, 218-219

³⁰ UUD NRI 1945 pasal 6A Ayat 2

Derivasi dari UU No.42 Tahun 2008 juga membenarkan hal tersebut dalam pasal 9 bahwa:

“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.”³¹

Selain dua undang-undang di atas keberadaan koalisi tersebut juga dibenarkan adanya UU No. 2 tahun 2008 tentang partai politik.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem multi partai, menjadikan terjadinya kemungkinan munculnya banyak paket calon presiden di dalam pemilu presiden. Namun demikian, atas dasar adanya Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008, yang menyatakan bahwa pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang memperoleh minimal 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari jumlah suara sah nasional, kemungkinan banyaknya paket Capres-Cawapres tersebut dapat diminimalisir, sebab dengan adanya ketentuan UU No. 42 ini mengakibatkan tidak dapatnya semua pasangan Capres-Cawapres dapat mendaftarkan diri sebagai paket Capres-Cawapres. Hal demikian disebabkan karena bisa jadi partai yang mau mengusung pasangan Capres-Cawapres tersebut tidak memperoleh suara yang

³¹UU Pilpres (UU RI No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden), pasal 9

- Pasal 14: (1)Pendaftaran bakal Pasangan Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dilengkapi dengan persyaratan sebagai berikut:
- a. kartu tanda penduduk dan akta kelahiran Warga Negara Indonesia;
 - b. surat keterangan catatan kepolisian dari Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - c. surat keterangan kesehatan dari rumah sakit Pemerintah yang ditunjuk oleh KPU;
 - d. surat tanda terima atau bukti penyampaian laporan harta kekayaan pribadi kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK);
 - e. surat keterangan tidak sedang dalam keadaan pailit dan/atau tidak memiliki tanggungan utang yang dikeluarkan oleh pengadilan negeri;
 - f. fotokopi NPWP dan tanda bukti pengiriman atau penerimaan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi selama 5 (lima) tahun terakhir;
 - g. daftar riwayat hidup, profil singkat, dan rekam jejak setiap bakal calon;
 - h. surat pernyataan belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
 - i. surat pernyataan setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945 sebagaimana yang dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - j. surat keterangan dari pengadilan negeri yang menyatakan bahwa setiap bakal calon tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - k. bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah, STTB, syahadah, sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh satuan pendidikan atau program pendidikan menengah;
 - l. surat keterangan tidak terlibat organisasi terlarang dan G.30.S/PKI dari kepolisian; dan

- Pasal 17 :
- (1) Dalam hal persyaratan administratif bakal Pasangan Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan Pasal 15 belum lengkap, KPU memberikan kesempatan kepada pimpinan Partai Politik atau para pimpinan Partai Politik yang bergabung dan/atau bakal Pasangan Calon untuk memperbaiki dan/atau melengkapi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak diterimanya surat pemberitahuan hasil verifikasi dari KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2).
 - (2) Pimpinan Partai Politik atau para pimpinan Partai Politik yang bergabung dan/atau bakal Pasangan Calon menyerahkan hasil perbaikan dan/atau kelengkapan persyaratan administratif bakal Pasangan Calon kepada KPU paling lambat pada hari keempat sejak diterimanya surat pemberitahuan hasil verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
 - (3) KPU memberitahukan secara tertulis hasil verifikasi ulang kepada pimpinan Partai Politik atau para pimpinan Partai Politik yang bergabung dan/atau bakal Pasangan Calon paling lambat pada hari ketiga sejak diterimanya hasil perbaikan dan/atau kelengkapan administratif bakal Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
 - (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administratif bakal Pasangan Calon diatur dengan peraturan KPU.
- Pasal 18 :
- (1) Dalam hal bakal Pasangan Calon yang diusulkan tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan Pasal 15, KPU meminta kepada Partai Politik dan/atau Gabungan Partai Politik yang bersangkutan untuk mengusulkan bakal Pasangan Calon yang baru sebagai pengganti.
 - (2) Pengusulan bakal Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari sejak surat permintaan dari KPU diterima oleh Partai Politik dan/atau Gabungan Partai Politik.
 - (3) KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administratif bakal Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 4

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas terlihat jelas bahwa pasangan calon presiden dapat dicalonkan atau diusung oleh satu partai politik ataupun gabungan beberapa partai politik. Dalam hal pasangan calon presiden diusung oleh beberapa gabungan partai politik pasangan calon presiden bisa dibentuk dengan membentuk pasangan calon presiden baru ataupun dengan mendukung salah satu pasangan calon presiden yang telah disiapkan oleh salah satu partai yang telah bergabung dalam koalisi. Sebagai gambaran berikut penulis cantumkan data hasil pemilu 2009 beserta koalisi yang terbangun pada masa itu serta pasangan capres-cawapres yang diusungnya.

Table 3.1

Partai politik hasil pemilu legislatif 2009 yang lolos *threshold*³²

No	Partai Politik	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah kursi	Persentase
1	Demokrat	21.703.137	20,85%	148	26,43%
2	Golkar	15.037.757	14,45%	108	19,29%
3	PDIP	14.600.091	14,03%	93	16,61%
4	PKS	8.206.955	7,88%	59	10,59%
5	PAN	6.254.580	6,01%	42	7,50%
6	PPP	5.533.214	5,32%	39	6,69%
7	PKB	5.146.122	4,94%	30	5,36%
8	Gerindra	4.646.406	4,46%	26	4,64%
9	Hanura	3.922.870	3,77%	15	2,68%

Table 3.2

³²Firmanzah, *persaingan, legitimasi kekuasaan, dan marketing politik*, 480

Koalisi yang terbangun beserta capres-cawapres yang diusung³³

No.	Calon Presiden	Calon wakil Presiden	Koalisi Partai Pendukung	Presentasi kursi di DPR
1	Megawati soekarno putri	Prabowo subianto	PDIP, Partai, Gerindra, PNI, Marhaenisme, Partai Buruh, Pakar Pangan, Partai Merdeka, Partai Kedaulatan, PSI, PPNUI	21,61%
2	Susilo Bambang yudhoyono	Boediono	Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai Republikan, PNBKI, PMB, PPI, Partai Patriot, Partai Pelopor, PKDI, PIS, Partai PIB, Partai PDI	56,07%
3	Muhammad Jusuf Kalla	Wiranto	Partai Golkar, Partai Hanura	22,32%

Qodari mengemukakan adanya empat hukum koalisi Capres dan Cawapres, yaitu :

1. Calon dari partai dengan perolehan kursi (atau persentase suara) lebih besar akan menjadi capres dan calon dari wakil harus puas dengan posisi calon wapres.
2. Tiap partai dan calon akan berusaha berkoalisi dengan partai dan calon lain yang punya perolehan kursi yang signifikan di legislatif. Itu adalah koalisi

³³Hafied Cangara, *Komunikasi Politik: Konsep, Teori Dan Strategi*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2011), 205-206

yang berusaha mengupayakan penguatan kaki di DPR. Penguatan diperlukan untuk menjamin dukungan politik terhadap pembuatan kebijakan pemerintah.

3. Partai dan calon akan mencari partai yang lebih tinggi popularitas individualnya.
4. Partai dan calon akan berkoalisi dengan partai dan calon lain yang dekat idiologi dan flatformnya. Meski ada kebutuhan menciptakan pasangan yang mewakili spektrum idiologis atau demografis.³⁴

Untuk dapatnya memperoleh anggota koalisi sebagaimana yang dikehendaki, penjajakan antar partai-partai politik telah dilakukan jauh sebelum pileg bergulir. Dalam bukunya Firmanzah³⁵ mengatakan Saking banyaknya aktifitas penjajakan, banyak yang menduga elite partai hanya sedang bermanuver dan tidak sungguh-sungguh dalam proses mambangun komunikasi politik untuk koalisi. Saling silang datang kunjungan dan silaturrahi antar partai tidak terelakkan. Meski sebenarnya ujung manuver yang dilakukan oleh elite politik tersebut bisa ditebak, bahwa kepastian koalisi baru akan ditentukan setelah hasil pileg diumumkan.

Menurut Samugyo Ibnu Redjo Dilakukannya koalisi tidak berarti terjadi penggabungan ideologi, melainkan hanya bentuk fisiknya saja, sehingga dapat dikatakan bahwa koalisi hanya bersifat momentum semata atau insidental, lebih

³⁴Denny, *Napak Tilas Reformasi Politik Indonesia* Jakarta:LKIS. 2004. hal.109

³⁵Firmanzah, *persaingan, legitimasi kekuasaan, dan marketing politik : pembelajaran politik pemilu 2009*, (Jakarta : yayasan obor Indonesia, 2010), 189

jauh lagi koalisi tidak bersifat menetap. Penggabungan partai politik untuk menjagokan kandidat ini diharapkan dapat terjadi *power sharing* atau pembagian kekuasaan ketika kandidat yang diusulkan dari partai koalisi tersebut memperoleh kemenangan.³⁶

Terlepas dari berbagai regulasi mengenai koalisi point penting terhadap masalah ini adalah sejauh mana para pemimpin bangsa sungguh-sungguh bertanggung jawab dan berpihak kepada aspirasi dan kepentingan rakyat, dan hal tersebut barangkali masih merupakan pertanyaan besar. Begitupula, kualitas demokrasi dan tata pemerintahan mungkin masih memerlukan waktu untuk mengevaluasi dan menilainya. Apakah koalisi tersebut bersifat permanen atau masih hanya sekedar untuk kemenangan calon saja (koalisi pragmatis).

Kecenderungan proses pencalonan dan koalisi antar partai dalam mengajukan kandidat atau pasangan calon adalah salah satu fenomena yang menarik. Daya tarik itu terletak pada “pola” koalisi antar partai yang cenderung berbeda dengan hasil pemilu legislatif, partai-partai yang secara ideologis sering dipandang sangat berbeda satu sama lain bahkan bisa saling berkoalisi dalam mengajukan pasangan kandidat dalam pemilihan Capres-Cawapres.

³⁶Samugyo Ibnu Redjo, *Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan* (governance, Vol. 1, No. 1, November 2010), 37

kelompok akan memutuskan koalisi bergantung sejauh mana kepentingan kelompok tersebut dapat terakomodasi.

Adanya format koalisi di dalam sistem presidensial bisa saja menyebabkan terjadinya bagi-bagi kekuasaan di dalam penyusunan kabinet, dalam hal ini pengangkatan seseorang untuk dijadikan menteri sering kali merupakan hasil kompromi politik antara presiden dengan partai politik pendukung presiden melalui wakil-wakilnya dilembaga parlemen. Sehingga keadaan tersebut juga menyebabkan tidak berfungsinya fungsi *checks and balances* yang merupakan fungsi dari lembaga parlemen.

Dalam Islam pengangkatan maupun pemberhentian menteri merupakan hak mutlak seorang kepala Negara. Seseorang dapat diangkat menjadi menteri dengan berdasarkan syarat-syarat tertentu, seperti ia harus mempunyai keahlian terhadap tugas yang dibebankannya, dan dapat diberhentikan sebagai menteri dengan alasan-alasan tertentu pula.

Bila dibandingkan dengan sistem pengangkatan dan pemberhentian seorang menteri dalam sistem presidensial keadaan tersebut sebenarnya mempunyai kesamaan, yaitu sama-sama menjadi hak mutlak seorang kepala Negara dan sama-sama terdapat kriteria-kriteria tertentu untuk dapatnya diangkat sebagai menteri. Dalam ketentuan pasal 22 ayat (2) huruf e UU No. 39 tahun 2008 disebutkan bahwa seseorang yang akan diangkat menjadi menteri dan

masuk dalam kabinet Presiden terpilih haruslah memiliki integritas dan kepribadian yang baik selama perjalanan karirnya. Begitu pula dalam hal tanggungjawab seorang menteri, dalam sistem presidensial maupun di dalam hukum tata Negara islam seorang menteri sama-sama bertanggungjawab kepada kepala Negara.

Masalah pengangkatan menteri tersebut menjadi berbeda ketika dibandingkan dengan adanya format koalisi didalam sistem presidensial. Seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya, bahwa penyusunan kabinet didalam sistem presidensial dengan format koalisi seringkali dipengaruhi dan dicampuri oleh lembaga parlemen. Sehingga dalam hal ini penunjukan terhadap seseorang untuk menjadi salah satu menteri tidak sepenuhnya berdasarkan pada kehendak seorang presiden secara murni, akan tetapi penunjukkan seseorang untuk menjadi menteri dalam hal ini sering kali karena berdasarkan adanya kompromi politik yang telah disepakati antara presiden yang jadi dengan partai politik pengusung sebelum terjadinya koalisi.

Jika terjadi demikian, maka orang yang diangkat presiden dalam kabinetnya adalah orang-orang dari partai politik pendukung ataupun dari gabungan partai politik pendukung di dalam kabinetnya, sehingga kepentingan gabungan partai politik pendukung akan terakomodir. Maka muncullah hubungan yang harmonis antara presiden sebagai kepala eksekutif dengan

parlemen, maka akibatnya fungsi *checks and balances* tidak berjalan sebagaimana mestinya, karena presiden dan kabinetnya telah didukung oleh mayoritas suara di parlemen. Salah satu hal yang bisa ditimbulkan akibat hubungan yang harmonis dengan tidak berjalannya fungsi *checks and balances* tersebut ialah terabaikannya kepentingan rakyat yang memberikan mereka mandat secara langsung untuk mensejahterakan segenap bangsa ini.

Kondisi tersebut diatas tentu tidak relevan dengan pemerintahan di dalam Islam, yang menganjurkan bagi ummatnya untuk melakukan kontrol terhadap pemerintahan dengan secermat-cermatnya dan menasihatinya jika dirasa hal itu membawa kebaikan, karena esensi dari tujuan pemerintahan Islam adalah merealisasikan pelaksanaan syari'ah dalam pemerintahan. Tujuan umum ini secara praktis dapat diterjemahkan sebagai upaya menegakkan keadilan di muka bumi. Keadilan yang dimaksudkan di sini adalah keadilan berdasarkan syari'at. Tentu saja keadilan terhadap ummat dalam hal ini adalah merupakan bagiannya.

Untuk dapatnya dicapai tujuan dari pemerintahan di dalam Islam tersebut, maka ummat Islam diberikan hak untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah dan menasihatinya sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan pemerintahan. Sedangkan pemerintah hendaknya bermusyawarah dengan rakyat, menghargai aspirasinya, dengan mengambil yang baik dari masukan-masukannya. Allah Subhanahu Wa Ta'ala telah memberikan

perintah kepada kepala negara agar melakukan hal itu, seperti firman-Nya dalam surat al-Imran ayat 159:

...وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

“...dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu[246]. kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya. (QS al- Imran : 159)¹

Berdasarkan keterangan tersebut maka bila di dalam sistem presidensial yang diselenggarakan dengan format koalisi kemudian menyebabkan tidak berfungsinya fungsi *checks and balances* yang dimiliki lembaga parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat, tentu hal ini bertentangan dengan sistem pemerintahan di dalam konsep imamah. Kemudian apabila dengan tidak berfungsinya fungsi *checks and balances* ini menyebabkan terabaikannya kepentingan rakyat dalam setiap kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah maka hal ini juga merupakan keadaan yang bertentangan dengan pemerintahan didalam konsep imamah, sebab hal tersebut bertentangan dengan kaidah di dalam fiqh siyasah, yaitu kaidah:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مُنَوَّطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

¹Departemen Agama, *Al-Qur'an Dan Terjemahnya : Al-Jumanatul 'Ali*, 72

“Kebijakan imam bergantung pada kemaslahatan rakyat”²

Selain itu juga bertentangan dengan firman-Nya dalam surat al-Maidah ayat 49 yang berbunyi :

وَأَنْ أَحْكَمَ بَيْنَهُمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ وَأَحْذَرَهُمْ أَنْ يَفْتِنُوكَ عَنْ بَعْضِ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ إِلَيْكَ فَإِنْ تَوَلَّوْا فَاعْلَمُوا أَنَّمَا يُرِيدُ اللَّهُ أَنْ يُصِيبَهُمْ بِبَعْضِ ذُنُوبِهِمْ وَإِنَّ كَثِيرًا مِّنَ النَّاسِ لَفَاسِقُونَ ﴿٤٩﴾

“Dan hendaklah kamu memutuskan perkara di antara mereka menurut apa yang diturunkan Allah, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebahagian apa yang telah diturunkan Allah kepadamu. jika mereka berpaling (dari hukum yang telah diturunkan Allah), Maka ketahuilah bahwa Sesungguhnya Allah menghendaki akan menimpakan mushibah kepada mereka disebabkan sebahagian dosa-dosa mereka. dan Sesungguhnya kebanyakan manusia adalah orang-orang yang fasik.” (QS. Al-Maidah: 49)³

B. Analisis Siyasah Dusturiyyah terhadap Penyelenggaraan Sistem Presidensial dengan Format Koalisi dalam pemilu presiden menurut UUD 1945

Diselenggarakannya sistem presidensial dengan format koalisi dalam pemilu Capres-Cawapres disebabkan karena adanya ketentuan pada pasal 6A ayat (2) tentang gabungan partai dan pasangan Capres-Cawapres yang melegalkan keberadaan koalisi tersebut. Selain itu terdapat pula UU No. 42

²Achmad Djazuli, *Fiqh Siyasah-Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, 33

³*Ibid*, Departemen Agama, *Al-Qur'an Dan Terjemahnya : Al-Jumanatul 'Ali*, 116

Tahun 2008 tentang pemilu presiden yang mengharuskan syarat dukungan kepada Capres-Cawapres paling sedikit 20 % perolehan kursi di DPR atau 25 % suara sah nasional dalam pemilu legislatif bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk dapatnya mengajukan Capres-Cawapres, ketentuan ini semakin membuat para pelaku politik dalam hal ini partai politik semakin berkecenderungan untuk melakukan koalisi.

Format koalisi dalam pemilu presiden tersebut jika dikaitkan dengan sistem pemilihan kepala Negara di dalam konsep imamah terdapat relevansinya. Memang dalam pemilihan kepala Negara dalam konsep imamah tidak mengenal adanya batas dukungan dimana seseorang dapat diajukan sebagai kepala Negara dan tidak mengenal pula adanya koalisi ataupun partai politik, akan tetapi dalam islam mengenal adanya kelompok minoritas juga mengenal adanya suku serta mengenal adanya bai'at.

Ketika dalam pencalonan pasangan kepala Negara dalam Negara yang menganut sistem presidensial diajukan dengan melalui koalisi sehingga kemudian memperoleh dukungan suara dari para pendukung partai, maka jika ditarik pada konsep imamah, meski dalam konsep imamah ini tidak ada ketentuan pasti mengenai tatacara pengajuan calon kepala Negara akan tetapi bila kita menilik pada proses terpilihnya para pemimpin islam yakni para kulafaurrasyidin kemudian juga pada proses bagaimana mereka tersebut dibai'at

maka sulit bagi kita untuk tidak mengatakan bahwa mereka terpilih sebagai kepala Negara karena atas dasar adanya koalisi dari berbagai kelompok ataupun berbagai suku.

Pertama pada proses pembai'atan Abu Bakar. Dalam prosesnya, suksesi Abu Bakar As-Siddiq sebagai khalifah dilakukan secara demokratis, pencalonannya diusulkan oleh Umar bin Khattab yang kemudian mendapatkan dukungan dari Basyir bin Sa'd, selaku ketua suku Khazraj dan Usaid bin Hudhair seorang pemimpin kaum 'Aus. Pencalonan Abu Bakar tersebut akhirnya memperoleh kesepakatan dari sebagian besar yang hadir pada saat itu walaupun sebelumnya harus melalui proses perdebatan yang panjang.

Kedua suksesi terhadap Umar bin Khattab. Dalam hal ini Abu Bakar menunjuk Umar secara pribadi sebagai penggantinya, namun demikian Abu Bakar kemudian melakukan pembicaraan dalam majlis syura dengan memanggil para pemuka sahabat dari berbagai kalangan, diantaranya yaitu, Umar, Usman, Ali, Abdurrahman bin Auf, Mu'adz bin Jabal, Ubay bin Ka'ab, Zaid bin Tsabit dan beberapa tokoh lainnya dari kalangan Muhajirin dan Anshar. Para pemuka tersebut ternyata tidak keberatan dengan pilihan khalifah Abu Bakar yang menunjuk Umar sebagai penggantinya tersebut.

Ketiga pemilihan terhadap Usman, Usman dipilih oleh tim formatur yang berjumlah 6 orang yang nama-namanya sudah diajukan oleh Umar bin Khattab

sebelum ia meninggal dunia. Dalam hal ini Umar tidak secara langsung membai'ahnya sebagai penggantinya secara pribadi, akan tetapi Umar bin Khattab membentuk dewan permusyawaratan yang beranggotakan para sahabat nabi SAW. Akhirnya keputusan dewan musyawarah mendelegasikan Abdurrahman bin Auf untuk menyeleksi terhadap kaum muslimin, sehingga terpilihlah Ali bin Abi Thalib dan Usman bin Affan sebagai calon kepala Negara Islam. Dari kedua tokoh calon pemimpin ini kemudian dilakukan pemilihan dan akhirnya Usman yang secara terbuka terpilih sebagai kepala Negara Islam pengganti Umar.

Terakhir pemilihan terhadap Ali. Sejarah menguatkan ketika pasca pembunuhan Usman, beberapa sahabat bersidang dirumah Ali dan menyatakan kepada beliau bahwa tidak ada lagi yang paling cocok untuk diajukan untuk dipilih sebagai kepala Negara Islam kecuali beliau. Walaupun pada awalnya Ali keberatan namun atas desakan para sahabat dan atas dasar kepentingan umat akhirnya Ali menyetujuinya.

Jika dikaitkan dengan adanya koalisi dalam sistem pemilihan presiden hal ini mempunyai relevansi terhadap konsep pemilihan kepala Negara dalam tata Negara Islam pasca Nabai SAW. Bila dicermati lebih dalam antara pemilihan kepala Negara dengan menggunakan format koalisi tersebut diatas dengan pemilihan kepala Negara pada masa kulafaurrasyidin keduanya sama-sama

terdapat konsep *a'sabiyah*, yaitu suatu teori yang mengatakan bahwa adanya solidaritas kelompok yang kuat merupakan suatu keharusan bagi banggunya suatu dinasti atau Negara besar. Oleh karena itu jarang terjadi suatu dinasti dapat berdiri sendiri disuatu kawasan dimana terdapat beraneka ragam suku.

Disini dapat dinilai bahwa calon kepala Negara harus ada solidaritas kelompok, dalam artian bahwa calon pemimpin Islam harus ada dukungan secara dominan dalam pemilihannya. Hal ini pulalah yang ditunjukkan dalam prosesi pembai'atan terhadap para kulafaurrasidin. Mereka di usulkan dan kemudian dipilih serta dibai'at oleh orang-orang yang mempunyai pengaruh didalam masyarakat, oleh orang-orang yang terkemuka dari berbagai suku maupun golongan.

Begitu halnya dengan koalisi, koalisi terbentuk atas dasar adanya gabungan dari beberapa partai, yang sudah tentu layaknya sebuah organisasi partai disini mempunyai suatu susunan keorganisasian yang terstruktur yang terdiri dari beberapa atau bahkan banyak orang yang antara satu dengan yang lainnya saling mempunyai rasa solidaritas. Oleh karenanya jika antara partai-partai tersebut kemudian berkoalisi maka sudah tentu akan terbentuk suatu solidaritas yang lebih besar lagi, sehingga jika prtai koalisi tersebut mengusung Capres-Cawapres maka sudah tentu solidaritas yang dimiliki Capres-Cawapres tersebut lebih besar pula.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta : PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1999
- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara maju*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal
- Abdul Wahhab Kholaf, *Ilmu Pemerintahan Dan Al-Qur'an*, Jakarta : Budi Aksara, 2004
- Ahmad Djazuli, *Fiqh Siyasa-Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2007
- Ali Ahmad As-Salus. *Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah Al-Isna 'Asyariyah*.Tjmh Jakarta: Gema Insani Prees, 1997
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994
- Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2008
- Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, Jakrta : Amzah, 2005
- Firmanzah, *persaingan, legitimasi kekuasaan, dan marketing politik : pembelajaran politik pemilu 2009*, Jakarta : yayasan obor Indonesia, 2010
- Hafied Cangara, *Komunikasi Politik: Konsep, Teori Dan Strategi*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2011
- I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi : Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang : Setara Press, 2012
- Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, Jakarta : Darul Falah, 2006
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta : Sinar Grafika, 2012
- , *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Buana Ilmu Populer, 2007

