TINJAUAN FIKIH SIASAH TERHADAP PENENTUAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD* BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

SKRIPSI

Oleh:

Siti Zahrotul Rofi'ah

NIM. C85214045

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Prodi Hukum Tata Negara

Surabaya

2018

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini saya

Nama	:	Siti Zahrotul Rofi'ah
NIM	:	C85214045
Fakultas/Jurusan/Prodi	:	Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	:	Tinjauan Fikih Siasah terhadap Penentuan *Presidential Threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Dengan ini sungguh-sungguh menyatakan bahwasannya skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian karya saya sendiri, kecuali pada bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 3 Juli 2018
Yang membuat pernyataan.

METERAI TEMPEL
C1470AEF270098638
6000
ENAM RIBU RUPIAH

Siti Zahrotul Rofi'ah
C85214045

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Siti Zahrotul Rofi'ah NIM. C85214045 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 6 Juli 2018

Pembimbing,

Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos., S.H., M.Si
NIP. 197208062014112001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Siti Zahrotul Rofi'ah, NIM: C85214045 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Selasa, tanggal 31 Juli 2018, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I,	Penguji II,
Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos., S.H., M.Si	Dr. H. Imam Amrusi Jaelani, M. Ag
NIP. 197208062014112001	NIP. 197001031997031001
Penguji III,	Penguji IV,
Siti Rumilah, M.Pd	A. Mufti Khazin, M.HI
NIP. 197607122007102005	NIP. 197303132009011004

Surabaya, 31 Juli 2018

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM UIN SUNAN AMPEL SURABAYA

Dr. H. Masruhan, M.Ag

NIP. 195904041988031003

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

SebagaisivitasakademikaUINSunanAmpelSurabaya, yang bertandatangan di bawahini, saya:

Nama : Siti Zahrotul Rofi'ah
NIM : C85214045
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum Tata Negara
E-mail address : zahrotulrofiah@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
■ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :
Tinjauan Fikih Siasah terhadap Penentuan *Presidential Threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

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

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

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 13 Agustus 2018

Penulis

(SITI ZAHROTUL ROFI'AH)

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian kepustakaan dengan judul "Tinjauan Fikih Siasah terhadap Penentuan *Presidential Threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum", yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan tentang: Bagaimana terhadap penentuan *presidential threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum? bagaimana tinjauan fikih siasah terhadap penentuan *presidential threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?

Data penelitian dikumpulkan dengan pembacaan dan pencatatan data pustaka kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif serta disajikan dalam bentuk deskriptif. Data yang dikumpulkan berupa data primer dan data sekunder yang membahas mengenai pokok permasalahan.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa: *pertama*, setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, *presidential threshold* berubah menjadi 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya. Kebijakan tetap diberlakukannya *presidential threshold* ialah memperkuat sistem presidensial, karena akan memaksa partai politik supaya melakukan konsolidasi politik sehingga muncul gabungan partai politik pendukung presiden; *kedua*, konsep *presidential threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum belum dikenal dalam kajian fikih siasah khususnya dalam proses suksesi pemimpin negara. Melainkan terdapat mekanisme pemilihan kepemimpinan dengan dua cara yakni pemilihan atau pengangkatan dilakukan oleh dewan formatur *ahlu al-ḥal wa al-'aqdi* dan pengangkatan yang dilakukan dengan cara pencalonan oleh khalifah pendahulunya..

Sejalan dengan kesimpulan di atas, Pemilu serentak adalah konsekuensi Putusan MK yang ditindaklanjuti dengan UU Pemilu, sehingga prosesnya memang telah menempuh prosedur secara hukum. Mahkamah Konstitusi sebagai kekuasaan kehakiman melakukan tugasnya menguji UU terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPR selaku legislatif dan Presiden selaku eksekutif telah menindaklanjuti dengan pembuatan UU pemilu sesuai kewenangan mereka sehingga prosedur secara hukum telah dilaksanakan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

Halaman

SAMPUL DALAM i

PERNYATAAN KEASLIAN ii

PERSETUJUAN PEMBIMBING iii

PENGESAHAN iv

ABSTRAK v

KATA PENGANTAR vi

DAFTAR ISI viii

DAFTAR TRANSLITERASI x

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah 12
C. Rumusan Masalah 13
D. Kajian Pustaka 13
E. Tujuan Penelitian 15
F. Kegunaan Hasil Penelitian 16
G. Definisi Operasional 17
H. Metode Penelitian 18
I. Sistematika Penulisan 22

BAB II TINJAUAN FIKIH SIASAH TERHADAP KONSEP PROSEDUR SUKSESI PEMILIHAN PEMIMPIN 24

A. Fikih Siasah 24
B. Teori Maslahah Mursalah dalam Fikih Siasah 27
C. *Siya>sah Dustu>riyah* 39
D. Pengertian *Ima>mah* 31
E. Mekanisme Pemilihan Pemimpin 37

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

F. *Ahlu al-H}all wa al-'Aqdi* 50

BAB III PENENTUAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD* 55

A. Sistem Ketatanegaraan Indonesia..... 55

B. Penentuan *Presidential Threshold*..... 89

BAB IV ANALISIS FIKIH SIASAH TERHADAP PENENTUAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD* BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM 89

A. Analisis terhadap Penentuan *Presidential Threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum..... 96

B. Analisis Fikih Siasah terhadap Penentuan *Presidential Threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.....101

BAB V PENUTUP.....108

A. Kesimpulan.....108

B. Saran.....109

DAFTAR PUSTAKA 110

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan sistem demokrasi. Hal ini tampak pada bunyi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUD NRI) Tahun 1945 Pasal 1 ayat 2 yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Artinya bahwa Indonesia mengakui dan menghormati akan adanya Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat HAM) untuk memberikan apresiasi terhadap negaranya dengan bebas selama tidak bertentangan dengan undang-undang.[1]

Dalam pengertian, demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu "*demos*" yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan "*cratein*" atau "*cratos*" yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Demokrasi merupakan gabungan dari dua kata tersebut yakni *demos-cratein* atau *demos-cratos* yang memiliki arti suatu sistem pemerintahan yang kedaulatannya berada di tangan rakyat, bisa dipahami dengan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.[2] Artinya, segala bentuk kekuasaan itu berasal dari rakyat, rakyatlah yang menentukan dan

[1] Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 2.
[2] Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani* (Jakarta: ICCE UIN Jakarta. 2000), 110.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberi arah yang sesungguhnya dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam perkembangannya konsepsi demokrasi sangat terkait dengan negara hukum. Dalam sebuah negara hukum, yang memerintah adalah hukum bukan manusia. Hukum dimaknai pada hierarki tatanan norma yang nanti berpuncak pada suatu konstitusi. Hal ini mempunyai arti bahwa dalam sebuah negara menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud dari perjanjian sosial tertinggi. Berdasarkan teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, melainkan harus bersama-sama. Maka, dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. [3]

[3] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012), 200-201.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tercatat dalam sejarah, demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut dan perkembangannya dibagi dalam empat periode, yaitu:[4] *pertama*, Periode Demokrasi Konstitusional (1945-1959), yakni masa demokrasi yang menonjol peran parlemen serta partai-partai yang pada masa itu sehingga dinamai demokrasi parlementer. Ini ditandai dengan berlakunya sistem parlementer sebulan sesudah kemerdekaan dan diperkuat lagi dengan Undang-Undang Dasar 1949 (UUD 1949) dan Undang-Undang Dasar 1950 (UUD 1950). Pada masa ini kekuatan pemerintah mulai lemah dan terjadi ketidak stabilan dalam lembaga negara, karena partai politik yang tidak dapat bertahan lama. Akhirnya, dengan hal itu mendorong Ir. Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli yang menentukan kembali Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Dengan demikian masa demokrasi berdasarkan sistem parlementer berakhir.

Kedua, Periode Demokrasi Terpimpin (1959-1960) yang berwujud dengan dominasi presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis, dan peranan ABRI semakin meluas sebagai unsur sosial-politik. Dan banyak aspek yang menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formil menjadi landasannya, melainkan menunjukkan aspek demokrasi rakyat. Terlepas dari itu pemerintah mendirikan badan-badan ekstra konstitusional sebagai

[4] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), 127-135.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

fasilitas kegiatan pihak komunis. Ada pula politik mercusuar yang menambah suramnya keadaan ekonomi. Alhasil, G 30 S/PKI mengakhiri periode ini dan membuka peluang untuk dimulainya masa demokrasi Pancasila.

Ketiga, Periode Demokrasi Pancasila (1965-1998) atau Orde Baru. Landasan formal dari periode ini adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Serikat. Dalam usaha untuk meluruskan kembali penyelewengan-penyelewengan yang terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin. Dengan usaha seperti itu, terjadilah pemusatan di atngan presiden. Presiden menjelma sebagai tokoh yang paling dominan, berkuasa, dan mengatur segala tata pemerintahan. Sehingga menarik perhatian mahasiswa untuk membentuk kelompok-kelompok guna ingin menurunkan Soeharto dari kursi presidennya. Melihat politik seperti ini, akhirnya Presiden Soeharto memutuskan untuk mundur sebagai presiden yang diikuti dengan berakhirnya masa orde baru.

Keempat, Periode Reformasi (1998-Sekarang). Pada masa ini, Bangsa Indonesia bersepakat untuk sekali lagi melakukan demokratisasi, yakni dengan proses pendemokrasian sistem politik sehingga dapat membentuk kebebasan rakyat, menegakkan kedaulatan rakyat, dan lembaga wakil rakyat DPR bisa mengawasi lembaga eksekutif. Selanjutnya yakni melakukan pemilu untuk kepala daerah yang diatur

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diikuti dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden pada tahun 2004 yang menjadi tonggak sejarah politik karena terpilihnya presiden dan wakil presiden didahului terpilihnya legislatif.Dengan demikian, demokratisasi dikatakan telah berhasil dibentuk oleh pemerintah Indonesia.

Dari ke-empat periode tersebut salah satu keberhasilan dari proses demokratisasi ialah dengan pemilihan umum (Pemilu). Pemilu merupakan jawaban konkrit dari adanya proses demokrasi dari rakyat dalam menentukan para pemimpin dan jajarannya di kelembagaan negara. Menurut Dahlan Thaib, pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat urgensi dalam negara berpaham demokrasi yang mana rakyat bisa ikut berperan aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, dengan pemilu diharapkan kepentingan rakyat bisa tersentuh dan turut menentukan proses kebijakan kenegaraan.[5] Melihat dari uraian tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie pemilu bertujuan untuk:[6]

1. Memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
4. Melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

---

[5] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyāsah* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2014), 156-157.
[6] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013), 418-419.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemilihan umum adalah peristiwa politik yang kompleks. Kompleksitas itu tercermin dari jumlah jabatan yang dipilih, sistem pemilihan yang digunakan, dan manajemen pelaksanaan tahapan. Kompleksitas pemilu di Indonesia memang tak terhindarkan. Negara ini menggunakan sistem pemerintahan presidensial, sehingga tidak hanya membutuhkan pemilu parlemen nasional tetapi juga pemilu presiden. Pasca Perubahan UUD 1945 sepertinya hanya ada tiga pemilu, yaitu pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada. Namun sesungguhnya dalam kurun lima tahun bisa digelar tujuh pemilu: pemilu legislatif, pemilu presiden putaran pertama, pemilu presiden putaran kedua, pemilu gubernur putaran pertama, pemilu gubernurputaran kedua, pemilu bupati/walikota putaran pertama, dan pemilu bupati/walikota putaran kedua.[7] Hal ini tersurat dan tersirat dalam Pasal 22E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa:

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.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

[7] Indra Pahlevi dan Prayudi, dkk., *Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta Pusat: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), 2015), iv-v.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Sedangkan dalam sejarah Islam pada zaman Nabi Muhammad, pemilihan umum sudah terjadi, melainkan dahulu bukan namanya pemilu tetapi musyawarah dan mufakat untuk memilih pemimpin yang sesuai dengan hukum syariah. Pada saat itu, pemimpin negara tertinggi disebut sebagai imam dan khalifah. Menurut al-Mawardi, *imāmah* dibutuhkan untuk menggantikan kenabian dalam rangka memelihara agama dan mengatur dunia. Pemberian jabatan *imāmah* kepada orang yang mampu menjalankan tugas pada umat adalah wajib. Dalam buku Imam Al-Mawardi dikatakan ada sekelompok orang berpendapat bahwa pengangkatan *imāmah* hukumya wajib berdasarkan akal, sedangkan kelompok lain berpendapat bahwa pengangkatan *imāmah* hukumnya wajib berdasarkan syariat, bukan berdasarkan akal. Akal hanya menghendaki hendaknya setiap orang dari orang-orang berakal melindungi dirinya dari segala bentuk ketidakadilan, dan pemutusan hubungan, kemudian ia berkehendak atas akalnya sendiri bukan akal orang lain. Sedangkan syariat menghendaki bahwa segala persoalan itu harus diserahkan pada pihak yang berwenang dalam agama.[8] Allah berfirman.

يَآيُّهَاالَّذِيْنَ اٰمَنُوْٓا أَطِعُوْا اللهَ وَأَطِعُوْا الرَّسُوْلَ وَأُوْلِى الْاَمْرِ مِنْكُمْ ۖ....

[8] Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelengaraan Negara dalam Syari'at Islam* (Bekasi: PT. Darul Falah, 2016), 1-2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul, dan ulil 'amri di antara kalian....

Pada ayat tersebut Allah telah mewajibkan kita mentaati *uli al-'amri* di antara kita dan *uli al-'amri* yang dimaksud adalah para imam yang memerintah kita. Jadi, apapun alasannya pemimpin di sebuah negara itu penting untuk menjamin kebutuhan hidup kita. Karena kepentingannya seorang pemimpin harus benar-benar kehendak rakyat. Apalagi dalam negara demokrasi seperti Indonesia. Harus menjadi seorang pemimpin bagi dirinya dan rakyatnya. Mampu menjadi mediator antara rakyat dan pemerintah. Salah satunya dengan adanya pemilihan umum tadi.

Sebelumya tadi juga dijelaskan bahwa dalam pemilu yang dipilih tidak saja wakil rakyat melainkan juga para pemimipin pemerintahan dan negara yang bisa dikatakan sebagai presiden. Di Indonesia perlu adanya pemilihan langsung untuk presiden dan wakil presiden supaya presiden dan wakil presiden mempunyai legitimasi yang kuat karena dukungan suara yang diperoleh dari rakyat harus lebih dari 50% secara nasional. Bisa dilihat dalam sejarah demokrasi yang mana apabila pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh kehendak Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bisa jadi, apa yang menjadi kehendak Majelis Permusyawaratan Rakyat berbeda dengan konfigurasi rakyat.[9]

---

[9] Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), 138-140.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal ini sudah diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22 e ayat 2 dikatakan bahwa "pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah" . Didukung dengan dasar filosofis yang tertuang dalam konsideran poin a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang dinyatakan "bahwa untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 perlu diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan perwakilan Rakyat Daerah, sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Kemudian dilanjut dengan poin b yaitu "bahwa pemilihan umum wajib menjamin tersalurkannya suara rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil".[10] Dalam konsideran tersebut dapat dipahami bahwa pemilu di kursi DPR dan kursi presiden dan wakil presiden dilakukan secara serentak pada tahun 2019 nanti. Disini muncul persoalan baru mengenai sistem perhitungan dan jumlah suara yang digunakan untuk maju sebagai presiden oleh partai politik di kursi DPR sedangkan pemilu dilakukan serentak.

[10] Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum telah diatur tentang berapa batas perolehan suara minimal (atau yang disebut dengan *presidential threshold* yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden. Hal ini tertuang dalam pasal 222 yang dirumuskan 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 secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya. Ini artinya untuk bisa maju mengusung pasangan calon presiden, dari setiap partai politik harus memenuhi angka presentase tersebut, apabila tidak tercapai maka akan digunakan suara sah nasional pada periode pemilu DPR sebelumnya, yakni hasil pemilu DPR 2014. Hal itu serasa terdapat pembatasan terhadap hak partai politik, karena perolehan suara untuk 20% tidak mungkin dilakukan sebab diadakan serentak. Jadi, secara otomatis perolehan suara periode 2014 yang digunakan. Kalau memang seperti itu berarti yang 20% kemungkinan bisa dihapuskan karena sudah tidak bisa dijalankan.

Dengan adanya *presidential threshold* tersebut sedikit banyak sudah menimbulkan perselisihan antar rakyat dan pemerintah selaku pembuat aturan. Karena selain timbul perselisihan, timbul pembatasan hak partai politik, juga terjadi kerancuan hukum. Yang mana hasil perolehan suara pemilu DPR yang sudah digunakan pada pemilihan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

presiden dan wakil presiden tahun 2014 akan digunakan kembali di tahun 2019, alhasil bisa diperkirakan siapa saja yang bakal maju untuk mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dalam Al-Qur'an sudah difirmankan oleh Allah:

وَآعْتَصِمُواْ بِحَبْلِ آللهِ جَمِيْعًاوَلاَتَفَرَّقُواْ ۚ وَاذْكُرُواْ نِعْمَتَ آللهِ عَلَيْكُمْ اِذْكُنْتُمْ أَعْدَآءً فَأَلَّفَ بَيْنَ قُلُوْبُكُمْ فَأَصْبَحْتُمْ بِنِعْمَتِهِۦٓ إِخْوَا نًا وَكُنْتُمْ عَلىَ ا شَفَا خُفْرَةٍ مِّنَ النَّارِ فَأَنْقذكُمْ مِّنْهَا ۗ كَذَا لِكَ يُبَيِّنُ اللهُ لَكُمْ ءَايٰتِهِۦٓ لَعَلَّكُمْ تَهْتَدُوْنَ.

Dan berpeganglah kamu semuanya kepada tali (agama) Allah, dan janganlah kamu bercerai berai, dan ingatlah akan nikmat Allah kepadamu ketika kamu dulu (masa jahiliyah) bermusuh-musuhan, maka Allah mempersatukan hatimu, lalu menjadilah kamu karena nikmat Allah, orang-orang yang bersaudara, dan kamu telah berada di tepi jurang neraka, lalu Allah menyelamatkan kamu dari padanya. Demikianlah Allah menerangkan ayat-ayat-Nya kepadamu, agar kamu mendapat petunjuk.[11]

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka Penulis tertarik untuk membahas tentang penentuan *presidential threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum serta bagaimana penentuan ambang batas tersebut dilihat dari prespektif fikih siasah. Dengan demikian, Penulis memaparkan permasalahan ini dalam skripsi yang berjudul: "Tinjauan Fikih Siasah terhadap Penentuan *Presidential Threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum".

[11] QS. Ali Imron (3): 103

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang mengenai penentuan *presidential threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, maka terdapat beberapa masalah yang teridentifikasi yaitu sebagai berikut:

a. Tidak ada aturan hukum yang mengatur secara jelas mengenai boleh tidaknya diberlakukan kembali penetuan *presidential threshold* periode sebelumnya;
b. Pemberlakuan kembali aturan penentuan *presidential threshold* yang sudah digunakan pada periode sebelumnya dalam konteks fikih siasah;
c. Penentuan suara terhadap *presidential threshold* dalam konteks fikih siasah.

2. Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, agar penelitian bisa fokus dan sistematis maka disusunlah batasan masalah yang akan diteliti. Adapun batasan masalah dalam penelitian ini adalah seabagai berikut:

a. Penentuan *presidential threshold* berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Tinjauan fikih iasah terhadap penentuan *presidential threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan dari latar belakang dan pembatasan masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian kali ini ialah sebagai berikut:

1. Bagaimana penentuan *presidential threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?
2. Bagaimana tinjauan fikih siasah terhadap penentuan *presidential threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah penjelasan ringkas mengenai penelitian atau kajian yang sudah pernah dilakukan terhadap masalah yang akan diteliti sehingga terlihat jelas bahwa penelitian yang akan dilakukan bukanlah pengulangan atau duplikasi dari penelitian yang sudah ada.[12] Dalam hal

[12] Tim Penyusun Fakultas Syariah Dan Ekonomi Islam, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi* (Surabaya : UIN Sunan Ampel Press, 2014), 8.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ini penelitian terdahulu yang membahas tentang *presidential threshold* antara lain:

1. Penelitian pertama yang ditulis oleh Nila Dara Mustika dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dalam skripsinya yang berjudul "Implikasi *Presidential Threshold* dalam Pemilu Serentak 2019 (Studi Kasus Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum)". Dalam simpulan skripsi yang ditulis, menjelaskan bahwa ketentuan *presidential threshold* untuk mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden tida bisa digunakan dalam pemilu serentak 2019, dan apabila menggunakan suara sah nasional pemilu 2014 itu tidak tepat dikarenakan tidak menggambarkan kondisi peta politik yang faktual.
2. Penelitian yang kedua ini ditulis oleh Mohammad Ghoza Farghani dari Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dalam tesisnya yang berjudul "*Presidential Threshold* dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013". Dalam simpulan tesis ini memaparkan bahwa:
    a. Mahkamah Konstitusi memutuskan adanya pemilu serentak 2019 adalah amanat dari Konstitusi. Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut bukanlah permasalahan konstitusionalitas, melainkan merupakan pilihan penafsiran

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

konstitusional yang terkait dengan konteks pada saat putusan itu dibuat.

b. Implikasi dari adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 ialah penghapusan *presidential threshold* dalam pengusungan pasangan calon presiden dan wakil presiden oleh partai politik. Sehingga membuka jalan bagi setiap warga negara untuk mengajukan diri sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sepanjang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Sedangkan skripsi yang Penulis lakukan ini nantinya akan membahas mengenai bagaimana sistem penentuan ataupun perhitungan terhadap *presidential threshold* disaat pemilu serentak 2019. Dan tinjauan fikih siasah terhadap penentuan *presidential threshold* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

E. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dihasilkan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penentuan *presidential threshold* berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Untuk mengetahui tinjauan fikih siasah terhadap penentuan *presidential threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Adapun kegunaan hasil penelitian yang diperoleh dalam pembahasan mengenai penelitian ini, antara lain:

1. Secara teoritis

   Hasil penelitian ini secara teorits diharapkan mampu memberikan sumbangsih terhadap pengembangan keilmuan di bidang tata negara khsususnya dalam konsep *presidential threshold* di pemilu Indonesia nantinya agar lebih tereksplisit lagi. Dan bisa dijadikan referensi awal munculnya penelitian yang menciptakan teori-teori tentang hal tersebut oleh khalayak umum.

2. Secara praktis

   Penulisan ini diharapkan dapat memberi masukan atau sumbangan bagi masyarakat dalam memandang kemana arah hukum yang ada di Indonesia, sehingga dapat berpikir cerdas dalam menghadapi suatu permasalahan yang ada. Selain itu, untuk lembaga yang berwenang membuat undang-undang diharapkan mampu menjadi pemahaman dalam rangka pembuatan produk hukum beserta

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

implikasi yang akan terjadi dari hasil produk tersebut. Sedangkan bagi aktivis hukum diharapkan mampu memfilter sistem hukum pemilu khususnya *presidential threshold* agar tidak terjadi kerancuan hukum pada penelitian selanjutnya.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional ini memuat tentang penjelasan mengenai pengertian yang bersifat operasional dari konseo/variabel penelitian sehingga bisa dijadikan acuan dalam menelusuri, menguji, atau mengukur variabel tersebut melalui penelitian.[13] Sesuai dengan judul penelitian yakni "Tinjauan Fikih Siasah terhadap Penentuan *Presidential threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum", maka definisi operasional yang dipaparkan adalah sebagai berikut:

1. Tinjauan fikih siasah adalah padangan dengan menggunakan ilmu yang mempelajari seluk-beluk pengaturan urusan umat dan Negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.[14] Jadi, dapat dipahami bahwa fikih siasah ini merupakan salah satu aspek

[13] Ibid., 9.
[14] J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyāsah (Ajaran, Sejarah dan Pemikiran)* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), 28.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukum Islam yang membahas tentang apa-apa yang berhubungan dengan pengaturan manusia dalam bernegara.[15]

2. *Presidential Threshold* adalah pengaturan mengenai batas perolehan suara minimal dari partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden.
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum adalah perundang-undangan yang mengatur mengenai segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu.

H. Metode Penelitian

Penelitian tentang "Tinjauan Fikih Siasah terhadap Penentuan *Presidential threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum" merupakan penelitian pustaka dengan media buku, jurnal, turan perundangan, dokumen terkait guna untuk memecahkan permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini. Adapun metode yang dilakukan sebagai berikut:

1. Jenis penelitian

   Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan kali ini adalah penelitian normatif. Yang dimaksud dengan penelitian normatif yaitu suatu penelitian hukum yang objek kajiannya adalah seperangkat aturan atau norma, hal ini bisa dikatakan sebagai kajian

[15] Muhammad Iqbal, *Fikih siasah*(Jakarta: Yofa Mulia Offset, 2007), 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ilmu hukum. Di dalam penelitian ini yang dilakukan ialah untuk menelaah hukum secara konkrit untuk memecahkan persoalan-persoalan hukum yang dihadapi masyarakat. [16]

2. Data yang dikumpulkan

Untuk memecahkan isu hukum pada penelitian tentang *presidential threshold*, maka diperlukan pengumpulam data-data yang mendukung. Data yang dikumpulkan berupa data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Data yang dipergunakan dalam penentuan *presidential threshold* ialah segala ketentuan atau peraturan yang mengatur tentang *presidential threshold*.

b. Data sekunder

Data yang digunakan dalam tinjauan fikih siasah terhadap penentuan *presidential threshold* dari beberapa media baik pemikiran dalam buku, jurnal, komentar dari artikel, skripsi dan sejenisnya.

3. Sumber data

Dalam mengumpulkan data penelitian, peneliti menggunakan beberapa metode pengumpulan data yang sesuai dengan tujuan penelitian. Dilihat dari sumbernya, pengumpulan data dapat

[16] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), 45-51.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menggunakan sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer adalah sumber data yang diperoleh secara langsung oleh peneliti itu sendiri, sedangkan sumber sekunder adalah sumber data yang tidak langsung diperoleh oleh peneliti, melainkan dari orang lain atau dokumen.

a. Sumber primer

Dari penelitian ini maka sumber primer yang di temukan terdiri dari risalah naskah akademik rancangan undang-undang tentang penyelenggaraan pemilu dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

b. Sumber sekunder

Berdasarkan penelitian ini maka sumber sekundernya antara lain skripsi, jurnal, dan buku serta dokumen lainnya yang berkaitan dengan *presidential threshold*, seperti:

1) Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012.
2) Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
3) Lutfil Anshori, *Telaah Terhadap Presidential Threshold dalam Pemilu Serentak 2019,* Jurnal Yuridis, Vol. 4, No. 1, Juni, 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4) Jimly Asshiddiqie, *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidentil*, Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47, Jember, Senin, 14 November, 2011, 03.

5) Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.

4. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini ialah teknik dokumentasi. Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan bahan-bahan yang diperlukan, yang diperoleh dari media tulis seperti buku, jurnal, artikel, perundangan, dan atau bacaan lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini Penulis mencari, mengumpulkan, membaca, merangkum, dan memfilter yang relevansi dengan pokok permasalahan.

5. Teknik analisis data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus pada tiap tahap penelitian yaitu reduksi data, pengujian data dan menarik kesimpulan. Reduksi data merupakan kegiatan merangkum kembali catatan-catatan lapangan dengan memilih hal-hal yang pokok dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

difokuskan kepada hal-hal penting yang berhubungan dengan masalah *presidential threshold*.

I. Sistematika Penulisan

Dengan adanya sistematika penulisan ini supaya lebih mudah untuk memahami arah pembahasan skripsi secara keseluruhan. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut:

Bab Pendahuluan tentang pendahuluan yang membahas mengenai pemaparan latar belakang yang berisi sebab akibat munculnya pokok permasalahan guna sebagai pengantar dalam memahami isi penulisan. Kemudian dilanjutkan dengan identifikasi masalah dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua berisikan landasan teori dalam melakukan penelitian. Teori-teori yang diuraikan ialah tentang konsep fikih siasah yang nantinya akan digunakan untuk menganalisa isi pembahasan selanjutnya. Yang meliputi pengertian fikih siasah, ruang lingkup fikih siasah, pendekatan kajian fikih siasah, dan hal-hal yang relevan dengan fikih siasah. Termasuk konsep *imāmah*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab ketiga tentang data hasil penelitian ketentuan *presidential threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan mengumpulkan data tentang sistematika pengusungan calon dalam Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2017 *juncto* Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2018.

Bab keempat tentang analisa fikih siasah terhadap ketentuan *presidential threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Bab kelima tentang penutup yang memuat kesimpulan dan saran. Kesimpulan ini dilakukan guna untuk meringkas dari semua pembahasan sehingga tidak keluar dari pokok permasalahan. Sedangkan saran guna untuk memberikan pendapat, usul, terhadap pokok permasalahan untuk dijadikan pertimbangan kedepannya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

TINJAUAN FIKIH SIASAH TERHADAP KONSEP PROSEDUR SUKSESI PEMILIHAN PEMIMPIN

A. Fikih Siasah

Kata fikih berasal dari kata bahasa arab yaitu *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Dari segi bahasa, fikih artinya "paham yang mendalam". Sedangkan menurut istilah adalah:

اَلْعِلْمُ بِالْأَحْكَامِ الشَّرْعِيَّةِ الْعَمَلِيَّةِ الْمُكْتَسَبِ مِنْ اَدِلَّتِهَا التَّفْصِلِيَّةِ

Ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat alamiyah, yang digali dari dalil-dalil yang terperinci[1]

Dari definisi tersebut dapat dipahami bahwa fikih adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama untuk menggali hukum-hukum syarak sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Dengan hal itu fikih juga disebut dengan hukum Islam. Pemahaman terhadap hukum syarak dapat mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan kondisi manusia itu sendiri, karena mengalami perubahan menjadikan sifat fikih menjadi masalah ijtihad. Di dalam fikih banyak hal yang sudah diatur olehnya, selain mencakup pembahasan manusia dengan Tuhannya atau biasa disebut dengan ibadah, fikih juga berbicara tentang aspek kehidupan manusia dengan sesamanya secara luas, yang diartikan sebagai muamalah.

[1] Muhammad Iqbal, Fikih *Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama, 2001), 2-3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Termasuk didalamnya pembahasan tentang siasah (politik/ketatanegaraan).[2]

Sedangkan siasah berasal dari kata bahasa Arab juga yakni *sāsa-yasūsu-siyāsah* yang artinya "mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan". Dalam hal ini bisa dipahami dengan pemerintahan, pengambilan keputusan, pengurusan, pengawasan, dan pembuat kebijakan.[3] Selain itu, pengertian istilah dari *siyāsah* adalah:

Ibn 'Aqil, sebagaimana dikutip Ibn Qayyim menakrifkan:

السِّيَاسَةُ مَا كَانَ فَعْلاً يَكُوْنُ مَعَهُ النَّاسُ أَقْرَبُ إِلَى الصَّلاَحِ وَأَبْعَدُ عَنِ اْلفَسَادِ وَإِنْ لَمْ يَكُنْ يَشْرَعُهُ الرَّسُولُ وَلَانَزَلَ بِهِ وَحْيٌ

Siasah adalah segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan, dan lebih jauh dari kemafsadatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan (bahkan) Allah pula tidak menentukannya[4]

Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa siasah adalah "pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan". Sementara Louis Ma'luf memberikan batasan bahwa siasah adalah "membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatan. Lain halnya Ibn Manzhur, mengartikan bahwa siasah ialah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan".

---

[2] Ibid.
[3] A. Djazuli, Fikih *Siyāsah: Impelementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2003), 25-27.
[4] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dari pengertian-pengertian yang sudah dipaparkan dapat disimpulkan bahwa fikih siasah adalah suatu hukum Islam yang mengatur segala aspek kehidupan manusia dalam bernegara guna untuk mencapai kemaslahatan manusia itu sendiri. Dalam fikih siasah ini, ulama' mujtahid menggali sumber-sumber hukum Islam dari Alquran dan Sunnah, guna untuk menemukan hukum-hukum yang tersirat di dalamnya sesuai dengan kehidupan bermasyarakat dan bernegara.[5]

Untuk objek kajian fikih siasah dibagi menjadi tiga bagian saja, antara lain:

1. *Siyāsah dusturiyyah* (pengaturan perundang-undangan), yang meliputi tentang penetapan hukum oleh lembaga legislatif, peradilan oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan oleh eksekutif.
2. *Siyāsah kharijjiyyah* (politik luar negeri), meliputi hubungan keperdataan antara warga negara muslim dengan warga negara non-muslim yang berbeda kebangsaan (hukum perdata internasional), menyangkut permasalahan jual beli, perjanjian, perikatan, dan utang-piutang. Selain itu juga mengatur hubungan diplomatik antara negara muslim dan negara non-muslim atau bisa disebut dengan hubungan internasional, yang mencakup kebijaksanaan negara mengangkat duta dan konsul dan masalah peperangan.

[5] Muhammad Iqbal, Fikih *Siyāsah....*, 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Siasah *Maliyyah* (politik keuangan dan moneter), meliputi sumber-sumber keuangan, pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, pajak, dan perbankan. [6]

B. Teori *Maslahah Mursalah* dalam Fikih Siasah

Sebagai suatu cabang ilmu yang berdiri sendiri, kajian fikih siasah tentu memiliki metodologi dan pendekatan ilmiah. Hal ini menjadi acuan serta kerangka untuk merumuskan keputusan-keputusan politik masa kini, sehingga bisa mengantisipasi setiap permasalahan yang berkembang di dunia Islam. Terlepas dari pada itu, fikih siasah merupakan hukum Islam yang objek pembahasannya tentang kekuasaan. Apabila disederhanakan, fikih siasah meliputi hukum tata negara, administrasi negara, hukum internasional, dan hukum ekonomi. Tetapi, apabila dilihat dari sisi hubungan, maka fikih siasah berbicara tentang hubungan antarrakyat dan pemimpin-pemimpin yang berperan sebagai penguasa yang nyata dalam suatu negara. Diantara kaidah-kaidah fikih yang dapat dijadikan pola untuk menentukan berbagai kebijaksanaan politik antara lain adalah:

لَايُنْكَرُ تَغَيُّرُ ٱلْأَحْكَامِ بِتَغَيُّرِ ٱلْأَزْمَانِ.

[6] Muhammad Iqbal, Fikih *Siyāsah: Kontekstualisasi ...*, 13-14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan hukum terjadi karena perubahan zaman[7]

Dari kaidah tersebut dapat dipahami bahwa fatwa hukum atau adanya peraturan hukum bersifat tidaklah kaku, akan tetapi ia berubah-ubah dan fleksibel sesuai dengan perubahan waktu, ruang, kondisi, niat dan manfaat yang ditimbulkan.

تَصَرُّفُ اْلإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنُوْطٌ بِالْمَصلَحَةِ.

Tindakan imam (kepala negara) atas rakyatnya harus sesuai dengan kemaslahatan[8]

Kaidah ini menjelaskan bahwa seorang pemimpin harus berorientasi kepada kemaslahatan rakyat, bukan mengikuti hawa nafsunya dan keinginan keluarga atau keinginan kelompok. Jadi setiap kebijakan yang diputuskan haruslah maslahat dan manfaat bagi rakyat, maka itulah yang juga harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan, dan dinilai atau evaluasi kemajuannya.[9] Sebab, pemimpin adalah pengemban amanah penderitaan rakyat, sehingga apabila dalam pengambilan suatu kebijakan yang berhubungan dengan rakyat tidak boleh menyimpang dari syariat Islam.

دَرْءُاْلمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلىَ جَلْبِ اْلمَصَالِحِ.

---

[7] Juliansyah Zen, "Kaidah Fiqhiyyah", dalam http://juliansyahzen.blogspot.com/2012/01/kaidah-fiqhiyyah.html, diakses pada 22 April 2018.

[8] Imam Tajjuddin Abd al Wahab al-Subki, *al-Asybâh wa al- Nazhâ'ir* (Beirut: Dâr al-Kutub al-Ilmiyah, 1991), 137.

[9] Mustofa Hasan, "*Aplikasi Teori Politik Islam Prespektif Kaidah-kaidah* Fikih", Madania, No. 1, Vol. XVIII (Juni, 2014), 110.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> Menghindari mudharat (bahaya) harus lebih diutamakan dari meraih manfaat[10]

Dalam kaidah tersebut dapat dipahami bahwa menolak mudharat atau bahaya itu lebih baik dari pada menerima manfaat. Disini lebih dijelaskan lagi apabila maslahat dan mafsadatnya seimbang, maka saat itu menolak mafsadat lebih didahulukan dari pada meraih kemaslahatan yang ada. Tetapi apabila maslahatnya lebih besar dibandingkan dengan mafsadatnya, maka meraih maslahat itu lebih diutamakan daripada menghindari mafsadatnya.

C. *Siyāsah Dustūriyah*

Dalam fikih *siyāsah*, kata "*dusturi*" ini berasal dari bahasa Persia yang artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependataan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Namun, setelah mengalami penyerapan bahasa ke dalam bahasa Arab, kata *dusturi* tersebut berubah definisinya menjadi asas dasar atau pembinaan. Sedangkan menurut istilah, berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama

[10] Imam Tajjuddin Abd al Wahab al-Subki, *al-Asybâh....*, 139.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).[11]

Di dalam kurikulum Fakultas Syariah digunakan istilah fikih *dusturi* yang artinya prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangannya, peraturan-peraturannya, dan adat-adatnya. Abul A'la al-Maududi menakrifkan bahwa *dustur* adalah suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara. Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* di atas.

Dengan demikian, *siyāsah dusturiyah adalah* fikih siasah yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syariat yang diebutkan dalam Alquran dan hadis, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah, maupun yang lainnya [12] Dari situlah *siyāsah dusturiyah* dikatakan sebagai bagian dari fikih siasah yang membahas tentang perundang-undangan negara. Yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk

[11] Muhammad Iqbal, Fikih *Siyāsah: Kontekstualisasi...*, 36.
[12] Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2013), 22-25.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.

Dalam negara-negara yang diperintah raja atau diktator yang mempunyai kekuasaan mutlak, seluruh kekuasaan negara berada pada satu tangan yakni kepala negara, bahkan perkataan dan perbuatannya adalah undang-undang. Perkataan dan perbuatan para pembantu raja dipandang sebagai peraturan pelaksana.[13]

Dari sini dapat dilihat bahwa pembahasan yang masuk dalam *siyāsah dustūriyah* antara lain: *pertama*, *siyāsah tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi*, perwakilan rakyat. Hubungan muslimin dan non-Muslim di suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah, dan sebagainya. *Kedua*, *siyāsah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, *bai'ah, wizarah, waliy al-ahdi. Ketiga*, *siyāsah qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan. *Keempat*, *siyāsah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

D. Pengertian *Imāmah*

Dalam fikih *siyāsah*, kata *imamah, khilafah, al-imamah al-uzhmaa,* atau *imaaratul mu'minin* mempunyai arti yang sama dan menunjukkan

[13]Ibid., 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengertian sebuah fungsi yaitu kekuasaan pemerintahan tertinggi. Istilah imamah lebih banyak digunakan oleh kalangan Syi'ah, sedangkan istilah khilafah lebih populer penggunaannya dalam masyarakat Sunni. Tetapi itu tidak menjadi penghalang untuk adanya seseorang yang mampu menangani urusan-urusannya, mengurusi perkara-perkaranya, serta melindunginya dari gangguan musuh.[14]

As-Sa'd at-Taftazani mengatakan bahwa khilafah adalah kepemimpinan umum dalam urusan agama dan dunia menggantikan Nabi Muhammad Saw.. Sementara al-Mawardi mengatakan imamah diletakkan untuk menggantikan kenabian dalam menjaga agama dan mengatur urusan dunia. Ad-Dahlawi juga mengatakan bahwa *imāmah* adalah kepemimpinan umum dalam rangka untuk menegakkan agama dengan menghidupkan dan memvitalisasi ilmu-ilmu agama, menegakkan rukun-rukun islam, melaksanakan jihad, menegakkan fungsi peradilan, menghapus berbagai bentuk ketidakadilan, amar makruf nahi mungkar mewakili Nabi Muhammad Saw.[15]

Di lain pandangan, Ibnu Khaldun menyampaikan sudut pandang yang berbeda dari yang lain yakni mencoba mendefiniskan peran dan fungsi *imāmah* dengan mengatakan bahwa khilafah adalah sarana untuk membawa seluruh umat kepada hal yang sesuai dengan pandangan syarak dalam hal kemaslahatan ukhrawi dan kemaslahatan duniawi mereka yang

[14] Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu Jilid 8* (Jakarta: Gemas Insani, 2011), 277.
[15] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ujungnya kepada kemaslahatan ukhrawi. Hal ini karena pada hakikatnya khilafah adalah posisi yang berfungsi mewakili dan menggantikan pemilik syarak dalam menjaga agama dan mengelola urusan dunia dengan menggunakan dasar agama.

Terlepas dari itu adanya seorang *imāmah* dalam syariat merupakan kewajiban yang harus diadakan oleh manusia. Ibnu Taimiyah pun mengatakan bahwa mengurus dan mengatur perkara manusia termasuk kewajiban agama yang paling agung, bahkan agama tidak akan tegak kecuali dengan itu. Karena dari sebagian manusia dengan yang lainnya saling membutuhkan ketika mereka hidup bersama. Rasulullah bersabda:

اِذَا خَرَجَ ثَلاَثَةٌ فِي سَفَرٍ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ

> Apabila ada tiga orang melakukan suatu perjalanan, hendaklah mereka menunjuk salah satu di antaranya sebagai pemimpin mereka[16]

سَيَلِيْكُمْ بَعْدِيْ وُلَاةٌ فَيَلِيْكُمُ اْلبِرُّ بِبِرِّهِ وَاْلفَا جِرُ بِفُجُوْرِهِ فَاسْمَعُوْا لَهُمْ ....

> Setelahku nanti, kalian akan dipimpin oleh para pemimpin. Ada pemimpin yang baik dan ada pemimpin yang buruk....[17]

Untuk menjadi pemimpin, para ulama menetapkan ada tujuh syarat yang harus dipenuhi oleh orang yang dicalonkan sebagai pemimpin. Adapun kriteria-kriteria legal yang harus dimiliki seorang pemimpin, antara lain:

---

[16] Ibid., 278.
[17] Ibid., 280.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Ilmu yang membuatnya mampu berijtihad terhadap kasus-kasus dan hukum-hukum. Jadi dia ia harus memiliki kompetensi, kapabilitas, dan kapasitas keilmuan yang memadai. Guna untuk menghadapi kondisi zaman yang selalu mengalami perubahan dan perkembangan politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang terjadi di dalamnya.
b. Kapasitas fisik yang memadai, yaitu memiliki indra pendengaran, penglihatan dan lisan yang normal dan masih berfungsi dengan baik. Selain itu juga harus memilik anggota tubuh yang normal sehingga mampu melakukan aktivitas secara baik dan cepat.
c. Harus memiliki kompetensi dan kapasitas yang sempurna, yaitu muslim, balig, laki-laki, merdeka, dan berakal. Adanya persyaratan muslim adalah karena ia bertugas menjaga dan memelihara agama dan dunia. Jika Islam adalah syarat bolehnya kesaksian, Islam juga merupakan syarat dalam setiap bentuk otoritas umum. Sementara balig itu karena anak kecil tidak memilik kemampuan untuk menanggung tanggung jawab yang sebesar itu dan juga anak kecil juga tidak dimintai pertanggungjawaban atas tindakan dan perbuatannya. Sedangkan laki-laki dikarenakan beban jabatan menuntut kemampuan dan kekuatan yang besar yang tidak biasanya dipikul oleh perempuan. Merdeka, hal ini disebabkan karena

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

seorang budak tidak memiliki otoritas dan wewenang atas dirinya sendiri selain itu status budak menjadikan terhalang kesaksian seseorang. Dan yang terakhir ialah berakal, cerdas, jauh dari gangguan lupa, lalai, dan lengah. Hal ini sudah menjadi tuntutan bagi seorang pemimpin agar mampu menyelesaikan hal-hal yang rumit dan sulit.

d. Berani dan ksatria, guna untuk melindungi wilayah negara, melawan musuh, menjaga tanah air, melindungi rakyatnya.
e. Organ tubuh yang tidak ada kekurangan cacat dan sehat. Karena ini bisa menjadikan seseorang tidak bisa dicalonkan menjadi imam sebab berpengaruh pada kelayakan seseorang.
f. Adil dengan syarat-syarat yang universal. Maksutnya memiliki integritas keagamaan dan moral. Dimana orang yang jujur katanya, nyata sifat amanahnya, berhati-hati dan waspada dengan kejelekan, terjaga kredibilitasnya. Serta memiliki komitmen terhadap kewajiban-kewajiban syar'i dan menjauhi kemungkaran.
g. Nasab. Calon imam harus berasal dari Quraisy.

Selain dari pada itu, dalam buku Hukum Tata Negara Islam karangan Imam Amrusi Jailani menelaah Rancangan UUD (Masyrû' dustûr) Negara Islam pasal 19, versi Taqiyuddin An-Nabhani, tentang syarat-syarat penguasa Negara Islam, yang berbunyi: "tidak dibenarkan seorang pun berkuasa atau menduduki jabatan apa saja

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang berkaitan dengan kekuasaan, kecuali orang itu laki-laki, merdeka, balig, berakal, adil, memiliki kemampuan beragama Islam."[18] Berdasarkan hal itu dapat diketahui bahwa syarat penguasa Negara Islam adalah:

a. Penguasa harus muslim. Tidak boleh dijabat oleh non-muslim seperti orang Kristen, Yahudi. Karena apabila menjadikan orang kafir sebagai penguasa atas orang muslim, maka artinya memberi jalan bagi orang kafir untuk menguasai orang muslim.
b. Peguasa harus laki-laki. Haram dijabat oleh perempuan. Ini berdasarkan hadis dari Abi Bakrah ra yang berkata, ketika sampai kepada Rasulullah SAW.. bahwa rakyat Persia menjadikan putri Kisra sebagai penguasa mereka, maka beliau bersabda: "*sekali-kali tidak akan pernah beruntung suatu kaum yang menyerahkan urusan (pemerintahan) mereka kepada seorang perempuan.*"
c. Penguasa harus seorang balig. Karena apabila yang menjadi penguasa adalah anak kecil akan memberatkan dirinya sendiri, hal itu disebabkan anak kecil belum mendapat beban hukum, sementara seorang penguasa diberi beban hukum untuk menjalankan agama.
d. Penguasa harus berakal. Sebab penguasa adalah orang yang menjalankan urusan-urusan pemerintahan dan menerapkan

[18] Imam Amrusi Jailani, dkk.., *Hukum Tata ...*, 70.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kewajiban-kewajiban syariat, sedangkan orang gila sendiri tidak sah mengatur dirinya apalagi mengatur urusan orang lain.

e. Penguasa harus adil. Bisa menjaga agama, harta dan kehormatan dirinya.

f. Penguasa harus merdeka, bukan budak. Sebab budak adalah milik tuannya.

g. Penguasa harus memiliki kemampuan. Sebab orang yang lemah tidak akan mampu menjalankan amanah sebagai penguasa. Kekuasaan itu kelak akan menjadi kehinaan dan penyesalan bagi yang tidak berhak menerimanya. [19]

E. Mekanisme Pemilihan Pemimpin

Catatan sejarah masa Nabi Muhammad Saw. tidak memberikan tuntunan tentang bagaimana prosedur yang harus dilakukan oleh umatnya untuk memilih dan mengangkat kepala negara. Nabi Muhammad Saw. menyerahkan urusan ini sepenuhnya kepada umat, asalkan tidak melanggar pesan-pesan moral yang terdapat dalam Alquran dan hadis.[20] Seiring berjalannya waktu, untuk pemilihan pemimpin terdapat berbagai macam variasi yang digunakan untuk memilih kepala negara dan penguasa tertinggi. Hal ini sangat

[19] Ibid., 70-74.
[20] Jurnal Konsep Kekuasaan Kepala Negara Menurut Ketatanegaraan Islam oleh Agustina Nurhayati, 22.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penting untuk diketahui bersama, apakah penunjukkan pemimpin terhadap penggantinya sebagai pengesahan atas kedudukannya atau baiat yang diberikan oleh umat sepeninggal pemimpin yang telah menunjuknya? Apakah baiat tersebut dilakukan oleh sekelompok orang ataukah seluruh umat?

Menurut Imam Al-Mawardi, jabatan *imāmah* (kepemimpinan) dianggap sah dengan dua cara: *pertama*, pemilihan oleh *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* (parlemen). *Kedua*, penunjukkan oleh pemimpin sebelumnya. Mengenai perbedaan jumlah keanggotaan *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* (parlemen) para ulama menganggap sah terhadap pengangkatan *imāmah*.

Lembaga *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* (parlemen) minimal beranggotakan lima orang, kemudian mereka sepakat mengangkat pemimpin, atau salah seorang dari mereka sendiri diangkat menjadi pemimpin dengan restu empat anggota lainnya. Kelompok ini berhujjah dengan dua alasan; *pertama*, bahwa pembai'atan Abu Bakar ra dilakukan oleh lima orang yang sepakat menunjuk beliau, kemudian diikuti oleh yang lainnya. Kelima orang tersebut adalah Umar bin Khattab, Abu Ubaidah bin Al-Jarrah, Usain bin Hudhair, Bisyr bin Sa'ad, dan salim mantan budak Abu Hudzaifah. *Kedua*, bahwa Umar bin Khattab ra. membentuk lembaga syura dengan beranggotakan enam orang kemudian dari keenam orang tersebut mengangkat salah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

seorang dari mereka untuk dijadikan *imāmah* dengan persetujuan kelima orang lainnya.

Sedangkan kelompok yang lain berpendapat bahwa pemilihan *imāmah* tidak sah kecuali dengan dihadiri seluruh anggota *ahlu al-ḥal l wa al-'aqdi* (parlemen) dari setiap daerah, agar *imāmah* yang mereka angkat diterima oleh seluruh lapisan dan mereka semua tunduk pada pemimpinnya. Pendapat ini berhujjah dengan pembaiatan Abu Bakar ra. menjadi pemimpin. Ia dipilih orang-orang yang hadir dalam pembaiatannya, dan tidak menunggu anggota yang belum hadir.

Selain itu ada juga yang berpendapat bahwa yang dikenal dalam pemilihan pemimpin pada masa itu adalah:

a. Dibaiat oleh umat, seperti masa Abu Bakar ra.
b. Ditunjuk oleh penguasa sebelumnya, seperti kasus pengangkatan khalifah Umar bin Khattab.
c. Dipilih oleh semacam tim formatur, yang dikenal *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* (parlemen). Seperti khalifah Usman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib.
d. Secara turun temurun, dengan mengangkat putra mahkota, seperti pada Dinasti Umayyah, Abbasiyah, dan dinasti lainnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sementara menurut Taqiyuddin An-Nahbani, mengenai mekanisme pemilihan atau pengangkatan kepala negara ini ada beberapa pendapat yaitu:[21]

a. Sekelompok warga yang tinggal di wilayah pusat (ibu kota) atau *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* yang ada di sana atau orang-orang yang mewakili suara mayoritas kaum muslimin, atau gerakan yang terpandang atau yang pantas untuk mengurusi khilafah, maka setelah atau sebelum meninggalnya khalifah atau sebelum diberhentikan atau setelah pengunduran dirinya, hendaknya perlu berkumpul untuk mencalonkan satu atau beberapa orang yang telah ditentukan sebagai kandidat untuk menduduki jabatan kekhalifahan. Kemudian mereka mencoba untuk memilih salah satu diantara mereka dengan cara apapun yang dianggap representatif.
b. Apabila seorang khalifah ajalnya telah dekat, maka khalifah melakukan musyawarah dengan *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* atau tokoh masyarakat lainya untuk dijadikan khalifah penggantinya, baiat atas khalifah tersebut harus dilaksankaan. Cara ini seperti yang pernah ditempuh oleh khalifah Abu Bakar. Hal ini dilakukan oleh Abu Bakar karena trauma umat atas peristiwa di Saqifah Bani Sa'adah telah mendorong untuk mempersiapkan penggantinya. Walaupun demikian Abu Bakar tetap meminta

[21] Ibid., 22-23.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masukan dari para senior. Kemudian mereka akhirnya mendapatkan kandidat yakni Umar dan Ali. Setelah beliau mendapatkan kepastian pendapatnya tentang Umar, barulah beliau meminta pendapat umat Islam secara terbuka. Maka Umar bin Khattab kemudian di baiat secara penuh setelah khalifah Abu Bakar Wafat.

c. Khalifah dapat menunjuk beberapa orang baik karena inisiatifnya sendiri atau karena permintaan rakyat atau pihak lain. Seperti yang terjadi pada khalifah Umar bin Khattab yang sebelum menghembuskan nafas terakhir sempat menunjuk beberapa penggantinya kelak. Setelah khalifah Umar wafat, beberapa orang yang telah ditunjuk tersebut segera mengadakan musyawarah, dimana hasil musyawarah memunculkan dua orang kandidat yang sama-sama mendapat dukungan kuat, yaitu Usman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib. Setelah musyawarah Abdurrahman bin Auf turun ke lapangan dan menanyakan kepada masyarakat satu persatu, tetapi hasilnya tetap seimbang, maka kemudian beliau menyerukan kepada seluruh rakyat laki-laki dan perempuan untuk datang ke masjid tempat biasanya memberikan pengumuman. Karena Ali bin Abi Thalib tidak bersedia untuk terikat dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh khalifah sebelumnya (Abu Bakar dan Umar bin Khattab) sedangkan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Usman bersedia, maka dengan demikian yang terpilih adalah Usman bin Affan.

d. Setelah meninggalnya seorang khalifah, sekelompok kaum muslimin atau *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi*, atau kelompok yang mempunyai kekuatan dapat mendatangi orang yang dipercaya memegang jabatan tersebut, maka barulah dapat diambil suatu baiat secara terbuka. Suara mayoritas umat Islam telah sepakat untuk membai'at ali sebagai pengganti Usman bin Affan, maka dengan demikian sahlah permbaiatan terhadap khalifah Ali bin Abi Thalib.

e. Setelah negera telah berdiri dan di sana telah terdapat majelis umat yang mewakili umat Islam dalam menyampaikan suara serta mengoreksi penguasa, dimana para anggota dari kalangan muslimin yang ada dalam majelis tersebut telah melakukan pembatasan terhadap jumlah kandidat.

Adanya Rasulullah Saw. tidak menjelaskan kepada manusia tentang mekanisme dan tata cara pemilihan pemimpin guna untuk kebebasan umat dalam mengambil langkah yang bisa mewujudkan kemaslahatan, karena yang terpenting adalah pemimpin pemerintahan melaksanakan kewajiban-kewajibannya dan tugas-tugas keagamaan serta duniawinya sekaligus tetap dalam pengawasan umat sehingga tidak ada seorangpun yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memiliki keyakinan bahwa jabatannya bukan dari Allah Swt. dan bukan menempati posisi nabi. Berikut metode pemilihan pada masa Khulafa ar-Rasyidin:

a. Abu Bakar r.a.

Abu Bakar r.a. ini merupakan khalifah pertama setelah Rasulullah wafat. Pemilihan Abu Bakar ini melalui diskusi dan perdebatan yang tajam antara kaum Muhajjirin dan kaum Anshar di Saqifah bani Sa'idah. Setelah mendengar perdebatan yang terjadi, Abu Bakar mulai berbicara dengan tenang dan ia mengingatkan bahwa bukankah Nabi pernah bersabda: "*al-aimmah min Quraisy*" (kepemimpinan itu berada di tangan suku Quraisy). "Kami pemimpin (*umara*) dan kalian "menteri/pembantu (*Wizara*). Telah bersabda Rasul bahwa dahulukan Quraisy dan jangan kalian mendahuluinya."[22]

Abu Bakar tak lupa mengingatkan pada kaum Anshar akan sejarah pertentangan kaum Khazraj dan aus yang bila meletup kembali (dengan masing-masing mengangkat pemimpin) akan membawa mereka semua ke alam jahiliyah lagi. Kemudian Abu Bakar menawarkan dua tokoh Quraisy, Umar dan Abu Ubaidah. Keraifan Abu Bakar dalam berbicara ditengan suasana penuh emosional rupanya mengesankan

[22] Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkãm Al-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelengaraan Negara dalam Syari'at Islam* (Bekasi: PT. Darul Falah, 2016), 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mereka yang hadir. Umar menyadari hal ini dan ia mengatakan pada mereka yang hadir bahwa bukankah Abu Bakar yang diminta oleh nabi untuk menggantikan beliau sebagai imaam shalat bilamana nabi sakit? Umar dan Abu Ubaidah segera membaiat Abu Bakar tapi mereka didahului oleh Basyir bin Sa'ad, seorang tokoh Khazraj, yang membaiat Abu Bakar. Kemudian yang hadir di safiqah, semuanya memberi baiat Abu Bakar.

b. Umar r.a.

Menjadinya Umar r.a. sebagai khalifah kedua untuk memimpin umat ialah atas rekomendasi dari Abu Bakar ash-Shiddiq r.a. dalam bentuk surat wasiat yang sebelumnya telah dilakukan musyawarah dengan ahlu *al-ḥall wa al-'aqdi*. Dan ini telah disetujui oleh kaum Muslimin dengan membaiat Umar bin Khaththab r.a. untuk menggantikan posisi Abu Bakar ash-Shiddiq r.a.[23]

Dipilihnya Umar bin Khaththab r.a. oleh Abu Bakar ash-Shiddiq r.a. untuk menggantikannya dikarenakan pada saat itu Abu Bakar ash-Shiddiq r.a.merasa bahwa ajalnya sudah semakin dekat, ia berharap ada seorang pemimpin yang melanjutkannya selagi masih hidup. Hal ini dikarenakan ia

[23] Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu....,* 302-303.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

khawatir kepada kaum Muslimin mnejadi pecah, padahal mereka telah memulai peperangan dengan Persia dan Romawi. Abu Bakar ash-Shiddiq r.a. lalu merenung sejenak dan akhirnya mulai bermusyawarah dengan para pembesar dan sahabat dan para cerdik cendekia. Ia pun bermusyawarah dengan mereka satu per satu dan mempertanyakan kepada masing-masing mengenai pencalonan Umar bin Khaththab r.a. Mereka pun semuanya setuju atas pilihannya, kemudian ia menemui masyarakat sambil dipapah oleh istrinya, lalu berkata, "apakah kalian rela dan setuju kepada orang yang aku pilih sebagai khalifah kalian menggantikan diriku nantinya. Sesungguhnya sekali-kali aku tidak lalai dalam mengerahkan daya upaya dan pemikiranku, dan aku tidak menunjuk orang yang masih kerabat! Sesungguhnya aku telah menunjuk Umar bin Khaththab r.a. karena itu, patuh dan taatlah kepadanya". Mereka pun berkata, "kami patuh dan taat."[24]

Setelah itu, Usman bin Affan r.a. diperintah oleh Abu Bakar ash-Shiddiq r.a. untuk memberitahukan berita ini kepada orang-orang dan mengambil baiat, sembari Abu Bakar ash-Shiddiq r.a. mengumumkan bahwa dirinya tidak menginginkan kecuali kebaikan kaum Muslimin dan

[24] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjauhkan mereka dari fitnah, dan ia pun memberi wasiat dan pesan kebaikan kepada orang-orang.[25]

c. Usman r.a.

Dalam proses pemilihan Usman bin Affan r.a., kita bisa melihat manifestasi syura dalam bentuk yang lebih jelas lagi. Adanya pembentukan komite syura tersebut dikarenakan Umar bin Khaththab r.a. sedang sakit setelah terjadi penikaman saat ia mengimami sholat di masjid oleh budak Persia yang bernama Abu Lu'lu'ah Fairuz. Komite

tersebut beranggotakan enam orang yaitu antara lain Abdurrahman bin Auf , Zubair bin Awwan, Saad bin Abi Waqash, Thalhah bin Ubaidillah, Ali bin Abu Thalib dan Usman bin Affan. Dewan inilah yang dikenal dengan sebutan Dewan Syura. Keenam anggota Dewan Syura adalah para sahabat Nabi paling terkemuka yang masih hidup hingga saat itu. Mereka semua harus bersidang untuk menentukan siapa di antara mereka yang menggantikan kedudukan Umar sebagai khalifah.[26]

Sepeninggalan Umar bin Khatab, Dewan Syura mulai bersidang untuk me-nentukan pengganti Umar. Abdurrahman

[25] Ibid.
[26] Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata...., 128.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bin auf ditunjuk sebagai ketua sidang. Sidang berjalan a lot sehingga selama tiga hari lamanya. Pada hari terakhir, Abdurrahman bin Auf, Zubair bin Awwan, Saad bin Abi Waqash dan Thalhah bin Ubaidillah mengundurkan diri dari pencalonan. Maka calon khalifah yang tersisa hanyalah Ali bin Abu Thalib dan Usman bin Affan. Mayoritas anggota syura dan kaum Muslimin lebih cenderung kepada Usman bin Affan r.a., karena mereka melihat Usman bin Affan r.a. adalah orang yang lembut dan banyak memiliki keutamaan serta jasa bagi masyarakat.

Setelah semuanya setuju, Abdurrahman bin Auf r.a. melakukan pembaiatan terhadap Ustman bin Affan r.a. di masjid, pembaiatan yang dilakukannya tidak dilatarbelakangi oleh sikap bias dan memihak. Hal itu tidak lain ialah sebuah ungkapan jujur dan tulus yang merepresentasikan pendapat umat dan hasil berbagai musyawarah yang ia lakukan berhari-hari dengan pemuka-pemuka umat. Setelah dibaiat, Usman berkhutbah di depan kaum muslimin : “Sesungguhnya kalian berada di tempat sementara, dan perjalanan hidup kalian pun hanya untuk menghabiskan umur yang tersisa. Bergegaslah sedapat mungkin kepada kebaikan sebelum ajal datang menjemput. Sungguh ajal tidak pernah sungkan datang sembarangan waktu dan keadaan baik siang maupun tidak

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pernah malam. Ingatlah sesungguhnya dunia penuh dengan tipu daya. Jangan kalian terpedaya oleh kemilau dunia dan janganlah kalian sekali-kali melakukan tipu daya kepada Allah. Sesungguhnya Allah tidak pernah lalai dan melalaikan kalian".[27]

d. Ali r.a.

Fitnah kubra yang berujung pada pembunuhan khalifah Usman bin Affan r.a. dan kekacauan yang terjadi di Madinah mengakibatkan terjadinya berbagai kejadian penting dalam sejarah Islam yang berpengaruh sangat besar pada kekhilafahan Ali bin Abi Thalib r.a. sejak awal dirinya menjadi khalifah. Dasar pemilihan Ali bin Abi Thalib r.a. tidak mendapatkan kesepakatan sebagaimana yang didapatkan oleh khalifah pendahulunya. Beberapa sahabat terkemuka seperti Zubair bin Awwam dan Thalhah bin Ubaidillah, ingin membaiat Ali. Mereka memandang bahwa dialah yang pantas dan berhak menjadi seorang khalifah. Namun Ali belum mengambil tindakan apa pun. Keadaan begitu kacau dan mengkhawatirkan sehingga Ali pun ragu-ragu untuk membuat suatu keputusan dan tindakan. Terlepas dari itu, para sahabat Muhajirin dan Anshar terus menerus mendesak dan tetap

[27] Ibid., 303-305.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bersikukuh untuk membaiat dirinya demi untuk menghentikan fitnah dan melindungi Madinah.

Akhirnya Ali bin Abi Thalib r.a. meminta mereka untuk melakukan akad baiat di masjid Nabawi secara terbuka dan atas persetujuan dan kerelaan kaum Muslimin.Hal ini menyebabkan semakin banyak dukungan yang mengalir, sehingga semakin mantap saja ia mengemban jabatan khalifah.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa mekanisme yang dikehendaki oleh hukum Islam, serta sesuai dengan mekanisme yang digunakan dalam proses pelaksanaan suksesi para *khulafaur-rosyidin*, dapat ditempuh melalui beberapa cara:[28]

a. Pemilihan atau pengangkatan dilakukan oleh dewan formatur *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* atau Majelis Syura yang mempunyai hak untuk memilih dan mengangkat kepala negara/khalifah, yang dibentuk dengan dua cara, pertama, oleh umat Islam melalui kedua klan/kelompok (partai) seperti yang terjadi pada saat pemilihan khalifah (suksesi) yang pertama setelah wafatnya rasul. Kedua *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* yang dibentuk oleh khalifah pendahulunya (kecuali pada masa Abu Bakar).

[28] Jurnal Konsep Kekuasaan Kepala Negara Menurut Ketatanegaraan Islam oleh Agustina Nurhayati, 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Pemilihan atau pengangkatan yang dilakukan dengan cara pencalonan oleh khalifah pendahulunya sebagaimana khalifah Abu Bakar yang telah mencalonkan Umar bin Khattab sebagai penggantinya sebelum beliau wafat. Hanya saja perlu digaris bawahi bahwa cara yang kedua ini, calon pengganti khalifah telah benar-benar memenuhi syarat kekhalifahan dan sesuai dengan aspirasi umat atau rakyat.

Setelah proses pemilihan kepala negara dilakukan, khalifah dibaiat dahulu oleh rakyat sebelum memangku jabatannya. Dalam masa pembaiatan, seorang khalifah mengucapkan sumpah untuk bersungguh-sungguh mengurus negaranya, begitu pula dari rakyat, rakyat juga mengucapkan sumpah untuk mentaati khalifah dan membantu khalifah selama khalifah tidak melanggar syarak. Dan dalam baiat itu khalifah menyampaikan pidato kenegaraanya.

F. *Ahlu al-Ḥall wa al-'Aqdi*

Ahlu al-ḥall wa al-'aqdi adalah para ulama dan ilmuwan spesialis yang kapabel (yakni ulama mujtahid), para pemuka dan tokoh masyarakat yang mewakili umat dalam memilih seorang imam.[29] Istilah ini dirumuskan oleh para ulama fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka.[30]

[29] Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam...., 298.*
[30] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Eksistensi *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* dirasa urgen dalam pemerintahan Islam, mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga kemaslahatan umat dapat diwujudkan. Menurut para ahli fikih siasah, ada beberapa alasan penting dibentuknya lembaga ini, yaitu:

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk diminta pendapatnya tentang masalah kenegaraan dan pembentukan undnag-undang.
2. Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah di suatu tempat apalagi di antara mereka ada yang tidak memiliki pandangan kritis.
3. Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlahnya terbatas.
4. Kewajiban amar ma'ruf nahi munkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dengan rakyat.
5. Kewajiban taat kepada *uli al-'amri* baru mengikat apabila lembaga tersebut dipilih oleh lembaga musyawarah.
6. Ajaran Islam sendiri yang menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintahan.[31]

Ahlu al-ḥall wa al-'aqdi pada masa Rasulullah Saw. adalah para sahabat, yakni mereka yang diserahi tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan umum. Para sahabat dipercaya memiliki kecerdasan dan pandangan luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan terhadap Islam, dan mereka sukses menjalankan tugasnya dengan baik dari kaum Anshar dan kaum Muhajirin.[32]

---

[31] Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata....,* 169.
[32] Ibid., 69.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Lembaga ini memiliki kedudukan yang sangat penting dan menentukan dalam negara Islam. Karena memang dari ajaran Islam sendiri terdapat perintah agar persoalan-persoalan kaum Muslimin bisa ditanggulangi. Dengan cara mengikutsertakan anggota-anggota masyarakat dalam permusyawaratan selain akan menambah ide demi kesempurnaan suatu pemecahan masalah, para anggota juga dapat melepaskan sesuatu terpendam dalam hatinya sehingga terbebas dari ketidakpuasan keputusan tersebut.[33]

Seiring dengan pentingnya *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* untuk dibentuk, maka ada beberapa tugas yang dimilikinya, antara lain:

1. Memilih dan membaiat pemimpin.
2. Mengarahkan kehidupan masyarakat dan kepada kemaslahatan.
3. Membuat undang-undang yang mengikat seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur dalam Alquran dan hadis.
4. Mengawasi jalannya pemerintahan.

Selain dari keempat tugas di atas, *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* juga memiliki tugas berhak menjatuhkan khalifah jika terdapat hal-hal yang mengharuskan pemecatannya.[34] Dan juga bermusyawarah dalam perkara-

[33] Ibid., 70.
[34] J. Suyuthi pulungan, *Fikih Siyasah*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada), 71.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perkara umum kenegaraan, serta melakukan pengawasan untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran hak-hak Allah.[35]

Sedangkan untuk wewenang *al-ḥall wa al-'aqdi* adalah sebagai berikut:

1. *Al-ḥall wa al-'aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiat imam.
2. *Al-ḥall wa al-'aqdi* mempunyai wewenang untuk mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
3. *Al-ḥall wa al-'aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur tegas dalam Alquran dan hadis.
4. *Al-ḥall wa al-'aqdi* tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya.
5. *Al-ḥall wa al-'aqdi* mengawasi jalannya pemerintahan.[36]

Sementara untuk orang-orang yang mengisi jabatan *al-ḥall wa al-'aqdi* bukan sembaran orang, melainkan ada beberapa persyaratan yang harus deimiliki olehnya. Pada zaman Rasulullah Saw., anggota *al-ḥall wa al-'aqdi* tersebut terdiri dari para sahabat, antara lain: Abu Bakar ash-Shiddiq, Usman bin Affan, Ali bin Abi Thalib, Zubair bin Awwam, Talhah bin Ubaidillah, Saad bin Abi Waqqas, Abu Ubaidillah, Said bin al-Aṣ. Di masa Khalifah Abu Bakar ash-Shiddiq, *al-ḥall wa al-'aqdi* terdiri dari Umar bin Khaththab, Usman bin Affan, Ali bin Abi Thalib, Abdurrahman bin Auf, Mu'adz bin Jabal, Ubai bin Ka'ab dan Zaid bin Thabit. Pada masa Khalifah Umar bin Khaththab pada masa akhir pemerintahannya membentuk tim untuk memilih khalifah pengganti,

[35] Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata....,*173.
[36] Ibid., 174.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang anggotanya terdiri dari Usman bin Affan, Ali bin Abi Thalib, Zubair bin Awwam, Talhah bin Ubaidillah, Saad bin Abi Waqqas, dan Abdurrahman bin Auf.[37]

Berangkat dari praktek inilah, para ulama fikih siasah merumuskan pandangannya tentang siapa *al-ḥall wa al-'aqdi,* antara lain:

1. Muhammad Abduh dan Rashid Ridha berpendapat bahwa *al-ḥall wa al-'aqdi* adalah pemuka masyarakat, para ulama, petani, buruh, wartawan, dan kalangan profesi lainnya.
2. Ibnu Taimiyah berpendapat bahwa *al-ḥall wa al-'aqdi* adalah orang-orang yang berasal dari berbagai macam kalangan dan profesi dan mempunyai keduduka yang terhormat di masyarakat.
3. Imam Nawawi berpendapat bahwa *al-ḥall wa al-'aqdi* adalah ulama, para khalifah, dan para pemuka masyarakat yang berusha mewujudkan kemaslahatan umat.[38]

Dengan demikian, para anggota *al-ḥall wa al-'aqdi* terdiri dari semua lapisan masyarakat yang dapat menyampaikan aspirasi rakyat tanpa memandang dari mana mereka berasal. Untuk jumlah keanggoataan *al-ḥall wa al-'aqdi* para ulama tidak menetapkan berapa batasannya, karena memang di dalam Alquran dan hadispun tidak dijelaskan secara rinci. Yang terpenting ialah dalam pelaksanaan musyawarah dan prosedur pengambilan keputusannya tetap berpegang teguh pada prinsip ajaran Islam, yaitu kebebasan, keadilan, dan persamaan dalam berbicara.[39]

---

[37] Ibid.
[38] Ibid., 175.
[39] Ibid., 176.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

PENENTUAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD*

A. Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Adanya konstitusi dalam suatu negara, hakikatnya adalah pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan di satu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain. Hak-hak ini mencakup hak-hak dasar seperti hak untuk hidup, mempunyai milik, kesejahteraan (*health*), dan kebebasan. Menurut Mc. Ilwan, ada dua unsur fundamental dari konstitusi, yaitu batas-batas hukum terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dan pertanggung jawaban politik dari pemerintah kepada yang diperintah. Maka dari itu, konstitusi sebagai hukum yang tertulis harus dipatuhi oleh sebuah negara atau sistem pemerintahan yang didirikan dengan berlandaskan hukum, ketika kekuasaan dalam suatu negara dilaksanakan harus sesuai dengan ketentuan dan prosedur hukum. Di sini berarti dengan adanya konstitusi kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa ada batasannya, dan batasan itu harus dijelaskan secara eksplisit dalam konstitusi sehingga tidak ada kekuasaan penguasan secara otoriter.[1]

Sebagai konstitusi tertulis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) itu sifatnya singkat, maksud singkat dalam hal ini yaitu hanya mengatur garis-garis besar atau yang pokok-pokok

[1] Zulqadri Anand, *Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 7, Nomor 3 (Sept-Des, 2013), 269.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

saja, sedangkan untuk penjelasan atau masalah-masalah lainnya dapat diatur dalam peraturan-peraturan pelaksanaannya. Selain itu UUD NRI 1945 juga bersifat fleksibel, artinya ia bisa menyesuaikan diri dengan keadaan perubahan zaman. Jika perubahan zaman tidak menyinggung hal yang pokok dalam UUD NRI 1945 tidak harus mengalami suatu perubahan, tetapi apabila perubahan zaman itu telah menyangkut hal-hal yang pokok maka dengan sendirinya UUD NRI 1945 harus ditinjau kembali.[2]

Sepanjang sejarah Indonesia UUD NRI 1945 telah mengalami empat kali perubahan, yakni dimulai dengan amandemen pertama tahun 1999-2000, amandemen kedua tahun 2000-2001, amandemen ketiga tahun 2001-2002, dan amandemen terakhir tahun 2002-sampai sekarang. Dalam amandemen itu, banyak hal-hal yang telah dirubah ataupun bertambah redaksi agar isi dalam UUD NRI 1945 sesuai dengan keadaan politik di Indonesia.

Pada amandemen UUD NRI 1945 tidak dilakukan perubahan terhadap hal-hal yang mendasar seperti dasar negara, bentuk negara, dan sistem pemerintahannya. Melainkan perubahan itu hanya memperjelas, memperbaiki, menyempurnakan, dan melakukan koreksi terhadap pasal-pasal yang ada. Tujuan dari adanya amandemen UUD NRI 1945 salah satunya adalah menyempurnakan aturan dasar mengenai sistem ketatanegaraan negara secara demokratis melalui pembagian kekuasaan secara tegas dengan

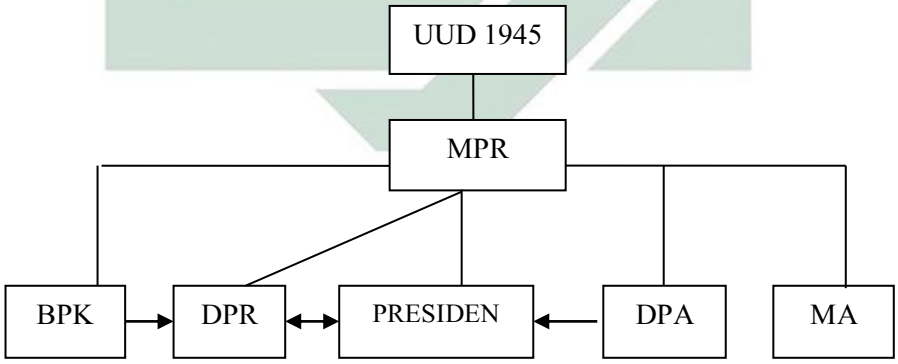
[2] Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994), 35.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sistem *check and balances* yang lebih ketat dan transparan, agar ia mampu membangun sistem politik dan ketatanegaraan yang demokratis pula.

Hal ini lalu menjadi penting mengingat dalam sejarah Indonesia sistem politik tidak pernah lahir secara demokratis sehingga selalu menimbulkan banyak penyimpangan-penyimpangan didalamnya. Dengan adanya sistem *check and balances* menjadikan lembaga negara selalu melakukan pengawasan dan penyeimbangan oleh kekuasaan negara yang ada sesuai dengan fungsi yang diamanatkan oleh konstitusi. Terlepas dari itu, dengan adanya amandemen UUD NRI 1945 juga menjadikan lembaga negara berubah posisinya dan juga muncul lembaga negara baru. Berikut bagan struktur ketatanegaraan Indonesia baik sebelum ataupun sesudah amandemen UUD NRI 1945.

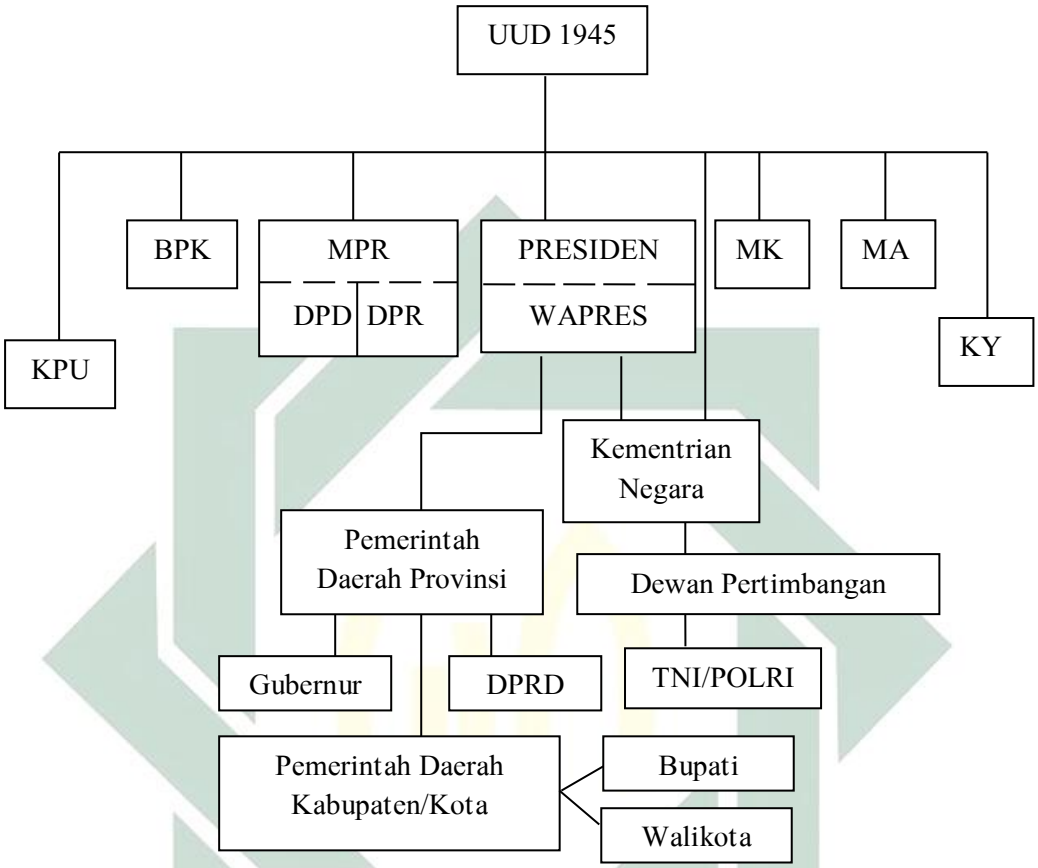
Struktur Ketatanegaraan RI sebelum amandemen UUD NRI 1945



Sumber: Jurnal Struktur Ketatanegaraan RI Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 (Sebelum dan Sesudah Amandemen) Oleh Puji Wahyuni.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sesudah Amandemen UUD NRI 1945



Sumber: gandirifansyah.blogspot.com[3]

Dapat dilihat dari bagan tersebut terdapat perbedaan antara sebelum amandemen UUD NRI 1945 dan sesudah amandemen UUD NRI 1945. Karena memang Indonesia menghendaki menjadi negara demokratis daripada negara otoriter, dan akhirnya berdampak pada isi konstitusi. Hal ini dilakukan bertujuan untuk menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan

[3] Gandi Rifansyah, "Struktur Kelembagaan Negara Sebelum dan Sesudah Kemerdekaan", dalam http://gandirifansyah.blogspot.com.struktur-kelembagaan-negara-sebelum-dan-html, diakses pada Hari Senin 25 Juni 2018.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dasar, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi, serta hal-hal lain yang sesuai dengan keutuhan sebuah negara.

Konstitusi dalam hal ini merupakan Undang-Undang Dasar (UUD) yang memiliki kedudukan hukum tertinggi, dimana sebelum amandemen kedaulatan berada di tangan rakyat namun sepenuhnya dijalankan oleh MPR. Dan sesuai dengan struktur ketatanegaraannya, MPR membagi kekuasaannya pada lima lembaga tinggi lainnya, seperti Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA. Namun setelah amandemen UUD NRI 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan sepenuhnya dijalankan oleh UUD. UUD memberikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara yang diatur di dalamnya.[4]

Lembaga negara pasca amandemen terdiri dari beberapa lapis atau bagian, ini digunakan untuk menciptakan sistem pengawasan dan keseimbangan antar lembaga negara supaya negara demokratis bisa diwujudkan. Di lapis pertama ada Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK yang berfungsi sebagai lembaga negara utama, menjadi pelaku utama dalam adminitrasi pemerintahan. Lapis kedua berisi lembaga negara yang bersifat menunjang fungsi dan tugas lapis pertama, seperti TNI, KY, POLRI. Terakhir ada lapis ketiga yakni lembaga yang mendapatkan mandat dari presiden sebagai kepala pemerintahan.

[4] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2010), 43-45.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Lembaga Negara

a. Konsep Lembaga Negara

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Bila diartikan melalui kamus Hukum Belanda-Indonesia, *staatsorgaan* ialah alat perlengkapan negara. Sedangkan dalam bahasa Indonesia sendiri identik dengan lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Terkadang, lembaga negara disebut juga lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Istilah-istilah tersebut seringkali dipertukarkan satu sama lain, untuk memahaminya secara tepat digunak dengan cara mengetahui persis apa yang dimaksud, apa kewenangan, dan apa fungsi dari organ yang bersangkutan. Yang penting untuk dibedakan apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat.[5]

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut dengan lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, dan campuran. Karena itu doktrin *trias politica* oleh Montesqiue yang mengandaikan bahwa tiga fungsi

[5] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi ...*, 27-28.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kekuasaan negara harus selalu tercermin dalam tiga jenis organ negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk menjadi rujukan. Namun, karena pengaruh gagasan ini sudah sangat mendalam terhadap cara berpikir banyak sarjana, maka sulit untuk dilepaskan dari pengertian bahwa lembaga negara itu terkait dengan tiga cabang alat perlengkapan negara yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.[6]

Lain daripada itu, Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara adalah sangat luas maknanya, sehingga sesuai perkembangan tata negara saat ini, lembaga negara dan organ negara tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasan seperti yang dimaksud Montesquieu. Oleh karenanya, terdapat beberapa pengertian yang mungkin, yaitu:[7]

1) Organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating dan law-applying*;
2) Organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;
3) Organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan.

Terkait dengan pengertian kedua dan ketiga, Jimly kemudian lebih jauh menjabarkan dengan teori tentang norma sumber legitimasi, yaitu dengan memperhatikan bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara,

[6] Ibid.
[7] Ibid.,40.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan berkaitan dengan siapa yang merupakan sumber atau pemberi kewenangan terhadap lembaga negara yang bersangkutan. Di Indonesia sendiri dengan mengacu pada UUD Negara RI Tahun 1945.

b. Macam-Macam Lembaga Negara

1) Dari Segi Hierarkinya

Hierarki antarlembaga negara itu penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Dari segi hierarkinya, lembaga negara dapat dibedakan menjadi tiga lapis. Organ lapis pertama disebut lembaga tinggi negara; lapis kedua disebut lembaga negara saja dan lapis ketiga disebut lembaga daerah.[8]

Lembaga negara *lapis pertama,* yang selanjutnya disebut "Lembaga Tinggi Negara" adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan konstitusi (Undang-Undang Dasar), yang meliputi Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Adapun kewenangan lembaga tinggi negara tersebut diatur dalam UUD dan dirinci lagi dalam Undang-Undang (UU), meskipun pengangkatan para anggotanya

[8] Ibid., 90-94.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.

Lembaga negara *lapis kedua,* yang selanjutnya disebut "Lembaga Negara" ada yang mendapat kewenangan dari UUD dan ada pula yang mendapat kewenangan dari UU. Lembaga yang mendapat kewenangan dari UUD, misalnya Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Negara (POLRI). Sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya UU, misalnya Komnas HAM, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan lain sebagainya serta Bank Sentral. Kedudukan kedua jenis organ tersebut sebanding satu sama lain dan tetap jauh lebih kuat meskipun tidak lebih tinggi. Keberadaannya sudah disebutkan secara eksplisit dalam UU, sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan UU.

Lembaga negara seperti Komisi Yudisial, TNI dan Kepolisian Negara meskipun kewenangannya langsung diberikan UUD 1945, bukan berarti kedudukannya sama dengan lembaga tinggi negara. Hal ini dikarenakan (1). Fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama, seperti Komisi Yudisial (KY) yang menunjang terhadap fungsi kekuasaan kehakiman, karena memang tidak menjalankan fungsi kehakiman melainkan berfungsi sebagai penegak norma etik dalam lingkungan internal hakim. (2). Pemberian

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kewenangan konstitusional ekplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen, meskipun tetap berada dalam ranah atau domain urusan pemerintahan, seperti TNI dan Kepolisian Negara. (3). Penentuan kewenangan pokoknya dalam UUD 1945 hanya bersifat *by implication,* bukan dirumuskan secara tegas *(strict sence),* seperti kewenangan penyelenggara pemilihan umum yang dikaitkan dengan komisi pemilihan umum. Bahkan namanya tidak disebut secara tegas dalam UUD 1945; (4). Karena keberadaan kelembagaannya atau kewenangannya tidak tegas ditentukan dalam UUD 1945, melainkan hanya disebut akan diatur/ditentukan dengan undang-undang, seperti keberadaan bank sentral. Tetapi dalam UUD 1945 ditentukan bahwa kewenangan bank sentral harus bersifat independen. Maksudnya *by implication* kewenangan bank sentral itu diatur juga dalam UUD 1945, meskipun bukan substansinya, melainkan hanya kualitas atau sifatnya.[9]

Lembaga negara *lapis ketiga* adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari kebijakan Presiden *(Presidential policy).* Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan Presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara

[9] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi* (Yogyakarta: UII Press, 2007), 106-107.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regelling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking.* Lembaga itu misalnya Komisi Hukum Nasional dan Ombudsman Nasional.

Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD NRI 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 UUD 1945 menentukan:

a) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kebupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
b) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perbantuan.
c) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
d) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
e) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah Pusat.
f) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas perbantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam ketentuan di atas diatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

a) Pemerintahan Daerah Provinsi;

b) Gubernur;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c) DPRD Provinsi;

d) Pemerintahan Daerah Kabupaten;

e) Bupati;

f) DPRD Kabupaten;

g) Pemerintahan Daerah Kota;

h) Walikota;

i) DPRD Kota.

Di samping itu, dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, disebut pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Bentuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu, dinyatakan diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh undang-undang dasar, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional.[10]

1) Dari Segi Fungsinya

Dilihat dari segi fungsinya, lembaga-lembaga di atas dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer *(primary constitutional organs),* dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang *(auxiliary state organs).* Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain) (1) kekuasaan eksekutif atau pelaksana *(administrator, bestuurzorg);*

[10] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi ....,* 93-94.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(2) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (3) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.[11]

Dalam kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara ada Presiden dan wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Sedangkan dalam kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (1) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan (4) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam kelompok legislatif ini, lembaga parlemen yang paling utama adalah DPR, sedangkan DPD bersifat penunjang. Dan MPR sebagai lembaga perpanjangan fungsi parlemen, khususnya dalam urusan penetapan dan perubahan konstitusi, pemberhentian dan pengangkatan Presiden dan wakil Presiden, dan pelantikan Presiden dan wakil Presiden. namun demikian, kedudukan DPD juga sangat berperan dalam hal yang menyangkut kepentingan daerah, maka dari itu DPD juga disebut lembaga utama. Begitu pula dengan BPK, dalam persoalan pengawasan kebijakan negara dan pelaksanaan hukum, maka kedudukan dan peranannya juga sangat penting. Oleh karena itu, dalam konteks tertentu, BPK juga disebut sebagai lembaga yang mempunyai fungsi utama.

[11] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sementara dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun pada lembaga ini ada dua pelaksana, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang *(auxiliary)* terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak hukum *(the enforcer of the rule of law),* tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman *(the enforcer of the rule of judicial ethics).* Komisi ini bersifat independen dan berada di luar kekuasaan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, maka tindak tanduk dari Komisi Yudisial tidak berpengaruh pada keduanya.

Selain lembaga negara utama di atas, terdapat juga lembaga negara yang bersifat penunjang dalam pemerintahan. Hal ini terlihat pada lembaga-lembaga negara seperti KY, TNI, POLRI, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain. Lembaga-lembaga negara tersebut secara nyata tercantum dalam UUD NRI 1945, meskipun kewenangannya ditentukan oleh UUD NRI 1945 bukan berarti kedudukannya sama seperti

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Presiden/Wapres, DPR, DPD, MK, MA, dan MPR, itu karena perbedaan dari segi fungsinya.[12]

Dari sekian banyak lembaga negara yang terbagi di atas, dalam UUD NRI 1945 lebih banyak membahas tentang kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan negara yang dipimpin oleh Presiden diatur dan ditentukan dalam Bab III UUD NRI 1945 yang memang diberi judul Kekuasaan Pemerintahan Negara. Hal ini dapat dikatakan bahwa dalam Bab inilah paling banyak materi yang diatur didalamnya, yaitu mulai Pasal 4 sampai dengan Pasal 16. Disini menjadi penting karena memang peran pemimpin negara itu sangat diperlukan, guna untuk melindungi kebutuhan hidup yang harus dipenuhi oleh warga negaranya.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar*". Ini dapat diartikan bahwa Presiden adalah jabatan yang memegang kepala pemerintahan dan kepala negara, tidak ada pembedaan antara kedudukan kepala pemerintahan ataupun kepala negara. Dalam UUD NRI 1945 pun tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang kedudukan kepala pemerintahan ataupun kepala negara. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan

[12] Ibid., 96-100.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam pasal ini menunjuk kepada pengertian Presiden menurut sistem pemerintahan Presidensial.

Menurut Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam sistem presidensial terdapat 5 (lima) prinsip penting, yaitu:

1) Presiden dan wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD;
2) Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada MPR atau lembaga parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya;
3) Presiden dan/atau wakil presiden dapat dimintakan pertanggunjawabannya secara hukum apabila presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi;
4) Para menteri adalah pembantu presiden, menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden dan karena itu bertanggung jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen;
5) Untuk membatasi kekuasaan presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensial sangat kuat sesuai kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan. [13]

Selain itu, ciri khas dari sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:

1) Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan yang tidak dapat diganggu gugat.
2) Presiden menjalankan kekuasaannya selama 5 (lima) tahun tanpa terganggu dengan kewajiban memberi pertanggungjawaban kepada MPR pada masa jabatannya.
3) Hubungan presiden dengan lembaga negara lainnya diatur berdasarkan sistem *checks* and *balances* yang kuat, yang saling mengawasi dan saling mengimbangi diantara lembaga-lembaga negara.
4) *Impeachment,* sebagaimana tertuang dalam penjelasan UUD 1945, bahwa semua anggota DPR adalah juga menjadi anggota MPR, oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan

[13] Teguh Satya Bhakti, "*Pola Hubungan Presiden dan DPR Menurut Perubahan UUD 1945*", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol 6, Nomor 4, November 2009, 117-146.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> Presiden, jika DPR menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar konstitusi, maka majelis dapat diundang untuk melakukan sidang istimewa untuk minta pertanggungjawaban Presiden. Dalam sidang istimewa tersebut MPR dapat mencabut kekuasaan dan/atau memberhentikan Presiden.

Mengenai masa jabatan presiden dan wakil presiden, diatur dalam Pasal 7 UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa: "Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama 5 (lima) tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan." Di sini ada perbedaan mendasar tentang jabatan presiden sebelum Amandemen UUD 1945 dan pasca Amandemen UUD 1945. Pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen menyebutkan Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Atas dasar ketentuan Pasal 7 tersebut terjadi penyelewengan dalam praktek penyelenggaraanya oleh pemerintah yang berkuasa pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Dengan dalih bahwa setelah selesai masa jabatanya presiden dapat dipilih kembali tanpa ada batas waktu berapa kali, sehingga praktek ketatanegaraan selama Orde Lama dan Orde Baru Presiden dapat dipilih kembali tanpa dibatasi dengan batas maximal, sehingga mantan Presiden Soekarno dapat berkuasa selama 20 (dua puluh) tahun, dan mantan Presiden Soeharto berkuasa selama 32 (tiga puluh dua) tahun. Setelah UUD 1945 diamandemen ketentuan tersebut diubah dengan suatu batasan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih kembali dalam jabatan yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sama hanya untuk satu kali masa jabatan, artinya Presiden dan Wakil Presiden dapat menjabat selama 2 periode.

2) Mekanisme Pemilihan Presiden

a. Pada Masa Kemerdekaan

Jika melihat dari catatan sejarah Indonesia, pemilihan Presiden Republik Indonesia telah melewati tahapan-tahapan dan perubahan-perubahan yang sangat signifikan. Perubahan-perubahan yang terjadi itu hakikatnya adalah untuk terus menerus melakukan pembaharuan seiring kemantapan Negara Indonesia menjadi negara demokrasi.[14]

Pada tanggal 17 Agustus 1945 atas nama Bangsa Indonesia, Soekarno-Hatta menyatakan kemerdekaan Negara Indonesia. Tepat satu hari setelah itu, tanggal 18 Agustus 1945 atau sehari setelah pembacaan proklamasi Otto Iskandardinata yang termasuk dalam anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengusulkan, *"berhubung dengan keadaan waktu, saya harap supaya pemilihan presiden ini diselenggarakan dengan cara aklamasi dan saya majukan calon yaitu Bung Karno sendiri".* Dengan itu, seluruh peserta sidang PPKI bertepuk tangan dan menyanyikan lagu Indonesia Raya. Setelah selesai, dilanjut dengan suara Otto Iskandardinata yang mengajukan usulan kembali, yakni *"Untuk pemilihan Wakil Presiden Indonesia saya usulkan cara yang baru*

[14] t.p. "Pemilihan Presiden dari Masa ke Masa", dalam http://www.kompasiana.com/befeui2014/pemilihan-presiden-dari-masa-ke-masa, diakses pada tanggal 30 Mei 2018.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ini dijalankan. Dan saya usulkan Bung Hatta sebagai Wakil Presiden Indonesia".[15] Begitulah awal pertama cara pemilihan kepala negara untuk Indonesia, secara aklamasi, singkat dan sederhana. Karena memang pada saat itu keadaan sangat mendesak, melihat kegigihan Bung Karno dan Bung Hatta dalam memperjuangkan Indonesia secara tidak langsung menarik perhatian orang sekitar untuk menjadi pemimpin pertama di Indonesia.

b. Masa Orde Lama

Pada periode ini terjadi banyak perubahan terhadap mekanisme pemilihan presiden. Pada tanggal 11 November 1948 terjadi agresi militer Belanda II di Ibukota NRI Yogyakarta yang mengakibatkan Presiden RI ditawan oleh tentara Belanda. Untuk menjalankan pemerintahan Syarifuddin Prawiranegara membentuk pemerintah darurat dengan pusat pemerintahannya di Sumatera. Keadaan ini berlangsung sampai 13 Juli 1499 sebelum Konferensi Meja Bundar dimana dicapai pengakuan kedaulatan RI tepatnya pada tanggal 27 Desember 1949. Sedangkan di tahun 1949 ini Indonesia berubah bentuk kenegaraannya menjadi negara serikat, yang hanya berstatus "negara bagian" saja. Landasan untuk pemilihan presiden tertuang dalam Konstitusi RIS 1949 pasal 69 ayat (1) yang merumuskan bahwa presiden Republik Indonesia Serikat adalah Kepala Negara dan dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan pada

[15] Sahlul Fuad. "Pemilihan dan Pengganti Presiden dan Wakil Presiden RI", dalam https://notes/sahlul-fuad/pemilihan-dan-pengganti-presiden-dan-wakil-presiden-ri. diakses pada tanggal 01 Juni 2018.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintah daerah-daerah bagian. Berdasarkan Konstitusi RIS maka diselenggarakan pemilu presiden di Yogyakarta pada tanggal 16 Desember 1949. Dalam pemilu tersebut Ir. Soekarno terpilih menjadi presiden dan dilantik pada tanggal 17 Desember 1949.[16]

Negara Republik Indonesia Serikat ternyata tidak berumur panjang. Hal ini disebabkan karena negara bentuk federal bukan yang dikehendaki rakyat yang dimana-mana timbul tuntutan untuk kembali ke negara kesatuan. Alhasil kembali ke negara kesatuan dengan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Mengenai kekuasaan eksekutif Pasal 43 ayat 3 UUD Sementara 1950 merumuskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut aturan undang-undang. Akan tetapi undang-undang yang diperlukan belum ada karena itu tidak mungkin diadakan pemilihan presiden, untuk mengatasi keadaan tersebut maka berdasarkan Piagam Persetujuan 19 Mei 1950 antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Republik Indonesia ditetapkan Ir. Soekarno menjadi Presiden dari Negara Kesatuan yang akan didirikan itu.

c. Masa Orde Baru

Berawal dari konstituante menyusun undang-undang dasar yang baru mengakibatkan keadaan pada waktu itu tidak menguntungkan bagi perkembangan ketatanegaraan Indonesia, maka tanggal 5 Juli Presiden

[16] t.p. "Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden", dalam http://Doif-green.blogspot.com/pemilihan-presiden-dan-wakil-presiden. diakses pada tanggal 21 Juni 2018.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Soekarno mengucapkan Dekrit Presiden yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD 1945. Dengan berlakunya kembali UUD 1945 berarti pemilihan jabatan presiden harus dilakukan menurut ketentuan-ketentuan sebagaimana dalam UUD 1945, yakni dipilih oleh MPR. Akan tetapi, pada waktu itu MPR belum ada dan tidak ada lembaga yang diberi wewenang memilih presiden dan wakil presiden. Karena kekosongan-kekosongan tersebut di satu pihak, sedangkan di pihak lain jabatan presiden harus diisi , maka sesuai dengan ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Segala Badan Negara dan peraturan yang masih ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini". Berdasarkan ketentuan ini presiden yang menjabat pada masa UUDS 1950 mengisi jabatan presiden. Kemudian setelah penyimpangan-penyimpangan dan kegagalan pemberontakan PKI diadakan pemilihan Presiden RI dilaksanakan dengan ketentuan BAB III yang terdiri dari Pasal 8 sampai Pasal 20 TAP MPR Nomor II/MPR/1973 Tentang Tata-Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Pasal 8

(1) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara terpisah.
(2) Pemilihan Presiden dilaksanakan lebih dahulu daripada pemilihan Wakil Presiden.

Pasal 9

Calon Presiden diusulkan oleh Fraksi secara tertulis dan disampaikan kepada Pimpinan Majelis melalui Pimpinan-pimpinan Fraksi yang mencalonkan dengan persetujuan dari calon yang bersangkutan.

Pasal 10

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(1) Penyampaian usul tersebut pada pasal 9 Ketetapaan ini, harus sudah diterima oleh Pimpinan Majelis dan Pimpinan Fraksi-fraksi yang lain selambatlambatnya 24 jam sebelum Rapat Paripurna Pemilihan Presiden dibuka.
(2) Pimpinan Majelis meneliti persyaratan calon Presiden.

Pasal 11

Pimpinan Majelis mengumumkan nama calon Presiden yang telah memenuhi persyaratan kepada Rapat Paripurna Majelis.

Pasal 12

Seorang calon Presiden yang telah diusulkan kepada Pimpinan Majelis dan telah diumumkan , pencalonannya dapat ditarik kembali oleh calon yang bersangkutan dengan mengajukan secara tertulis kepada Pimpinan Majelis melalui Fraksi pengusul atau oleh Fraksi yang mengusulkannya.

Pasal 13

(1) Apabila calon yang diajukan oleh Fraksi-fraksi ternyata lebih dari satu orang, maka pemilihan dilakukan dengan pemungutan suara secara rahasia.
(2) Apabila calon yang diusulkan oleh seluruh Fraksi ternyata hanya satu orang, maka calon tersebut disyahkan oleh Rapat Paripurna Majelis menjadi Presiden.

Pasal 14

Dalam hal dilakukan pemungutan suara sebagai dimaksud pada pasal 13 ayat (1) Ketetapan ini , putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya lebih dari separoh jumlah anggota Majelis yang hadir.

Pasal 15

Dalam hal perhitungan suara ternyata tidak ada calon yang mendapat suara lebih dari separoh sebagai dimaksud pada pasal 14 Ketetapan ini, maka terhadap 2 (dua) calon yang memdapat suara lebih banyak dari calon-calon yang lain,diadakan pemungutan suara ulangan secara rahasia.

Pasal 16

Apabila hasil perhitungan suara yang dilakukan berdasarkan pasal 15 Ketetapan ini, ternyata tidak ada calon yang mendapat suara lebih dari separoh jumlah anggota Majelis yang hadir, maka putusan diambil berdasarkan jumlah suara yang terbanyak diantara 2 (dua) calon tersebut.

Pasal 17

Apabila hasil penghitungan suara yang dilakukan berdasarkan pasal 16 Ketetapan ini ternyata masing-masing calon mendapat jumlah suara yang sama banyaknya, maka pemungutan suara diulang secara rahasia.

Pasal 18

Apabila masing-masing calon tetap mendapat jumlah suara sama banyaknya, maka pemungutan suara dilakukan berdasarkan kehadiran wakil-wakil dari Fraksi yang membawakan jumlah suara dari Fraksi masing-masing secara tertulis.

Pasal 19

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Apabila hasil perhitungan suara yang dilakukan berdasarkan pasal 18 Ketetapan ini ternyata masing-masing calon mendapat jumlah suara yang sama banyaknya, maka Fraksi-fraksi mengusulkan calon Presiden yang lain.

Pasal 20

Segera setelah terpilih, Presiden bersumpah atau berjanji dihadapan Majelis.

Setelah adanya TAP MPR Nomor II/MPR/1973 Tentang Tata-Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, disempurnakan kembali dengan TAP MPR Nomor VI/MPR/1999 Tentang Tata-Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Dalam ketentuan ini mekanisme pemilihan Presiden diatur dalam Bab III Pasal 7 sampai Pasal 21.

Pasal 7

(1) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara terpisah.
(2) Pemilihan Presiden dilaksanakan lebih dahulu daripada Pemilihan Wakil Presiden.

Pasal 8

(1) Fraksi dapat mengajukan seorang Calon Presiden.
(2) Calon Presiden dapat juga diajukan oleh sekurang-kurangnya tujuh puluh orang Anggota Majelis yang terdiri atas satu Fraksi atau lebih.
(3) Masing-masing Anggota Majelis hanya boleh menggunakan salah satu cara pengajuan Calon Presiden sebagaimana disebut dalam Ayat (1) dan (2) pasal ini.

Pasal 9

Calon Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Ketetapan ini, diajukan secara tertulis kepada Pimpinan Majelis dengan melampirkan persetujuan dari calon yang bersangkutan.

Pasal 10

(1) Pengajuan usulan tersebut pada Pasal 8 Ketetapan ini, harus sudah diterima oleh Pimpinan Majelis selambat-lambatnya 12 jam sebelum Rapat Paripurna Pemilihan Presiden dibuka.
(2) Pimpinan Majelis meneliti persyaratan calon dan persyaratan pencalonan Presiden.

Pasal 11

Pimpinan Majelis mengumumkan nama calon Presiden yang telah memenuhi persyaratan kepada Rapat Paripurna Majelis.

Pasal 12

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(1) Calon Presiden yang telah diusulkan kepada Pimpinan Majelis, pencalonannya dapat ditarik kembali oleh yang bersangkutan dan/atau oleh pihak yang mengusulkannya melalui Pimpinan Majelis.
(2) Apabila penarikan kembali itu dilakukan sebelum Calon-calon Presiden diumumkan oleh Pimpinan Majelis, maka dimungkinkan untuk dilakukan penggantian calon yang bersangkutan dengan tetap memenuhi persyaratan dan tata-cara sebagaimana diatur dalam Pasal 8, 9, 10 dan 11 Ketetapan ini.
(3) Apabila penarikan kembali itu dilakukan setelah calon-calon Presiden diumumkan oleh Pimpinan Majelis, maka tidak dimungkinkan untuk dilakukan penggantian.

Pasal 13

(1) Apabila calon yang diajukan lebih dari satu orang, maka pemilihan dilakukan dengan pemungutan suara secara rahasia.
(2) Apabila calon yang diusulkan ternyata hanya satu orang, maka calon tersebut disahkan oleh Rapat Paripurna Majelis menjadi Presiden.

Pasal 14

Dalam hal dilakukan pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 Ayat (1) Ketetapan ini, maka Calon Presiden yang memperoleh suara sekurang-kurangnya lebih dari separuh jumlah Anggota Majelis yang hadir, ditetapkan sebagai Presiden terpilih.

Pasal 15

Dalam hal penghitungan suara ternyata tidak ada calon yang memperoleh suara lebih dari separuh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Ketetapan ini, maka terhadap tiga calon yang memperoleh suara lebih banyak dari calon-calon yang lain, diadakan pemungutan suara ulang secara rahasia.

Pasal 16

Dalam hal penghitungan suara ternyata tidak ada calon yang memperoleh suara lebih dari separuh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Ketetapan ini, maka terhadap dua calon yang memperoleh suara lebih banyak dari calon yang lain, diadakan pemungutan suara ulang secara rahasia.

Pasal 17

Apabila hasil penghitungan suara berdasarkan Pasal 16 Ketetapan ini ternyata masing-masing calon memperoleh jumlah suara sama banyaknya, atau ternyata tidak ada calon yang memperoleh suara lebih dari separuh jumlah anggota Majelis yang hadir, maka diadakan pemungutan suara ulang secara rahasia.

Pasal 18

Apabila hasil penghitungan suara yang dilakukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 Ketetapan ini ternyata masing-masing calon memperoleh jumlah suara sama banyaknya atau tidak ada calon yang memperoleh suara lebih dari separuh jumlah anggota Majelis yang hadir, maka pemilihan diulang dengan penundaan selambatlambatnya 1 x 24 jam.

Pasal 19

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Apabila hasil penghitungan suara yang dilakukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Ketetapan ini ternyata masing-masing calon masih tetap memperoleh jumlah suara yang sama banyaknya atau belum ada calon yang memperoleh suara lebih dari separuh, maka pengusul harus mengajukan Calon Presiden yang lain untuk dilakukan pemilihan ulang dan pemungutan suara dilakukan secara rahasia.

Pasal 20

Penggantian calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ketetapan ini ditempuh melalui mekanisme pencalonan sesuai dengan Pasal 8, 9, 10, 11 dan Pasal 12 Ketetapan ini.

Pasal 21

Segera setelah terpilih, Presiden bersumpah atau berjanji dihadapan Majelis.

d. Masa Reformasi

Perubahan signifikan yang dilakukan oleh MPR terhadap Pasal 6 UUD 1945 antara lain mencabut wewenangnya untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, sehingga di tahun 2004 dilakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Maka kemudian, mekanisme pemilihan Presiden melalui *voting* dari lembaga MPR terjadi hanya sampai pada tahun 1999-2004. Dikarenakan pemilu presiden dilakukan secara langsung, maka dibutuhkan instrumen lebih lanjut mengenai prosedur suksesi pemilihan presiden yakni dengan dirumuskannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pertama kali inilah *presidential threshold* itu muncul. Maksutnya, apabila ingin mengajukan diri pada jabatan presiden, seseorang itu harus bergabung dalam partai politik. Selanjutnya, partai politik yang ingin mengajukan anggotanya pada kursi presiden harus mempunyai suara 15% pada kursi DPR dan 20% suara sah nasional. Hal ini diharapkan dapat memberi warna baru dalam perjalanan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ketatanegaraan Indonesia ke depan. Langkah ini dipandang lebih demokratis dibandingkan masa sebelumnya, karena sering muncul penyimpangan demokrasi dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan oleh wakil rakyat.[17]

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden merupakan aturan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada Pasal 6A UUD NRI 1945 secara eksplisit. Kemudian dari adanya UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disempurnakan kembali oleh UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Tidak ada banyak hal yang dirubah dari sistem sebelumnya, kecuali *presidential threshold* yang mengalami kenaikan menjadi 20% kursi DPR dan 25% suara sah nasional dalam pilihan legislatif yang awalnya hanya 15% dari kursi DPR dan 20% dari suara sah nasional.

Sedangkan dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2019 nanti, mekanisme yang ditetapkan juga merupakan pemilihan langsung dari rakyat yang diusung oleh partai politik seperti dua periode yang sudah dilakukan. Tetapi pada hal yang sama terjadi perbedaan terhadap penetapan *presidential threshold*, yang sebelumnya sudah naik 20% kursi DPR dan 25% suara sah nasional sekarang menjadi paling sedikit 20%

[17] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Inodnesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945* (Jakarta: UII Press, 2003), 82-85.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(dua puluh persen) kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya.

3) Pemilihan Presiden Langsung

UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen, Pasal 1 ayat (2) mencantumkan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Amandemen tersebut bermakna bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar, bukan lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Salah satu wujud dari kedaulatan tersebut ialah dengan adanya pemilu secara langsung untuk memilih anggota DPR, DPD, MPR dan DPRD khususnya pemilihan jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebagai perwujudan negara demokrasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian dalam Pasal 6A ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga, dinyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Dilanjut dengan Pasal 6A ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga dicantumkan bahwa "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu sebelum pelaksanaan Pemilu". Disini kedaulatan ada di tangan rakyat, rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang memberikan masukan,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberi cara, dan memberi arahan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintah.[18]

Menurut Moh. Mahfud MD, ada dua alasan mengapa diadakan pemilihan secara langsung di Indonesia. *Pertama*, membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak masyarakat, hal ini dikarenakan pada tahun 1999, konfigurasi dukungan rakyat terhadap calon Presiden yang diajukan partai politik berbeda dengan kehendak wakil-wakilnya di MPR. Selain itu, juga sangat rawan dengan politik uang dan transaksi jabatan. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan sesuai dengan yang berlaku dalam sistem presidensial. Dalam presidensial, presiden yang dipilih secara langsung tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga permusyawaratan rakyat kecuali dalam hal yang sangat luar biasa atau adanya pelanggaran hukum. Presiden tidak dapat dijatuhkan atas dasar penilaian terhadap keputusan-keputusan politiknya dalam menjalankan pemerintahan, kecuali ia melanggar ideologi negara serta melakukan kejahatan tertentu yang harus dibuktikan di forum pengadilan. Dengan demikian, stabilitas pemerintahan lebih terjamin.[19]

Sedangkan menurut Dahlan Thaib, ada empat alasan mengapa ada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. *Pertama*, Presiden dan Wakil Presiden mendapat mandat dan dukungan yang lebih

---

[18] Abu Thamrin, "*Jurnal Cita Hukum: Urgensi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara Langsung di Era Reformasi*", Nomor 2, Vol. I (Desember, 2013), 188.
[19] Moh. Mahfud MD, Perdebatan *Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011), 137-139.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. *Kedua*, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara lagsung secara otomatis menghindari intrik-intrik politik. Dalam pemilihan dengan sistem perwakilan intrik-intrik politik akan dengan mudah terjadi dalam sistem multi partai apalagi kalau Pemilu Legislatif tidak menghasilkan mayoritas, maka lewat tawar menawar politik menjadi sesuatu yang tidak dapat dihindarkan. *Ketiga*, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. *Keempat*, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan *check and balances* antara Presiden dengan Lembaga Perwakilan karena sama-sama dipilih langsung oleh rakyat.[20]

Dalam konstitusi Filipina tahun 1987 Pasal VII ayat 1 disebutkan bahwa Presiden adalah penyelenggara pemerintahan. Selain itu, ada juga penegasan bahwa semua kekuasaan negara berasal dari rakyat dengan diwujudkan melalui pemilu yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat di Majelis Nasional, sehingga Konstitusi Filipina memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden melalui pemilihan secara langsung untuk masa jabatan enam tahun dan selebihnya tidak dapat dipilih kembali.[21]

---

[20] Abu Thamrin, "*Jurnal Cita Hukum....,* 189.
[21] Moh. Mahfud MD, Perdebatan *Hukum Tata Negara ....,* 152.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemilihan Presiden di Filipina dapat dikatakan meniru model pemilihan Presiden di Amerika Serikat. Setiap pemilihan Presiden dan Wakil Presiden disahkan oleh Dewan Pemilihan setiap provinsi untuk kemudian disampaikan kepada Kongres yang langsung ditujukan kepada Ketua Senat. Dan dalam pemilu di Filipina akan memperlihatkan partai mana yang memiliki suara terbanyak di dalam Majelis Nasional, baik yang memiliki suara terbanyak mutlak (lebih dari 50%) maupun yang memiliki suara terbanyak relatif (terbanyak diantara partai-partai yang ada). Setelah Majelis Nasional terbentuk, barulah dilakukan pemilihan Presiden dan Perdana Menteri.[22]

Sedangkan praktik di Amerika Serikat, pemilihan Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat meskipun secara formal dilakukan oleh Dewan Pemilih. Artinya Dewan Pemilih ini hanya mensahkan saja dari hasil pilihan rakyat yang dicerminkan dari hasil pilihan rakyat atas kursi-kursi Dewan Pemilih yang masing-masing mempunyai calon Presiden dan Wakil Presiden yang telah pasti. Para anggota Dewan Pemilih dipilih untuk tiap-tiap negara bagian yang jumlah anggotanya untuk setiap negara bagian sama banyaknya dengan wakil yang mereka dipilih mereka di Senat dan DPR.

Dengan demikian, dalam pemilihan Presiden di Amerika Serikat ketika rakyat memilih wakilnya di Dewan Pemilih berarti dia sekaligus memilih Presiden atau Wakil Presiden, sebab keanggotaan yang ada di

[22] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dewan Pemilih dikaitkan dengan siapa saja calon Presiden atau Wakil Presiden. Jadi, pemilihan Presiden secara langsung di Amerika Serikat adalah pemberian hak kepada rakyat untuk memilih wakil-wakil yang pasti atau sejak semula diproyeksikan ke kursi Dewan Pemilih untuk memilih calon Presiden atau Wakil Presiden yang dikehendaki oleh rakyat. Model seperti ini sering dikatakan sebagai model presidensial murni yang mencirikan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tunggal yang bertanggung jawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang umumnya melekat pada jabatan kepala negara.[23]

Sementara di Perancis pemilihan Presiden juga dilakukan secara langsung oleh seluruh rakyat dengan mayoritas mutlak dalam arti Presiden terpilih harus mendapat dukungan lebih dari 50 % suara. Jika tidak mencapai suara mutlak, pemilihan diulang yang hanya diikuti oleh calon yang mendapat suara terbanyak pertama dan kedua pada pemilihan putaran pertama kecuali ada yang mengundurkan diri dari suara terbanyak satu dan kedua. Dalam hal pengunduran diri dari salah satu pemenang pertama dan kedua maka yang dapat maju dalam putaran berikutnya adalah calon-calon yang memperoleh suara terbanyak berikutnya. Jadi, pengunduran diri seseorang tidak secara otomatis menjadikan calon lainnya sebagai Presiden terpilih. Selama belum ada yang mendapat suara mayoritas mutlak dalam pemilihan langsung itu maka pemungutan suara

[23] Ibid., 153.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diulang. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 7 UUD Republik Kelima Perancis yaitu "Pemilihan Presiden Republik dilaksanakan berdasarkan mayoritas mutlak pada tahap pertama. Apabila mayoritas mutlak itu tidak diperoleh, maka Presiden Republik dipilih pada tahap kedua oleh mayoritas".[24]

4) *Presidential Threshold*

Ambang batas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mempunyai arti "tingkatan batas yang masih dapat diterima atau ditoleransi". Sementara kaitannya dengan pemilu, ambang batas ialah batas perolehan suara yang harus dipenuhi oleh partai untuk bisa diterima. Terminologi ambang batas (*threshold*) dalam pemilu sudah terbiasa terdengar di negara-negara demokrasi. *Threshold* bisa dipahami juga sebagai sistem perwakilan proporsional, angka dan proporsi minimum, dari jumlah pemilih untuk menjadi perwakilan atau utusan di parlemen. Istilah *threshold* juga diistilahkan dengan *minimum barrier* (batas minimum). Istilah ini sering digunakan untuk mengatur ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dan ambang batas pencalonan presiden untuk bisa ikut pemilu (*presidential threshold*).[25]

Sedangkan Sigit Pamungkas dalam bukunya "Perihal Pemilu" menyatakan bahwa pengertian *presidential threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah

[24] Ibid., 154.
[25] Muhammad Siddiq Armia, *Penghapusan Presidential Threshold Sebagai Upaya Pemulihan Hak-Hak Konstitutional*, Vol. 1, Nomor 2 (Oktober 2016), 135.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perolehan suara atau jumlah perolehan kursi yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik.[26]

Presidential threshold merupakan ketentuan tambahan mengenai pengaturan tentang syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 6A ayat (2) yang menyatakan bahwa "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu." Secara tekstual, Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut memberikan kesempatan kepada semua partai politik peserta pemilu untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dikarenakan partai politik sebagai pilar demokrasi dan sebagai penghubung antara pemerintah dan warga negaranya.[27]

Pasca muncul putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, pemerintah akhirnya membuat perubahan terhadap aturan mengenai sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden mendatang. Tak lama kemudian terbentuklah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum secara serentak antara legislatif dan eksekutif, hal ini otomatis akan merubah *presidential threshold*. Dalam aturan sebelumnya pemilihan eksekutif dilakukan sesudah pemilihan legislatif yang berjarak antara dua sampai tiga bulan, untuk takaran mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden pun oleh legislatif bisa diambil suara pada saat pemilu legislatif

[26] Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu* (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2009), 19.
[27] Lutfil Anshori, *Telaah Terhadap Presidential Threshold dalam Pemilu Serentak 2019,* Jurnal Yuridis, Vol. 4, Nomor 1, Juni, 2017, 19.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berlangsung. Tetapi dengan adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum membuat pemilihan eksekutif dan legislatif dilakukan secara bersama-sama dalam satu waktu. Nah, ini akan menjadikan *presidential threshold* juga berubah.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 222 menyatakan 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 secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya".[28] *Presidential threshold* ini menjadi salah satu cara penguatan sistem presidensial melalui penyederhanaan partai politik. Tujuannya menciptakan pemerintahan yang stabil dan tidak menyebabkan jalannya pemerintahan mengalami kesulitan di dalam mengambil kebijakan dengan lembaga legislatif.

[28] Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Penentuan *Presidential Threshold*

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945)

Seperti yang telah diketahui, bahwa UUD NRI 1945 mengalami beberapa kali perubahan yang pertama kali dilakukan pada tahun 1999 sampai tahun 2000. Salah satu kesepakatan dalam perubahan adalah dilakukan dengan cara adendum. Artinya perubahan UUD NRI 1945 dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli dan naskah perubahan diletakkan melekat pada naskah asli. Jadi, perubahan yang dilakukan hanya sebatas menambah atau mengurangi redaksi untuk penyesuaian keadaan Indonesia, bukan untuk merubah atau menghilangkan aturan yang sudah ada.

Adapun kesepakatan lainnya dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 ini antara lain; tidak mengubah bagian pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial dan penjelasan UUD NRI Tahun 1945 ditiadakan sehingga hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat kedalam pasal-pasal.[29]

Dalam perkembangannya, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menjadi *trending topic* di berbagai kalangan saat proses amandemen UUD NRI Tahun 1945. Hal yang diperdebatkan yakni

[29] Ria Casmi, Arrsa, *Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi* (Jakarta: Jurnal Konstitusi MK RI Vol 11 No 3, September 2014), 529.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengenai isu seputar apakah pasangan Presiden dan Wakil Presiden tetap dipilih oleh MPR atau dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.[30] Selain itu muncul pula perdebatan yang berkaitan dengan syarat personal seseorang untuk menjadi presiden dan wakil presiden.[31]

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 6A ayat (5) menyatakan bahwa "Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dalam Undang-undang". Disini berarti dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 6A tidak menyebutkan mengenai ketentuan *presidential threshold* untuk pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Maka kemudian, UUD NRI Tahun 1945 memberikan otoritas konstitusional kepada Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membuat aturan yang lebih eksplisit dan komprehensif mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 Pasal 6A ayat (5) yang menyatakan bahwa "Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang", UU Nomor 23 Tahun 2003 ini menjadi aturan hukum

[30] Ibid., 521.
[31] Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010), 239.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pertama yang disusun untuk mengatur tentang mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2003 Pasal 5 ayat (4) dipaparkan bahwa "Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR".[32] Dari situ dapat dipahami apabila partai politik ingin mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden, suara sah nasional yang harus dipenuhi yakni 20% dan 15% dari kursi DPR.

Dengan adanya instrumen hukum tersebut, menjadikan pemilu Indonesia tahun 2004 dilakukan secara langsung untuk pertama kalinya. Pada kali ini rakyat benar-benar dapat memilih calon pemimpin negaranya secara langsung dengan menggunakan sistem *presidential threshold*. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Indonesia 2004 ini diselenggarakan selama 2 putaran. Putaran pertama dilakukan pada tanggal 5 Juli 2004 yang diikuti oleh 5 pasangan calon, dan diumumkan pada tanggal 26 Juli 2004. Dan putaran kedua dilakukan

[32] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 5 ayat (4).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pada tanggal 20 September 2004, hasilnya diumumkan pada tanggal 4 Oktober 2004. Kelima pasangan calon tersebut ialah:[33]

a. Wiranto - Salahuddin Wahid memperoleh 32,15% suara sah nasional dan 32,72% kursi DPR.
b. Megawati Soekarnoputri - Hasyim Muzadi memperoleh 20,66% suara sah nasional dan 22,18% kursi DPR.
c. Amien Rais - Siswono Yudo Husodo memperoleh 13,78% suara sah nasional dan 12,19% kursi DPR.
d. Susilo Bambang Yudhoyono - Muhammad Jusuf Kalla memperoleh 11,33% dan 12,18% kursi DPR.
e. Hamzah Has - Agum Gumelar memperoleh 8,15% dan 10,55% kursi DPR.

Berdasarkan suara yang telah diperoleh masih-masing kandidat, pasangan calon Susilo Bambang Yudhoyono - Muhammad Jusuf Kalla ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI terpilih masa jabatan 2004-2009. Dengan presentase 60,62% dari 97,94% suara yang dinyatakan sah, yakni memperoleh 62.266.350 suara dari 150.644.184 orang daftar pemilih.

3. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 ini merupakan instrumen hukum kedua setelah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003. Adanya UU ini gunanya untuk menyempurnakan kembali aturan-aturan mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.

[33] t.p. "Sejarah Pemilu Zaman Reformasi", dalam http://Rppkabtsm.wordpress.com/sejarah-pemilu-zaman-reformasi. Diakses pada tanggal 21 Juni.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ketentuan *presidential threshold* dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 ini diatur dalam Pasal 9 yang berbunyi "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". Melihat dari bunyi pasal tersebut, presentase yang disyaratkan menjadi lebih tinggi dari sebelumnya. Hal ini berarti persaingan di dunia partai politik lebih ketat lagi untuk mendapatkan suara agar bisa mencalonkan kandidatnya maju sebagai calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-undang ini menjadi landasan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 sekaligus tahun 2014. Pemungutan suara diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009. Dalam pemilu kali ini pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Budiono berhasil menjadi pemenang dengan presentase 56,08% kursi DPR serta 45,00% suara sah secara nasional. Presentase sebesar itu telah mengalahkan kedua pasangan calon lainnya, yakni pasangan calon Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto yang memiliki presentase 21,6% kursi DPR serta memperoleh 18,49% suara sah secara nasional. Serta pasangan calon Jusuf Kalla-Wiranto yang memiliki presentase

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

22,32% kursi di DPR serta memperoleh 18,22% suara sah secara nasional.[34]

Sedangkan pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014 tersebut diikuti oleh 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, yaitu: 1) Prabowo Subianto-Hatta Rajasa dan ; 2) Joko Widodo-Jusuf Kalla. Menurut UU Nomor 42 Tahun 2008, hanya partai yang menguasai lebih dari 20% kursi di DPR dan 25% suara sah nasional dapat mengajukan kandidatnya. Maka dari itu, Susilo Bambang Yudhoyono tak lagi mencalonkan karena suara yang diperoleh kurang dari batas minimum. Meskipun sempat mengalami simpang siur mengenai pemenang pemilu berdasarkan data hitung cepat, pada akhirnya KPU melakukan perhitungan akhir dengan memperoleh suara sah sebesar 53,15% bagi pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla dan 46,85% bagi pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa.[35]

4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum merupakan regulasi terbaru terkait pemilu pada tahun 2019 dan seterusnya. Instrumen hukum tersusun dalam beberapa buku, diantaranya; Buku kesatu tentang Ketentuan Umum yang terdiri dari 5 pasal, Buku kedua tentang Penyelenggara Pemilu yang terdiri dari 162 Pasal, Buku ketiga tentang Pelaksanaan Pemilu terdiri dari 286 pasal,

[34] Ibid.
[35] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Buku keempat tentang Pelanggaran Pemilu, Sengketa Proses Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu terdiri dari 23 pasal, serta Buku Kelima tentang Tindak Pidana Pemilu terdiri dari 79 pasal, dan Buku keenam Penutup terdiri dari 18 pasal.[36]

Ketentuan *presidential threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini diatur dalam Pasal 222 yang berbunyi "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 secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya". Ketentuan terbaru ini sempat menuai banyak polemik di berbagai kalangan pakar hukum dan partai politik terkait *presidential threshold* (ambang batas untuk mengajukan calon presiden atau wakil presiden) ini. Hal ini dikarenakan membatasi hak dari partai politik kecil untuk mengajukan kandidat yang akan dikompetisikan di kursi presiden.

[36] Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

TINJAUAN FIKIH SIASAH TERHADAP PENENTUAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD* BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

A. Analisis Terhadap Penentuan *Presidential Threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu) merupakan instrumen hukum yang disusun untuk pemilu Indonesia di masa mendatang yakni pemilu 2019 dan seterusnya. Munculnya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu ini dilatar belakangi dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, putusan ini merupakan hasil akhir dari gugatan Warga Negara Indonesia yang mengajukan pengujian terhadap pasal-pasal dalam UU No. 42 tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI Tahun 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa pemisahan penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak konstitusional, sehingga pada Pemilu 2019, penyelenggaraan 2 (dua) Pemilu tersebut harus diserentakkan.[1]

Dikarenakan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, membawa secara otomatis membawa konsekuensi terhadap berbagai aspek

[1] Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilu, Kementrian Dalam Negeri. 2017, 9.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penyelenggaraan Pemilu pada Tahun 2019, salah satunya adalah aspek yuridis. Penyempurnaan dan penyatuan Undang – Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dalam satu Undang-Undang menjadi salah satu upaya yang segera dipersiapkan sehingga pelaksanaan Pemilu secara serentak Tahun 2019 mempunyai pijakan hukum yang kuat dan merujuk pada konstitusi.[2]

Presidential Threshold ini awal pertama kali muncul pada saat pemilu 2004 dengan ditandai UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pada masa itu, ketentuan *presidential threshold* sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR. Seiring berjalannya waktu, ketentuan *presidential threshold* mengalami perubahan menjadi 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. Dan itu ada tenggang waktu antara pemilu legislatif dan pemilu presiden, jadi untuk parpol yang perolehan suaranya tidak mencukupi bisa koalisi dengan parpol lain untuk mengajukan kandidatnya.

[2] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan dalam pemilu 2019 nanti pemilu presiden dan pemilu legislatif diadakan secara serentak dalam satu hari, dan ketentuan *presidential threshold* sesuai dengan Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yakni "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 secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya". Hal ini berarti suara yang harus diperoleh parpol ialah 20% di kursi DPR dalam satu hari tersebut, apabila tidak mencukupi maka yang digunakan ialah suara parpol yang diperoleh pada pemilu presiden sebelumnya yakni tahun 2014. Inilah menjadi perdebatan di dunia hukum, bagaimana bisa suara yang sudah digunakan pada pemilu 2014 sekarang akan digunakan kembali. Apabila memang menggunakan hasil dari pemilu 2014 bagaimana nasib parpol yang beru mendaftarkan diri dalam pemilu, apakah itu tidak menghalangi hak dari parpol itu sendiri?.

Menurut penilaian Mahkamah Konstitusi melalui putusan No. 3/PUU-VII/2009, penerapan *presidential threshold* merupakan kebijakan yang demokratis karena tidak mengancam eksistensi partai politik dalam mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. *Presidential threshold* dianggap tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 karena tidak menegasikan prinsip kedaulatan rakyat, serta tidak bersifat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diskriminatif karena berlaku untuk semua partai politik.[3] Meskipun dalam UUD NRI Tahun 1945 *presidential threshold* dianggap tidak bertentangan dengan hal tersebut, penerapan *presidential threshold* tetap mengandung konsekuensi hilangnya kesempatan dan hak warga negara melalui partai politik yang tidak memenuhi besaran angka yang ditentukan untuk mengajukan calonnya. Oleh karena itu perlu diperhatikan, sesuai dengan prinsip demokrasi, dalam penentuan besaran *presidential threshold* tidak boleh merugikan kelompok masyarakat tertentu terutama minoritas. Penentuan *presidential threshold* harus memperhatikan keragaman masyarakat yang tercermin dalam aspirasi politik.[4]

Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa terdapat beberapa pertimbangan mengenai dipertahankannya ambang batas atau hilangnya ambang batas. Apabila itu ditiadakan, kemungkinan semua parpol peserta pemilu bisa mengajukan kandidatnya. Dalam hal ini berarti seadainya partai peserta pemilu ada 15 partai, maka yang maju calon presiden ada 15 orang. Kebijakan yang seperti ini akan memberikan kesempatan terhadap hak yang sama dan setara bagi setiap parpol yang ingin mengajukan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Maka kemudian yang akan muncul nantinya ialah apabila presiden terpilih tidak mempunyai suara di DPR atau mempunyai suara hanya sedikit di DPR, bisa mempersulit dirinya untuk mendapat

---

[3] I Dewa Made Putra Wijaya, "*Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*", Jurnal IUS, Vol. II Nomor 6 Desember 2014, 564

[4]Ibid

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dukungan di parlemen sehingga potensi sandera politik terhadap presiden semakin besar.[5]

Selanjutnya, dengan diterapkannya *presidential threshold* di Indonesia juga digunakan untuk memperkuat sistem presidensial dengan multi partai. Presiden membutuhkan dukungan mayoritas di parlemen. Tanpa dukungan mutlak, Presiden sangat mungkin menjadi kurang "menentukan" dalam upaya menggerakkan jalannya pemerintahan dan pembangunan sehari-hari. Dengan adanya sistem "*threshold*" ini, dalam jangka panjang diharapkan dapat menjamin penyederhanaan jumlah partai politik dimasa yang akan datang. makin tinggi angka ambang batas, diasumsikan makin cepat pula upaya mencapai kesederhanaan jumlah partai politik.[6]

Dalam ketentuan *presidential threshold* dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, menurut Penulis memang harus ada apabila yang ingin dicapai oleh Indonesia adalah mewujudkan sistem presidensial dan demokrasi langsung berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Dalam sistem presidensial, ada beberapa unsur yang harus ada dalam negara penganut sistem tersebut, antara lain yaitu presiden dipilih oleh rakyat, presiden menjabat kepala negara dan kepela pemerintahan secara bersamaan, serta presiden dan parlemen tidak dapat saling menjatuhkan. Selain itu, pemilihan langsung presiden juga diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 6A

---

[5] Ibid.

[6] Jimly Asshiddiqie "*Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidentil*" Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47, Jember, Senin, 14 November, 2011, 03. Bisa dilihat di Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ayat (1) yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Jadi, dengan adanya *presidential threshold* dalam pemilu presiden nanti bisa menjadikan kedudukan presiden menjadi lebih kuat, sebab dukungan rakyat lebih dari 50% secara nasional dan harus mencapai 20% di setengah keseluruhan provinsi yang ada di Indonesia, hal ini sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 6A ayat (3).

B. Analisis Fikih Siasah Terhadap Penentuan *Presidential Threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Fikih Siasah merupakan suatu ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan dan urusan umat dengan segala bentuk hukumnya serta pengaturannya yang dibuat oleh pemerintah yang sesuai dengan syarak untuk tercapainya kemaslahatan umat. Fikih siasah dalam konteks sekarang sering dikenal dengan hukum tata negara dalam konsep islam. Artinya seperti pengertian fikih siasah tersebut, yang mana mengatur masalah kenegaraan dengan berlandaskan syarak, dalam hal ini alquran dan hadits atau ijtihad lainnya guna untuk kemaslahatan umat negara itu.

Dalam konsep tata negara Islam sudah diatur bagaimana cara menata kehidupan bernegara, atau yang disebut dengan objek kajian fikih siasah, antara lain:

1. Politik luar negeri (*siyāsah kharijīyah*). meliputi hubungan keperdataan antara warga negara muslim dengan warga negara non-muslim yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berbeda kebangsaan (hukum perdata internasional), menyangkut permasalahan jual beli, perjanjian, perikatan, dan utang-piutang. Selain itu juga mengatur hubungan diplomatik antara negara muslim dan negara non-muslim atau bisa disebut dengan hubungan internasional, yang mencakup kebijaksanaan negara mengangkat duta dan konsul dan masalah peperangan.

2. Keuangan dan moneter (*siyāsah malīyah*), meliputi sumber-sumber keuangan, pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, pajak, dan perbankan.
3. Peraturan perundang-undangan (*siyāsah dusturīyah*). yang meliputi tentang penetapan hukum oleh lembaga legislatif, peradilan oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan oleh eksekutif.

Melihat dari ketiga objek fikih siasah di atas, secara khusus *presidential threshold* masuk ke dalam ranah *siyāsah dusturīyah*, dalam hal ini mencakup segala pembahasan mengenai tiga lembaga negara yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dari sini, Penulis melakukan peninjauan terhadap *presidential threshold* dengan menggunakan bagian eksekutif dan khususnya masalah kepemimpinan (*imāmah*).

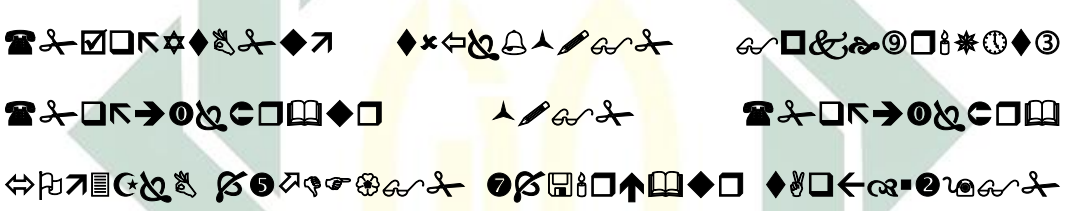
Presidential threshold adalah ketentuan tingkat batas dukungan dari parlemen, baik dalam bentuk perolehan kursi atau jumlah perolehan suara yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan kandidatnya di kursi presiden dan wakil presiden. Presiden dalam suatu negara merupakan seorang pemimpin bagi warganya, pemimpin bagi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahannya, jadi pemilihannya pun harus dilakukan sesuai dengan peraturannya. Dalam konteks fikih siasah, ini termasuk dalam konsep kepemimpinan (*imāmah*).

Kepemimpinan (*imāmah*) dalam fikih siasah menjadi penting karena posisi ini mewakili dan menggantikan pemilik syarak dalam menjaga agama dan mengelola urusan dunia dengan menggunakan syariat dan ajaran-ajaran Islam, guna untuk mewujudkan kemaslahatan-kemaslahatan manusia di dunia dan akhirat dengan berjalan beriringan antara akidah dan kemanusiaan.

Allah berfirman dalam QS. An-Nisa ayat 59



> Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu....[7]

Dilanjutkan dengan hadits Rasulullah Saw., dari Hisyam Ibnu Urwah meriwayatkan dari Abu Hurairah r.a.,

سَيَلِيْكُمْ بَعْدِيْ وُلَاةٌ فَيَلِيْكُمُ اْلبِرُّ بِبِرِّهِ وَاْلفَا جِرُ بِفُجُوْرِهِ فَاسْمَعُوْا لَهُمْ ....

> Setelahku nanti, kalian akan dipimpin oleh para pemimpin. Ada pemimpin yang baik dan ada pemimpin yang buruk....[8]

---

[7] QS. An-Nisa ayat 59.

[8] Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu Jilid 8* (Jakarta: Gemas Insani, 2011), 280.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kedua dalil tersebut menjelaskan tentang para pemimpin setelah Rasul, ayat pertama mewajibkan kita patuh kepada *ulil amri* di antara kita. Hal ini berarti setelah kita patuh kepada kepada Allah Swt. dan Rasul Saw., maka ada sekelompok lagi yang harus ditaati dalam kehidupan dunia kita dan itulah *uli al-amri* atau para pemimpin yang akan memerintah kita untuk kemaslahatan seluruh manusia. Ini berarti tuntutan-tuntutan hidup dan memelihara hak-hak manusia menghendaki keharusan adanya kepemimpinan (*Imāmah*). Sedangkan hadits kedua menjelaskan bahwa para pemimpin itu ada berbagai macam bentuk seperti yang berada dalam hadits tersebut yakni baik dan buruk. Tetapi, yang harus diperhatikan ialah meskipun ada pemimpin buruk, selagi perintahnya tidak bertentangan dengan syariat tetap patuhilah.

Dalam pemilihan kepemimpinan (*imāmah*) atau pencalonan pemimpin, di kajian hukum tata negara Islam belum pernah mengenal konsep ambang batas. Melainkan dipraktekkan dengan mekanisme pengangkatan kepemimpinan (*imāmah*). Mekanisme yang dikehendaki oleh hukum Islam, serta sesuai dengan mekanisme yang digunakan dalam proses pelaksanaan suksesi para *khulafaur-rosyidin*, dapat ditempuh melalui beberapa cara:

1. Pemilihan atau pengangkatan dilakukan oleh dewan formatur *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* atau Majelis Syura yang mempunyai hak untuk memilih dan mengangkat kepala negara/khalifah, yang dibentuk dengan dua cara, pertama, oleh umat Islam melalui kedua klan/kelompok (partai) seperti yang terjadi pada saat pemilihan khalifah (suksesi) yang pertama setelah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

wafatnya rasul. Kedua *ahlu al-ḥall wa al-'aqdi* yang dibentuk oleh khalifah pendahulunya (kecuali pada masa Abu Bakar).

2. Pemilihan atau pengangkatan yang dilakukan dengan cara pencalonan oleh khalifah pendahulunya sebagaimana khalifah Abu Bakar yang telah mencalonkan Umar bin Khattab sebagai penggantinya sebelum beliau wafat. Hanya saja perlu digaris bawahi bahwa cara yang kedua ini, calon pengganti khalifah telah benar-benar memenuhi syarat kekhalifahan dan sesuai dengan aspirasi umat atau rakyat. [9]

Setelah proses pemilihan kepala negara dilakukan, khalifah dibaiat dahulu oleh rakyat sebelum memangku jabatannya. Dalam masa pembaiatan, seorang khalifah mengucapkan sumpah untuk bersungguh-sungguh mengurus negaranya, begitu pula dari rakyat, rakyat juga mengucapkan sumpah untuk mentaati khalifah dan membantu khalifah selama khalifah tidak melanggar syarak. Dan dalam baiat itu khalifah menyampaikan pidato kenegaraanya.

Kemudian dalam teori maslahah mursalah juga terdapat kaidah *fiqhiyyah* yakni sebagai berikut:

لَايُنْكَرُ تَغَيُّرُ ٱلأَحْكَامِ بِتَغَيُّرِ ٱلأَزْمَانِ

Tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan hukum terjadi karena perubahan zaman[10]

[9] Jurnal Konsep Kekuasaan Kepala Negara menurut Ketatanegaraan Islam oleh Agustina Nurhayati, 24.
[10] Juliansyah Zen, "Kaidah Fiqhiyyah", dalam http://juliansyahzen.blogspot.com/2012/01/kaidah-fiqhiyyah.html, diakses pada 22 April 2018.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

دَرْءُالْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلىَ جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Menghindari mudharat (bahaya) harus lebih diutamakan dari meraih manfaat[11]

Dari kaidah tersebut dapat dipahami bahwa fatwa hukum atau adanya peraturan hukum bersifat tidaklah kaku, akan tetapi ia berubah-ubah dan fleksibel sesuai dengan perubahan waktu, ruang, kondisi, niat dan manfaat yang ditimbulkan. Jadi, perbedaan tempat, kebiasaan, situasi, dan kondisi mempunya peranan penting dalam penetapan hukum-hukum syarak yang bersifat ijtihadi, oleh karenanya setiap hukum syarak yang ditetapkan atas dasar *'urf*, didasarkan suatu maslahah, pastinya hukum tersebut akan berubah sewaktu-waktu karena disebabkan adanya perbedaan kebiasaan, atau situasi dan kondisi tempat tersebut.

Sedangkan kaidah kedua dapat dipahami bahwa menolak mudharat atau bahaya itu lebih baik dari pada menerima manfaat. Disini lebih dijelaskan lagi apabila maslahat dan mafsadatnya seimbang, maka saat itu menolak mafsadat lebih didahulukan dari pada meraih kemaslahatan yang ada. Tetapi apabila maslahatnya lebih besar dibandingkan dengan mafsadatnya, maka meraih maslahat itu lebih diutamakan daripada menghindari mafsadatnya.

[11]Imam Tajjuddin Abd al Wahab al-Subki, *al-Asybâh wa al- Nazhâ'ir* (Beirut: Dâr al-Kutub al-Ilmiyah, 1991), 139.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal ini sesuai dengan munculnya *presidential threshold* dalam sistem pemilu di Indonesia. Diadakannya a*presidential threshold*) di Indonesia karena memang mekanisme pemilihan pemimpin (*imāmah*) yang terjadi di zaman modern berbeda dengan zaman Islam pada saat dahulu. Melihat dari tempat, situasi, kondisi yang terjadi saat ini juga jauh berbeda keadaannya dengan masa-masa Rasulullah. Kemudian, sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Salah satunya dengan menciptakan peraturan yang sesuai dengan ajaran-ajaran Islam. Dimunculkannya suatu aturan, gunanya untuk kemakmuran masyarakat, kesejahteraan rakyat, dan kelancaran kehidupan bernegara dalam segala aspek, baik aspek ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Karena memang munculnya *presidential threshold* banyak menimbulkan mafsadat, lebih baik diadakan untuk menghindarinya, daripada dengan hilangnya *presidential threshold* akan terjadi kemaslahatan yang tidak berdampak besar. Oleh karenanya segala yang menimbulkan mafsadat harus dijauhi dan dihindari supaya bisa berjalan beriringan dengan kemaslahatan umat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan skripsi yang telah diuraikan di atas, penulis dapat mengambil beberapa kesimpulan untuk menjawab pertanyaan dari rumusan masalah sebagaimana berikut:

1. Setelah ditetapkannya Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, ambang batas presiden (*presidential threshold*) berubah menjadi 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya. Kebijakan tetap diberlakukannya ambang batas ialah memperkuat sistem presidensiil, karena ambang batas akan memaksa partai politik untuk melakukan konsolidasi politik sehingga muncul gabungan partai politik pendukung presiden. Kemudian apabila ambang batas dihilangkan, maka presiden terpilih dari partai yang mendapat suara sedikit baik dari kursi DPR atau suara sah nasional, maka presiden akan sulit mendapat dukungan parlemen di pemerintahan yang bisa mengakibatkan sandera politik semakin membesar.
2. Konsep ambang batas presiden (*presidential threshold*) dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum belum dikenal dalam kajian *fiqh siyāsah* khususnya dalam kepemimpinan (*Imāmah*). Melainkan terdapat mekanisme pemilihan kepemimpinan (*Imāmah*)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan dua cara yakni Pemilihan atau pengangkatan dilakukan oleh dewan formatur *ahlu al-hal wa al-aqdi* atau Majelis Syura yang mempunyai hak untuk memilih dan mengangkat kepala negara/khalifah dan Pemilihan atau pengangkatan yang dilakukan dengan cara pencalonan oleh khalifah pendahulunya.

B. Saran

Pemilu serentak adalah konsekuensi Putusan MK yang ditindaklanjuti dengan UU Pemilu, sehingga prosesnya memang telah menempuh prosedur secara hukum. MK sebagai kekuasaan kehakiman melakukan tugasnya menguji UU terhadap UUD NRI Tahun 1945, DPR selaku legislatif dan Presiden selaku eksekutif telah menindaklanjuti dengan pembuatan UU pemilu sesuai kewenangan mereka sehingga prosedur secara hukum telah dilaksanakan. Oleh sebab itu, marilah kita hormati hasil keputusan dari jalannya pemerintahan yang telah melalui prosedur hukum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

Al-Mawardi, Imam. *Al-Ahkãm Al-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelengaraan Negara dalam Syari'at Islam*. Bekasi: PT. Darul Falah, 2016.

Al-Subki, Imam Tajjuddin Abd al Wahab. *al-Asybâh wa al- Nazhâ'ir*. Beirut: Dâr al-Kutub al-`Ilmiyah, 1991.

Anand, Zulqadri. *Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 7, No. 3. Sept-Des, 2013.

Anshori, Lutfil. "*Telaah Terhadap Presidential Threshold dalam Pemilu Serentak 2019".* Jurnal Yuridis, Vol. 4, No. 1, Juni, 2017.

Armia, Muhammad Siddiq. *Penghapusan Presidential Threshold Sebagai Upaya Pemulihan Hak-Hak Konstitutional*, Vol. 1, No. 2, Oktober 2016.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012.

----------. "*Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidentil*" Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47, Jember, Senin, 14 November, 2011, 03. Bisa dilihat di Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

----------. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada 2013.

----------. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2010.

Azra, Azyumardi. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Jakarta, 2000.

Az-Zuhaili, Wahbah. *Fiqih Islam Wa Adillatuhu Jilid 8*. Jakarta: Gemas Insani, 2011.

Bhakti, Teguh Satya. "*Pola Hubungan Presiden dan DPR Menurut Perubahan UUD 1945*", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol 6, No. 4. November 2009.

Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Casmi, Ria. dan Arrsa, *Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi*, Jakarta: Jurnal Konstitusi MK RI Vol 11 No 3, September 2014.

Djazuli, A. *Fiqh Siya<sah: Impelementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* Jakarta: Kencana, 2003.

Efendi, Jonaedi dan Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hasan, Mustofa. "*Aplikasi Teori Politik Islam Prespektif Kaidah-kaidah Fikih*", Madania, No. 1, Vol. XVIII, Juni, 2014.

Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi,* (Yogyakarta: UII Press, 2007.

------. *Politik Ketatanegaraan Inodnesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Jakarta: UII Press, 2003.

Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.

Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siya<sah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama, 2001.

------. *Fiqh Siya<sah,*. Jakarta: Yofa Mulia Offset, 2017.

Jailani, Imam Amrusi, et al. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2013.

Juliansyah Zen, "Kaidah Fiqhiyyah", dalam http://juliansyahzen.blogspot.com/2012/01/kaidah-fiqhiyyah.html, diakses pada 22 April 2018.

Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994.

MD, Moh. Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.

Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2009.

Pulungan, J. Suyuthi . 2014. *Fikih Siya<sah (Ajaran, Sejarah dan Pemikiran).* Yogyakarta: Penerbit Ombak.

Sinaga, Budiman N.P.D. *Hukum Tata Negara, Perubahan Undang-Undang Dasar*. Jakarta: PT Tata Nusa, 2009.

Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siya<sah*. Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2014.

Syam, M. Basyir. *Jurnal Sosial Ilmu Politik, Kebijakan dan Prinsip Kenegaraan Nabi Muhammad SAW di Madinah (622 M-632 M)*. Vol. 1 No. 1. 2014.

t.p. "Jurnal Konsep Kekuasaan Kepala Negara menurut Ketatanegaraan Islam oleh Agustina Nurhayati".

Thamrin, Abu. "*Jurnal Cita Hukum: Urgensi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara Langsung di Era Reformasi*", No. 2, Vol. I. Desember, 2013.

Tim Penyusun Fakultas Syariah Dan Ekonomi Islam. 2014. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya : UIN Sunan Ampel Press.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Wijaya, I Dewa Made Putra. "*Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*", Jurnal IUS, Vol. II Nomor 6 Desember 2014.

Fuad, Sahlul. "Pemilihan dan Pengganti Presiden dan Wakil Presiden RI", dalam https://notes/sahlul-fuad/pemilihan-dan-pengganti-presiden-dan-wakil-presiden-ri. diakses pada tanggal 01 Juni 2018.

Rifansyah, Gandi. "Struktur Kelembagaan Negara Sebelum dan Sesudah Kemerdekaan", dalam http://gandirifansyah.blogspot.com.struktur-kelembagaan-negara-sebelum-dan-html, diakses pada Hari Senin 25 Juni 2018.

t.p. "Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden", dalam http://Doif-green.blogspot.com/pemilihan-presiden-dan-wakil-presiden. diakses pada tanggal 21 Juni 2018.

t.p. "Pemilihan Presiden dari Masa ke Masa", dalam http://www.kompasiana.com/befeui2014/pemilihan-presiden-dari-masa-ke-masa, diakses pada tanggal 30 Mei 2018.

t.p. "Sejarah Pemilu Zaman Reformasi", dalam http://Rppkabtsm.wordpress.com/sejarah-pemilu-zaman-reformasi. Diakses pada tanggal 21 Juni.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilu, Kementrian Dalam Negeri. 2017.

Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id