



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI  
FAKULTAS SYARIAH IAIN ANTASARI

# JURNAL KONSTITUSI

PKK FAKULTAS SYARIAH IAIN ANTASARI

Volume II Nomor 1, Juni 2009

- Pemilihan Umum Legislatif sebagai Refleksi Sistem Pemerintahan Demokrasi  
*H. Suriansyah Murhaini*

---

- Menjual Hak Memilih pada Pemilihan Umum dalam Perspektif Hukum Perjanjian  
*Abdul Halim Barkatullah*

---

- Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagai Aktivitas Pemilihan Umum  
*Tina Sabriantina*

---

- Optimalisasi Peran Politik Organisasi Perempuan Islam  
*Neifa Susanti*

---

- Referensi Islam dalam Memilih Pemimpin  
*Rahmat Sholihin*

---

- Memilih Presiden Non-Muslim di Negara Muslim dalam Perspektif Hukum Islam  
*H. M. Mujar Ibnu Syarif*



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI  
FAKULTAS SYARIAH IAIN ANTASARI

# **JURNAL KONSTITUSI**

## **PKK FAKULTAS SYARIAH IAIN ANTASARI**

**Membangun konstusionalitas Indonesia  
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume II Nomor 1  
Juni 2009**

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usahamembangunhubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6  
Jakarta Pusat

Telp. (021) 2352 9000

Fax. (021) 3520 177

PO BOX 999  
Jakarta 10000

**TIDAK DIPERJUALBELIKAN**

**Jurnal**  
**KONSTITUSI**

**SUSUNAN DEWAN REDAKSI**

**Mitra Bestari**

Prof. Dr. H. Samsul Wahidin, SH., MS  
Prof. Dr. Irfan Idris, MA  
Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH

**Penanggung Jawab**

H.M. Fahmi Al-Amruzi  
(Dekan Fakultas Syariah IAIN Antasari)

**Redaktur**

Jalaluddin

**Editor**

Nadiyah  
Naimah Jakfar

**Redaktur Pelaksana**

Bahrn

**Sekretariat**

Arif Muhyar

**Diterbitkan oleh:**

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia  
**Website:** <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili  
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**

<input type="checkbox"/> Pengantar Redaksi.....	4
<input type="checkbox"/> Pemilihan Umum Legislatif Sebagai Refleksi Sistem Pemerintahan Demokrasi H. Suriasyah Murhaini.....	7
<input type="checkbox"/> Menjual Hak Memilih pada Pemilihan Umum dalam Perspektif Hukum Perjanjian Abdul Halim Barkatullah.....	24
<input type="checkbox"/> Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagai Aktivitas Pemilihan Umum Tina Sabriantina.....	39
<input type="checkbox"/> Optimalisasi Peran Politik Organisasi Perempuan Islam Neila Susanti.....	56
<input type="checkbox"/> Referensi Islam dalam Memilih Pemimpin Rahmat Sholihin.....	69
<input type="checkbox"/> Memilih Presiden Non-Muslim di Negara Muslim dalam Perspektif Hukum Islam H. M. Mujar Ibnu Syarif.....	88
<input type="checkbox"/> Biodata Penulis.....	110
<input type="checkbox"/> Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi.....	112

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili  
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**

## PENGANTAR REDAKSI

Pada edisi ini, Jurnal Konstitusi yang diterbitkan oleh Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Syariah IAIN Antasari bekerjasama dengan Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia ini, mengangkat tema umum tentang Pemilihan Umum (Pemilu). Persoalan Pemilu, di samping sangat *up to date* ia merupakan bagian dari perbincangan hak-hak konstitosional warga negara.

Untuk itu pada edisi ini diawali dengan tulisan **H. Suriansyah Murhaini** tentang Pemilihan Umum Legislatif sebagai Refleksi Sistem Pemerintahan Demokrasi. Tulisan ini di samping membicarakan pemilu sebagai refleksi demokrasi juga diyakini bahwa pemilu juga menjadi jalan untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat ke arah lebih baik. Dari penyelenggaraan pemilu, penguasa dapat mengaca diri apakah selama ini dapat merealisasikan janji yang disampaikan tatkala belum menduduki kursi kekuasaan. Dengan janji Pemilu ini penguasa baru paling sedikit dapat mengambil dua manfaat.

Sedangkan **Abdul Halim Barkatullah** memberikan analisis tentang kemungkinan terjadinya jual beli suara dalam pemilu. Hal itu disebabkan oleh perubahan sistem pemilu dari nomor urut menjadi suara terbanyak, menimbulkan implikasi maraknya jual beli suara yang dilakukan oleh caleg untuk mendapatkan simpati masyarakat. Setelah pemilu legislatif selesai, permasalahan jual beli suara bukannya berakhir, tapi permasalahan ini terus berlanjut dengan banyaknya caleg yang kecewa, karena hasil suara yang didapatkan tidak seperti yang telah diharapkan.

**Tina Sabriantina** mengetengahkan bahwa Pilkada adalah salah satu bentuk Pemilu. Dalam hubungan dengan pergeseran Pemilu Kepala Daerah, diperlukan penegakkan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pilkada yang benar-benar mencerminkan implementasi sistem pemerintahan demokratis yang menjunjung tinggi suara rakyat. Untuk itulah, pemaknaan undang undang

bahwa Pilkada merupakan Pemilu maka penyelenggara Pilkada adalah KPU yang dalam pelaksanaannya sebagai lembaga mandiri yang hendaknya dapat membuat regulasi sendiri secara mandiri. Hal demikian akan menciptakan peraturan yang sesuai dengan kondisi setempat dan dapat dibuat secara cepat, tepat dan akurat.

**Neila Susanti** menentang tentang peran politik perempuan muslim melalui organisasi-organisasi perempuan Islam. Walaupun peran politik perempuan muslim itu sudah terjadi seiring dengan perjalanan bangsa Indonesia namun nyatanya sampai sekarang masih terlalu sedikit peran politik itu dilakukan. Maka di era reformasi ini organisasi perempuan Islam harus segera bangkit secara utuh, meningkatkan posisi tawarnya dan melahirkan sumberdaya perempuan yang berkualitas, jangan hanya dijadikan alat bagi kepentingan politik sesaat atau sebatas *vote getter* masa pemilu saja.

**Rahmat Sholihin** mencoba menguraikan referensi Islam dalam memilih pemimpin. Agama Islam telah memberikan rujukan yang jelas tentang etika dan kriteria seorang pemimpin dan adab bagi orang yang dipimpin. Kedua belah pihak harus kenal dengan baik posisi dan fungsi masing-masing. Proses pemilihan pemimpin mendapat perhatian yang besar karena akan sangat menentukan nasib rakyat yang dipimpinnya. Pemilu di Indonesia merupakan momentum untuk memilih wakil rakyat dan presiden. Idealnya, contoh musyawarah yang dipraktikkan Rasul SAW dan para sahabatnya dalam memilih pemimpin dapat mengilhami untuk praktek di Indonesia.

Demikian juga **Mujar Ibnu Syarif** berbicara tentang bagaimana Islam memandang ketika umat Islam memilih pemimpin non-Muslim di negara Islam. Mengacu kepada ketentuan al-Qur'an dan al-Sunnah yang berbicara soal kepemimpinan non-Muslim, mayoritas ulama yang otoritatif masih tetap teguh berpendapat, dalam kondisi normal, kaum Muslimin di negara Muslim, haram hukumnya memilih presiden non-Muslim. Akan tetapi, di saat darurat, seperti umat Islam sedang berada dalam ketertindasan politik, mereka dibolehkan memilih presiden Non-

Muslim. Hanya ada beberapa orang intelektual Muslim liberal yang tidak berlatar belakang ilmu syari'ah saja yang berpendapat sebaliknya, kaum Muslimin di Negara Muslim, boleh memilih presiden non-Muslim, kendatipun bukan dalam kondisi darurat. Sebab saat ini, menurut mereka, ketentuan al-Qur'an dan al-Sunnah yang melarang umat Islam memilih presiden non-Muslim, sudah tidak berlaku lagi.

**Redaksi**

## PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF SEBAGAI REFLEKSI SISTEM PEMERINTAHAN DEMOKRASI

Oleh: H. Suriansyah Murhaini

### *Abstract*

*Universal vote of rights has been a principle in many countries which hold a democracy through general election system, but it does not directly assure the system of democracy itself. The Fasism for example, just could revolutionize the majority of the house through the election that would improperly drop some principles of democracy. General election is once again cannot be justified as basic measurement of democratic state as long as the elected parties neither can significantly carry out prosperity of the nation and realize their words during the campaign. However there are at least two advantages of the house in relation to this context; first, the parties including the opponents seriously focus only on the process of general election not on the house or the government.*

**Kata kunci:** *Pemilu, refleksi dan pemerintahan demokrasi.*

### **Pendahuluan**

Demokrasi, menjadi kata kunci yang begitu didamba oleh semua negara di dunia untuk dilaksanakan. Dewasa ini, berkembangnya paham demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan telah menjadi kecenderungan global. Begitu banyak, bahkan hampir semua negara terutama yang mengadopsi sistem pemerintahan dengan peradaban Barat memakai sistem demokrasi sebagai sistem bernegaranya. Namun ironisnya kendatipun negara-negara tersebut mengadopsi demokrasi sebagai sebagai sistem dalam praktek bernegara, namun tidak



satu pun negara yang memiliki persamaan dalam menerapkan demokrasi.<sup>1</sup>

Dari sisi jiwa, korban untuk dan atas nama demokrasi sebenarnya telah berjatuhan. Demikian juga rentang praktik demokrasi dari satu negara ke negara lain. Namun beragamnya praktek demokrasi dalam sistem bernegara merupakan hal yang dinilai sebagai dinamika. Perbedaan ini muncul karena pemahaman dan pandangan setiap negara berbeda tentang demokrasi, yang mungkin disebabkan oleh perbedaan latar belakang politik, ekonomi, ideologi dan sosial budaya yang melingkupi suatu negara yang tidak sama.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, Koentjoro Poerbopranoto berpendapat bahwa “perkembangan sejarah demokrasi di masing-masing negara yang bersangkutan itu ternyata telah memberi isi dan sifat yang berbeda-beda kepada demokrasi itu. Di Kerajaan Inggris dan negara-negara Skandinavia, misalnya perkembangan demokrasi itu berlangsung dengan berangsur-angsur (evolusioner)...perkembangan demokrasi di Amerika Serikat dengan jalan yakni revolusioner”.<sup>3</sup>

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa pada saat negara menjalankan sebuah sistem pemerintahan, maka demokrasi itu selalu dijadikan sebagai sistem dalam pemerintahan, dan mereka berpandangan bahwa segala kebijakan yang dilakukan pemerintah adalah berdasarkan sistem demokrasi, bahkan negara-negara sosialis juga mengatakan bahwa apa yang mereka lakukan juga berdasarkan asas-asas demokrasi.

### **Demokrasi di Indonesia**

Sehubungan dengan pelaksanaan demokrasi di Indonesia sekarang setelah UUD 1945 mengalami perubahan 4 kali, paradigma pemikiran yang terkandung di dalamnya telah berubah secara mendasar. Sekarang UUD 1945 tidak

<sup>1</sup> Tamsiran Sutowo. 2008. *Ironi Demokrasi di Abad Ini*. Bandung: Pustaka Driyarkara. Hal. 33

<sup>2</sup> *Ibid.* hal. 40

<sup>3</sup> Koentjoro Poerbopranoto, 1975, *Sedikit tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: PT. Ersco. hal.17

lagi mengenal prinsip supremasi parlemen seperti sebelumnya. Jika sebelumnya MPR dianggap sebagai pelaku kedaulatan rakyat sepenuhnya dan sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang mempunyai kedudukan tertinggi dan dengan kekuasaan yang tidak terbatas<sup>41</sup>, maka sekarang setelah Perubahan Keempat UUD 1945 MPR itu bukan lagi lembaga satu-satunya sebagai pelaku kedaulatan rakyat.<sup>52</sup> Karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka di samping MPR, DPR dan DPD sebagai pelaku kedaulatan rakyat di bidang legislatif, kita harus pula memahami kedudukan Presiden dan Wakil Presiden juga sebagai pelaku kedaulatan rakyat di bidang eksekutif dengan mendapatkan mandat langsung dari rakyat melalui pemilihan umum.

Di samping hal di atas, karena sejak Perubahan Pertama sampai Keempat, telah terjadi proses pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR<sup>63</sup>, maka mau tidak mau kita harus memahami bahwa UUD 1945 sekarang menganut prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dengan mengandaikan adanya hubungan *'checks and balances'* antara satu sama lain.

Kata-kata kedaulatan rakyat memang masih dijumpai pada Pasal 1 ayat (2), tetapi berubah dari UUD 1945 yang asli, karena dalam Pasal 1 ayat (2) tersebut dikatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dengan demikian struktur ketatanegaraan RI telah mengalami

---

<sup>4</sup> Sifat MPR yang "tak terbatas" ini, seperti yang tercermin dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan Keempat, dapat dibandingkan dengan sifat kekuasaan kepala negara yang dikatakan "tidak tak terbatas" Kedudukan MPR itu sebelum diadakan perubahan adalah tempat Presiden tunduk dan bertanggung jawab.

<sup>5</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" Ketentuan ini berdasarkan Perubahan Ketiga Tahun 2001 diubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

<sup>6</sup> Bandingkan rumusan ketentuan Pasal 5 ayat (1) asli juncto Pasal 20 ayat (1) asli UUD 1945 dengan rumusan ketentuan Pasal 5 ayat (1) juncto Pasal 20 ayat (1) yang baru hasil perubahan Pertama Tahun 1999.

perubahan MPR bukan lagi lembaga tertinggi dan pemegang kedaulatan rakyat.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang diamandemen tersebut di atas maka Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, menganut asas kedaulatan rakyat. Seperti uraian di muka, bahwasanya, asas kedaulatan rakyat itu, memberikan konotasi yang bertumpu kepada pengertian bahwa kekuasaan yang tertinggi di dalam Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 ada di tangan rakyat Indonesia.

Pada waktu sekarang tidak mungkin lagi, untuk meminta dan atau memperoleh putusan-putusan politik secara langsung dari seluruh rakyat bagi segala macam permasalahan dan secara terus menerus, sehingga seolah-olah tergambar bahwa asas kedaulatan rakyat di negara tersebut selalu dilaksanakan secara langsung dan murni. Alasan mengapa hal tersebut tidak dapat lagi dilaksanakan, kiranya disebabkan ada beberapa hal, yaitu :

- a. Rakyat pada umumnya berjumlah besar;
- b. Wilayah negara pada umumnya luas, lebih-lebih yang terdiri atas pulau-pulau;
- c. Urusan kenegaraan di bidang politik, pada waktu sekarang sudah sangat kompleks, beraneka ragam macamnya, tidak sesederhana seperti pada jaman dahulu;
- d. Keadaan rakyat suatu negara pada waktu sekarang sudah heterogin tingkat pendidikan dan pengetahuannya; dan
- e. Rakyat suatu negara pada waktu sekarang sudah disibukkan dengan urusannya masing-masing.<sup>7</sup>

Karena itulah, umumnya negara-negara yang menganut asas berkedaulatan rakyat, pada waktu sekarang, realisasinya yang murni dilakukan tiap kali secara ajeg dan kontinyu dengan jalan melaksanakan pemilihan umum. Misalnya tiap 4 (empat) tahun sekali, tiap 5 (lima) tahun sekali, tiap 7 (tujuh) tahun sekali dan sebagainya menurut peraturan perundangan yang mengaturnya. Dalam hal ini, pemilihan umum bermaksud untuk

---

<sup>7</sup> Harmaily Ibrahim, 1979, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta: Sinar Baru. Hal. 12

membentuk suatu badan atau lembaga yang menjadi wadah para wakil rakyat yang representatif (mencerminkan kehendak rakyat).

Adapun tujuan pembentukan badan atau lembaga perwakilan rakyat itu sendiri, adalah agar dapat dilimpahkan (didelegasikan) kekuasaan melaksanakan kedaulatan rakyat, dari seluruh rakyat selaku pemilik, kepada lembaga perwakilan tersebut, selaku pemegang kuasa (mandataris)<sup>8</sup> yang telah diberikan oleh rakyat.

Di dalam sejarahnya, demokrasi belum pernah menjadi topik yang begitu hangat seperti sekarang. Dalam sistem demokrasi yang sudah tua dan mapan di Eropa dan Amerika, beberapa warga negara tengah menuntut pelaksanaan demokrasi yang lebih besar; sementara yang lainnya menuntut kesenjangan dalam demokrasi dihapuskan.

Di negara-negara yang sistem demokrasinya lebih muda, ada kepedulian akan hadirnya lembaga-lembaga yang diperlukan untuk membangun suatu demokrasi sejati yang stabil dan efektif. Di tempat-tempat di mana demokrasi belum sungguh-sungguh berakar, partai-partai oposisi mencita-citakan demokrasi dalam berbagai bentuk. Sekalipun demikian kita tidak bisa mengabaikan suara-suara yang menentang dari para pengkritik dan musuh-musuh demokrasi yang mulai terdengar kembali suaranya, setelah selama dua generasi mereka seolah-olah berdiam diri dan membisu.<sup>9</sup>

### **Refleksi pada Lembaga Perwakilan**

Demokrasi merupakan konsep yang bermakna bias. Bagi para ahli tidak henti-henti mengkaji dan meneliti konsep dan realitas demokrasi, karena Negara-negara yang menerima

---

8

<sup>9</sup> Jean Baechler, 2001, *Demokrasi Sebuah Tinjauan Aanalitis*, Yogyakarta: Kanisiun hal. 13. UNESCO telah menyelenggarakan beberapa konferensi internasional yang besar dengan tema "Budaya Demokratis dan Pembangunan" (Montevideo,1991), "Kebudayaan dan Demokrasi" (Praha,1991), "Pendidikan Demokrasi" (Tunisia, 1992), "Pendidikan Hak-hak Asasi Manusia dan Demokrasi" (Montreal, 1993), serta "Demokrasi dan Toleransi" (Seoul, 1994).

demokrasi masih belum menemukan demokrasi dalam realitas. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto bahwa di negara-negara demokrasi “hanya” tertransfer dan diterima sebagai bagian dari upaya penataan kehidupan bernegara dalam maknanya yang normatif, akan tetapi ide itu tak juga kunjung terwujud sebagai realitas kehidupan sehari-hari. Adanya selisih antara ide dan realitas inilah yang melahirkan tegangan yang tak gampang diatasi, yang pada gilirannya juga akan melahirkan ketidakpastian-ketidakpastian.<sup>10</sup>

Pada bagian lain, sebagaimana dinyatakan oleh Mac Iver bahwasanya demokrasi itu sendiri telah dan terus akan mengalami perkembangan. *democracy is a form of government that is never completely achieved. Democracy grows into its being.*<sup>11</sup>

Memang semula demokrasi berada dalam ranah kenegaraan atau politik, tetapi kajiannya belakangan meluas ke bidang-bidang sosial ekonomi seperti yang dilakukan oleh Carol C. Gould<sup>12</sup> dan Jean Baechler<sup>13</sup>. Akan tetapi dalam hubungan dengan demokrasi sistem perwakilan dalam kajian tulisan ini berada pada bidang politik/kenegaraan.

Khusus di Indonesia demokrasi ini tidak dapat dipisahkan dengan pembangunan, mengingat kondisi sosial politik Indonesia yang tengah melaksanakan pembangunan baik sosial ekonomi maupun politik itu sendiri. Hal ini membawa akibat pada implementasi system pemerintahan demokrasi di Indonesia selalu dihadapkan pada kebutuhan untuk melaksanakan pembangunan, yang karenanya memerlukan situasi politik yang stabil. Karena pembangunan itu merupakan prasyarat bagi

---

<sup>10</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, 2003, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Huma, hal. 535.

<sup>11</sup> Mac Iver, 1954, *The Web of Government*, The Mac Millan Company, New York, hal.3.

<sup>12</sup> Carol C. Gould, 1993, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, PT. TiaraWacana, Yogyakarta.

<sup>13</sup> Jean Baechler, *Op. Cit.* Lihat juga Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, hal. 13.

terciptanya infrastruktur yang demokratis, maka tidak berlebihan jika dikatakan bahwa kesuksesan pembangunan akan semakin mendukung keberhasilan pelaksanaan demokrasi.<sup>14</sup>

Lepas dari pro dan kontra mengenai realisasi demokrasi yang sesungguhnya, yang pasti, sistem dan kehidupan politik dewasa ini masih memerlukan demokratisasi, sebagaimana disebutkan di atas, adalah pembangunan itu sendiri. Artinya, pelaksanaan demokrasi di Indonesia, seperti halnya di negara-negara Dunia Ketiga lainnya, harus dihadapkan dengan kebutuhan untuk melaksanakan pembangunan, yang biasanya memerlukan situasi politik yang stabil dan jauh dari konflik-konflik yang membahayakan persatuan dan kesatuan. Namun juga harus diakui, bahwa pembangunan merupakan prasyarat bagi terciptanya infrastruktur yang demokratis.

Hal di atas membawa konsekuensi, bahwa keberhasilan pembangunan akan diikuti oleh proses demokratisasi. Makin berhasil pembangunan, maka makin baik kehidupan demokrasi. Salah satu sisi yang terus mengalami perkembangan di mana di Indonesia demokrasi yang menganut sistem perwakilan terus mencari bentuk yang sesuai dengan kebutuhan dan budaya demokrasi Indonesia.

Sebagaimana diketahui bahwa pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti diamanatkan dalam UUD Tahun 1945. Sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat seperti yang tercermin dalam perubahan UUD Tahun 1945, pemilihan umum diselenggarakan bertujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat.

Secara teknis tidak mungkin seluruh rakyat memegang kekuasaan dan dapat memerintah sendiri. Karena itu, mereka yang diserahi untuk mengurus persoalan umum atau yang memerintah biasanya berjumlah sedikit (elit) dan bukan massa

---

<sup>14</sup> M. Dawam Rahardjo (Ed.), 1996, *Sistem Pemilu : Demokratisasi dan Pembangunan*, Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo, hal. 4.

rakyat.<sup>15</sup> Hal ini berarti bahwa pengertian demokrasi bukanlah jenis pemerintahan yang dicerminkan oleh makna harfiah.

Dalam kaitan dengan hal di atas, yang memerintah menurut Hukum Alam adalah beberapa orang. Tetapi dalam demokrasi, pertama-tama yang akan memerintah boleh siapa saja yang berasal dari rakyat. Setelah itu yang akan memerintah harus melalui proses seleksi dan pemilihan oleh rakyat, baik langsung maupun tidak langsung, menurut cara yang telah disetujui bersama. Dalam hal ini ada yang disebut “demokrasi langsung” (*direct democracy*) dan “demokrasi perwakilan” (*representative democracy*).<sup>16</sup>

Kenyataan di atas sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Koentjoro Purbopranoto, bahwa di dalam tiap-tiap Negara yang pemerintahannya berazas demokrasi menurut pengalaman sejarah dan menurut praktek ketatanegaraan perlu diadakan suatu organisasi di dalam pemerintahan dan perlu diperhatikan dua pokok untuk membentuk satu pemerintahan yang layak dapat berjalan, yakni pokok seleksi (atau pemilihan orang yang cakap) dan delegasi (penyerahan) kekuasaan oleh sekalian penduduk kepada segolongan orang yang sanggup ditunjuk sebagai wakilnya itu.<sup>17</sup>

Maksud membentuk perwakilan itu ialah menentukan satu jalan yang mudah dalam rangka kenegaraan untuk membentuk dan menyatakan *kehendak rakyat (volente generale)*, yang diperlukan sebagai dasar kekuasaan dalam sistem demokrasi itu untuk melakukan pemerintahan. Dan bentuk pertanyaan kehendak rakyat oleh *badan-badan perwakilan rakyat* itu lazimnya disebut undang-undang. Badan perwakilan itu sendiri didalam ilmu kenegaraan pada umumnya disebut „parlemen” berdasarkan satu istilah Perancis (dari perkataan : ”*parlet*” ialah bicara). Berhubungan dengan itu maka sistem pemerintahan demokrasi yang mempunyai ”parlement” disebut “sistem demokrasi parlementer”.

---

<sup>15</sup> *ibid.* hal. 7.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Koentjoro Poerbopranoto, 1975. *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: PT. Eresco. hal.17.

Hasil pekerjaan badan-badan perwakilan rakyat itu, yang berupa undang-undang atau keputusan-keputusan lainnya, dapat dikata pencerminan kehendak umum rakyat di seluruh negara (di pusat maupun di daerah). Dasar dari pemerintahan negara yang berkuasa memberi beban kepada rakyat itu ialah, karena rakyat sendiri dengan secara suka rela, yakni dengan jalan memilih wakil-wakilnya didalam badan perwakilan itu, menyerahkan segala kekuasaan (*delegation du pouvoir*) kepada wakil-wakilnya itu untuk menjalankan pemerintahan negara.<sup>188</sup>

Pemilihan Umum perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetensi yang sehat dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya yang mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, maka pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Untuk memenuhi keinginan dimaksud pelaksanaan pemilu harus taat asas serta dipatuhi seluruh mekanisme yang diatur dalam UU tentang Pemilihan Umum.

### **Pemilu Sebagai Refleksi Demokrasi di Indonesia**

Sejak dicetuskannya reformasi sampai saat ini, agenda reformasi yang masih belum sepenuhnya dilaksanakan adalah terbangunnya wakil rakyat dan pemerintahan yang demokratis. Memang benar, beberapa kali Pemilu telah dilaksanakan dan Indonesia baru saja melewati Pemilu Legislatif 2009. Bahkan pada Juli 2009 ini akan diselenggarakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. telah melaksanakan pemilu yang demokratis pada 1999.

Dari pengalaman penyelenggaraan pemilu tersebut, hal yang selama ini senantiasa menjadi perhatian adalah: pertama belum maksimalnya kinerja organisasi pemilu yaitu KPU yang bertanggungjawab sebagai penyelenggara pemilu. Kritik yang bermuara pada kelambanan dan ketidakakuratan kinerja senantiasa menjadi dasar ketidakpuasan atas kinerja KPU. Untuk itu, ke depan diperlukan pengaturan yang lebih tegas dengan personal yang lebih kredibel.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hal. 50



Kedua, belum maksimalnya fungsi pengawasan, khususnya yang dilaksanakan oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Idealnya, kinerja Panwaslu tidak hanya sekadar mengawasi, mencatat, menyelesaikan sengketa dan melaporkan ke pihak yang berwenang bila terjadi pelanggaran, melainkan lebih dari itu adalah merupakan salah satu faktor yang meningkatkan kualitas Pemilu agar asas pemilu *luber dan jurdil* dilaksanakan secara konsekuen.

Kinerja Panwaslu kiranya harus dioptimalkan dengan secara ketat mengawasi tahapan Pemilu. Tidak hanya itu, harusnya Panwaslu juga diberikan kewenangan yang lebih besar, misalnya untuk melaksanakan keputusan yang telah dibuat, yang bernilai eksekutorial.

Pengawasan yang dilaksanakan pada dasarnya adalah mengacu pada tahapan yang dilaksanakan oleh KPU, yaitu yang tergambar dalam sembilan tahapan yaitu :

- a. pendaftaran pemilih,
- b. pendaftaran peserta pemilu,
- c. penetapan peserta pemilu,
- d. penetapan jumlah kursi,
- e. pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota,
- f. kampanye,
- g. pemungutan dan perhitungan suara,
- h. penetapan hasil pemilu sampai dengan,
- i. pengucapan sumpah anggota DPR, DPD dan DPRD.

Tahapan Pemilu itu menjadi penting untuk secara ketat diawasi. Permasalahannya keteledoran atau tidak akuratnya pengawasan pada satu tahap akan mempengaruhi pengawasan tahapan berikutnya. Demikian juga dari KPU sebagai pelaksana Pemilu, ketidakcermatan atas pelaksanaan satu tahapan menjadi dasar atas ketidakberesan pada tahap berikutnya.

Problematika Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang mencuat pada pelaksanaan Pemilu 2009 ini menjadi contoh. Ketidakberesan di hulu, sebagai pemicu carut marutnya pemilih

menyebabkan Pemilu yang diselenggarakan tidak maksimal. Hal demikian memerlukan perhatian khusus sehingga di dalam penyelenggaraan Pemilu ke depan tidak ada hak rakyat yang terabaikan.

Pengabaian hak rakyat dengan tidak masuk dalam DPT tersebut menjadi ironi, ketika harusnya rakyat yang memberikan suaranya tetapi ternyata tidak dapat tersalurkan sebagaimana mestinya. Berbagai penilaian dialamatkan pada penyelenggara, mengingat bahwa sistem kinerjanya telah dibuat sedemikian rupa sehingga idealnya tidak ada rakyat yang terlewatkan di dalam merefleksikan hak pilihnya di dalam pesta demokrasi lima tahunan tersebut.

### **Refleksi Sistem Kepartaian**

Pada tataran yang lain, sistem kepartaian sebagai bentuk aspirasi rakyat menjadi hal yang lumrah, bahkan keharusan di dalam penyelenggaraan Pemilu. Refleksi ini didasari oleh sistem yang relatif bagus dengan instrumen-instrumen pemilu yang lengkap seperti peserta Pemilu (Parpol) yang banyak berpartisipasi, Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen, Pengawas Pemilu, Pemantau Pemilu serta masyarakat yang peduli pemilu. Kesemua unsur-unsur yang disebutkan di atas bekerja secara sinergis sesuai fungsinya masing-masing. Hal ini merupakan prasyarat utama bagi sebuah sistem kenegaraan demokratis yang akan dibangun.<sup>19</sup>

Pemilihan Umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti diamanatkan dalam UUD Tahun 1945. Sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat seperti yang tercermin dalam perubahan UUD Tahun 1945, Pemilu diselenggarakan bertujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat.

Sesuai dengan amanat reformasi, penyelenggaraan Pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin

<sup>19</sup> Sudirman Toha. 2003. *Paradigma Pemilu di Indonesia. Dari Pengawasan Ke Pelaksanaan*. Jakarta: Printing Media. Hal. 34.

derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.

Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk tercapainya tujuan tersebut maka sistem pemilu dilakukan perbaikan agar sesuai dengan dinamika politik dalam masyarakat.

Sekaitan dengan hal di atas, pemilihan suatu sistem pemilu merupakan salah satu keputusan kelembagaan yang penting bagi setiap negara demokrasi. Dalam sejarah jarang sekali sistem pemilu dipilih secara sadar dan disengaja. Seringkali pilihan tersebut datang secara kebetulan, karena adanya beberapa peristiwa yang terjadi secara simultan, karena trend yang sedang digandrungi, atau karena keajaiban sejarah.<sup>20</sup>

Indonesia pernah mengalami pergulatan secara politik dan intelektual dalam menjatuhkan pilihan sistem pemilu yang dianut. Pergulatan antara dua sistem pemilu yang sudah terkenal yaitu sistem proporsional dan sistem distrik. Tahun 1966 sempat mencuat tawaran untuk melaksanakan sistem pemilu secara distrik tetapi partai-partai kecil keberatan. Kemudian semasa Orde Baru menggunakan sistem pemilu proporsional tetapi dalam realitas politik banyak dijumpai kelemahan. Kemudian dalam masa reformasi sekarang ini dilakukan modifikasi yaitu gabungan antara dua sistem pemilu tersebut dengan mengelaborasi dinamika politik yang ada.

### **Kritik Terhadap Penyelenggaraan Pemilu**

Kritik bagi proses Pemilu yang sudah berjalan selama berpuluh-puluh tahun sebelumnya di Indonesia adalah bahwa kedaulatan rakyat kurang dihormati. Memang betul kedaulatan adalah di tangan rakyat, maksudnya rakyat memilih

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

(“*keizerscorps*”), hanya berdaulat pada waktu pemilihan umum. Jadi hanya sekali dalam lima tahun. Sesudah itu yang berdaulat atau berkuasa ialah partai politik yang memenangkan Pemilu. Seperti kata Radbruch: “*Volksherrschaft bedeutet Partienherrschaft. Wer sich gegen das Bestehen von Parteien wendet, wendet sich gegen die Demokratie*” (kekuasaan rakyat berarti kekuasaan partai. Siapa menentang keberadaan partai, berarti menentang demokrasi).<sup>21</sup>

Menurut Logemann badan perwakilan rakyat atau parlemen dan para pemilih merupakan jabatan. Dan parlemen merupakan suatu *samengestelde ambt* (jabatan bersifat ganda jamak)<sup>22</sup>. Oleh karena Logemann meninjau negara hanya dari segi *formele stelselmatigheid* (sistem formal) saja maka dia tidak menyinggung segi materiil negara. Parlemen hanya dilihat dari segi organisasi : disebabkan merupakan organisasi jamak maka diperlukan pengaturan organisasi internnya dan tata cara pengambilan keputusannya.

A. D. Belinfante mengemukakan bahwa agar suatu negara dapat disebut sebagai negara demokrasi maka pengorganisasiannya harus memenuhi beberapa peraturan dasar (*grondregels*). Salah satu daripadanya adalah bahwa tidak ada seorangpun dapat melaksanakan suatu kewenangan tanpa dapat mempertanggungjawabkannya atau bahwa pelaksanaan kewenangan itu tidak dapat dilaksanakan tanpa kontrol.<sup>23</sup> Keanggotaan parlemen adalah jabatan negara yang diberikan kewenangan-kewenangan tertentu, oleh karenanya para anggota parlemen yang telah dipilih itu harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangannya itu. Kemudian dia mengatakan bahwa negara merupakan suatu *juridische beslissingssysteem* (sistem putusan yuridis).<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Radbruch, Gustav, *Vorschule der Rechtsphilosophie* (Gottingen: Van Derhoeck dan Ruprecht, 1965) hal. 105.

<sup>22</sup> J.H. Logemann, *Op.Cit.*, hal. 88 et. Seq dan 105 et seq.

<sup>23</sup> A.D. Belinfante, *Op.Cit.*, hal. 8-15.

<sup>24</sup> A.D. Belinfante, “Object methode van der staatsrechtsbeoefening” dalam *Ars Aquil Libris*, *Op.Cit.*, hal. 17.

Di dalam negara demokrasi dimana para warganya sama kedudukannya, secara teoritis yang mengambil keputusan adalah semua rakyat. Oleh karena tidaklah mungkin semua rakyat ikut dalam pengambilan putusan, terutama dalam negara yang besar seperti Indonesia maka wakil-wakilnyalah yang mengambil keputusan yang dimaksud. Dengan demikian dia sependapat dengan S.W. Couwenberg bahwa asas perwakilan dalam hukum tata negara adalah hasil suatu kompromi antara asas demokrasi yang menuntut persamaan hak suara bagi warganya dan prinsip kegunaan yang praktis untuk dapat melaksanakan persamaan hak suara tadi.<sup>25</sup>

Hal yang serupa juga dikemukakan oleh Hans Kelsen yang mengatakan bahwa perwakilan rakyat adalah suatu fiksi dan merupakan suatu pemecahan darurat karena rakyat tidak dapat sendiri berbicara, mengambil putusan dan menjalankan pemerintahan.<sup>26</sup>

J.J. Rousseau yang dijuluki sebagai “bapak demokrasi” sebenarnya tidak setuju adanya lembaga perwakilan rakyat. Dia mengatakan : *La souverainete ne peut etre representee par la meme raison qu'elle ne peut etre alicnee.*<sup>27</sup> (Perwakilan menghilangkan kedaulatan).

## Penutup

Saat ini, Pemilu sudah merupakan institusi yang universal. Hak pilih universal sudah menjadi prinsip di banyak negara, namun ia tidak menjamin adanya demokrasi. Ia tidak menjamin bahwa fasisme tak dapat merebut kekuasaan melalui penguasaan mayoritas dalam pemilihan. Tirani minoritas dan tirani mayoritas, dapat muncul melalui pemilu, yang setelah menang meniadakan prinsip-prinsip demokrasi. Pemilu belum merupakan ukuran bahwa kedaulatan dan kehendak rakyat sudah dipenuhi.

Penyelenggaraan Pemilu, hakekatnya mengandung

---

<sup>25</sup> S.W. Couwenberg, *Liberale democratie als eerste emancipatie model, Een inleiding in het Westerse constitutionele recht*, Assen, van Gorcum. 1981., hal. 221.

<sup>26</sup> C.W. van der Pot, *Op.Cit.*, hal. 351.

<sup>27</sup> A.D. Belinfante dalam *Ars Aequi Libri*, *Op.Cit.*, hal. 18.

janji. Janji untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat ke arah alebih baik. Dari penyelenggaraan pemilu, penguasa dapat mengaca diri apakah selama ini dapat merealisasikan janji yang disampaikanb tatkala belum menduduki kursi kekuasaan. Dengan janji Pemilu ini penguasa baru paling sedikit dapat mengambil dua manfaat. Pertama; golongan-golongan politik lain termasuk yang berposisi akan memusatkan tenaganya untuk bersiap diri menghadapi pemilu dan bukannya menyerang penguasa baru.

Kedua; penguasa baru dapat mengkonsolidasi kekuasaannya dan menyiapkan diri menghadapi penantangannya di kemudian hari. Janji pemilu itu biasa tidak ditepati atau diundur sampai waktu yang tidak ditentukan. Hal itu merupakan ironi demokrasi, yang hakekatnya hanya merupakan serangkaian janji tetapi tidak bisa ditepati. Serangkai alasan dan argumentasi kemudian dikemukakan untuk itu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Birch, A.H., 1972, *Representation*, London and Basingstoke. The MacMillan Press Ltd.
- Carol C. Gould, 1993, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, PT. TiaraWacana, Yogyakarta.
- E. Jewell., Malcom., & Samuel C. Patterson, 1977, *The Legislative Process in the United States*, New York, Random House Inc.
- Duverger, Maurice., 1987, *Les Rigimes Politiques* (diterjemahkan oleh Suwirjadi, Teori & Praktek Tata Negara), Pustaka Tinta Mas, Surabaya.
- Emery Reves “A Democratic Manifesto” (diterjemahkan oleh A.Z.Abidin’ Sekolah Maklumat Demokrasi, Yayasan Pembangunan Jakarta 1951).
- Fitriciada Azhari, Aidul., 2000, *Sistem Pengambilan Demokrasi Menurut Konstitusi*. Muhamadiyah Univeersity Pres UMS Surabaya,
- Iver, Mac., 1954, *The Web of Government*, The Mac Millan Company, New York.
- Jean Baechler, 2001, *Demokrasi Sebuah Tinjauan Aanalitis*, Kanisus, Jakarta
- Jimly, Asshiddiqy, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta
- Joeniarto, 1984, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta.
- Kusnardi., Moh., dan Bintang Saragih, 1983, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta.
- Poerbopranoto, Koentjoro., 1975, *Sedikit tentang Sistim Pemerintahan Demokrasi*, PT. Ersco-bandung-Jakarta,

- Rahardjo.,M. Dawam.,(Ed.),1996, *Sistem Pemilu : Demokratisasi dan Pembangunan*, PT. Pustaka Cidesindo, Jakarta.
- Tambunan, ASS., 1998, *Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945 Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*, Diserasi,
- Wignjosoebroto, Soetandyo., 2003, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Huma, Jakarta.



## **MENJUAL HAK MEMILIH PADA PEMILIHAN UMUM DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERJANJIAN**

Oleh Abdul Halim Barkatullah

### ***Abstract***

*The decision of constitutional court Mahkamah Konstitusi (MK) which says that the chosen legislative candidate based on the number of sequence has the majority of voices. This change of system stimulates the existence of selling and buying voices. In section 1338 (1) KUHPerdara which states that the agreement of selling and buying voices is as law if agreement occurs. However, to decide the validity of such agreement, it should be measured by conditions stated in section 1320 KUHPerdara. Selling and buying voice in elections comply with conditions but it collides with law Number 10 year 2008 about legislative election section 84 part (1). Evading the objective condition in selling and buying voices will cause the agreement to be invalid.*

**Keyword:** *Pemilu, keabsahan, jual beli suara.*

### **Pendahuluan**

Pemilihan Umum menjadi satu hal rutin bagi sebuah Negara yang mengklaim sebagai sebuah Negara demokrasi, walaupun kadang-kadang praktik politik di Negara yang bersangkutan jauh dari kaidah-kaidah demokratis dan Pemilu tetap dijalankan untuk memenuhi tuntutan normatif, yaitu sebagai sebuah persyaratan demokratis pada akhirnya tidak dapat dipungkiri ajang kompetisi untuk meraih jabatan-jabatan publik, apakah menjadi anggota legislatif, menjadi Presiden dan Wakil Presiden, atau Kepala Daerah.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Samuel W Huntington, *The Third Wave: Democratization The Last Twentieth Century*, Diterjemahkan oleh Asril Marjohan, *Demokrasi Glombang Ketiga*, (Jakarta : Grafiti, 1995), hlm 7.

Pemilihan umum dimaknai sebagai realisasi sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi rakyat.<sup>2</sup> Realisasi dan makna keduanya sangat kental dengan tarik menarik kepentingan politik bahkan fenomena pemilu bukan saja menjadi keunikan tersendiri sebab pemilu bukan saja menjadi kewajiban penguasa untuk menyelenggarakannya, namun masyarakat dengan semangat euphoria politiknya merasa terpanggil juga setidaknya memberikan perhatian pada pemilu.

Pemilu merupakan satu kriteria untuk mengukur standar kadar politik sebuah sistem politik.<sup>3</sup> Selain itu, pemilu merupakan hak rakyat untuk membentuk pemerintahan yang demokratis.<sup>4</sup> Kemudian pemilu sebagai alat demokrasi dijalankan di atas prinsip jujur, bersih bebas kompetitif dan adil.<sup>5</sup>

Pemilu tahun 2009 yang merupakan pemilu yang ke-tiga setelah bangsa Indonesia berada dalam era reformasi. Namun Pemilu pada tahun ini berbeda dengan Pemilu sebelumnya, hal ini dikarenakan adanya “Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan penentuan calon anggota legislatif (caleg) terpilih berdasar nomor urut menjadi suara terbanyak. Perubahan ini merupakan langkah positif, karena caleg benar-benar pilihan rakyat dari suara terbanyak, namun perubahan sistem ini juga dikhawatirkan akan merangsang terjadinya jual beli suara (*money politic*) yang lebih besar.<sup>6</sup>

Hal ini dikarenakan sebelum adanya putusan MK tersebut, caleg hanya cukup membeli nomor jadi dari partai agar bisa duduk di kursi legislatif. Namun saat ini, caleg harus mendapatkan dukungan sebanyak-banyaknya dari pemilih. Artinya, cara termudah yang dapat ditempuh caleg untuk meraih simpati pemilih adalah “membeli” suara pemilih dengan sejumlah uang atau pemberian lainnya.

<sup>2</sup> Muhammad, *Pemilihan Umum dan legitimasi politik*, (Jakarta: Yayasan Buku Obor, 1998), hlm. 49-50.

<sup>3</sup> Eep Saifullah Fattah, *Mengapa 1962-1997 Terjadi Berbagai Kerusuhan?* (Jakarta-Bandung: Laboratorium Fisip UI bekerjasama dengan Mizan, 1997), hlm. 14.

<sup>4</sup> IDEA, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia* (Swedia: International IDEA, Stochold, 2000), hlm. 58

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> www.okezone.com. Diakses Tanggal 2 Mei 2009.

Calon wakil rakyat yang sudah telanjur memiliki nomor urut 'jadi' akan berusaha semaksimal mungkin untuk mendapatkan kursi legislatif. Begitu juga caleg dengan nomor urut 'sepatu' juga akan ikut mencoba peruntungan dalam permainan kotor tersebut. "Di titik inilah potensi terjadinya jual beli suara menjadi tak bisa dihindari.

### **Jual Beli Suara Pada Pemilu Legislatif 2009**

Perubahan sistem pemilu dari nomor urut menjadi suara terbanyak, menimbulkan implikasi maraknya jual beli suara yang dilakukan oleh caleg untuk mendapatkan simpati masyarakat. Setelah pemilu legislatif selesai, permasalahan jual beli suara bukannya berakhir, tapi permasalahan ini terus berlanjut dengan banyaknya caleg yang kecewa, karena hasil suara yang didapatkan tidak seperti yang telah diharapkan.

Misalnya, Salah seorang caleg di daerah pemilihan Bontang Utara mengambil kembali kayu satu kubik yang rencananya akan dibuat jembatan yang akan menghubungkan Gang Atletik 9 Jl KH Ahmad Dahlan. Sebelum pemilu legislatif masyarakat berjanji akan memilih dia dalam pemilu. Begitu suaranya kurang, kayunya diangkut kembali.<sup>7</sup>

Di Tulungagung tim sukses seorang caleg asal desa Majan, mengambil kembali semua bantuan yang telah diberikan untuk pembangunan Mushola di desa itu. Hal itu dilakukan dengan alasan bahwa masyarakat di desa Majan telah ingkar janji dalam Pemilu legislatif, yang menyebabkan suara caleg tersebut tidak memenuhi target.<sup>8</sup>

Di Sidoarjo, disebabkan suaranya kalah dalam pemilu legislatif, seorang caleg mengambil kembali paving blok yang telah diberikan kepada warga Dusun Tanjungsari, yang sebelum pemilu hal itu diberikan dengan maksud membeli suara rakyat di dusun tersebut.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> [www.suryaonline.com](http://www.suryaonline.com) diakses tanggal 3 Mei 2009.

<sup>8</sup> [www.documentarynetworking.com](http://www.documentarynetworking.com). diakses tanggal 3 Mei 2009.

<sup>9</sup> [www.detikpemilu.com](http://www.detikpemilu.com). Diakses tanggal 2 Mei 2009.

## Konsep Perjanjian Jual Beli

Perjanjian berasal dari kata ‘janji’ yang mempunyai arti “persetujuan antara dua pihak atau lebih” (masing-masing menyatakan kesediaan dan kesanggupan untuk berbuat sesuatu, memberikan sesuatu dan tidak berbuat sesuatu). Definisi ‘perjanjian’ seperti terdapat pada Pasal 1313 KUH Perdata yaitu: “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”

Para sarjana hukum perdata pada umumnya berpendapat bahwa definisi perjanjian yang terdapat di dalam ketentuan di atas adalah tidak lengkap, dan terlalu luas. Tidak lengkap karena yang dirumuskan hanya mengenai perjanjian sepihak saja. Definisi itu dikatakan terlalu luas karena dapat mencakup perbuatan di dalam lapangan hukum keluarga, seperti janji kawin, yang merupakan perjanjian juga, tetapi sifatnya berbeda dengan perjanjian yang diatur dalam KUH Perdata Buku III Perjanjian yang kriterianya dapat dinilai secara materiil, dengan kata lain dinilai dengan uang.<sup>10</sup>

R. Setiawan memberikan pengertian perjanjian, yaitu: “Perbuatan hukum, di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.” Perjanjian selalu merupakan perbuatan hukum bersegi dua atau jamak, di mana untuk itu diperlukan kata sepakat para pihak. Akan tetapi tidak semua perbuatan hukum yang bersegi banyak merupakan perjanjian, misalnya pemilihan umum.<sup>11</sup>

Hal yang diperjanjikan untuk dilakukan itu dikenal dengan istilah ‘prestasi’. Prestasi tersebut dapat berupa: memberikan sesuatu, berbuat sesuatu atau, tidak berbuat sesuatu. Selain itu dalam hubungan antara penjual dan pembeli, hukum perjanjian berperan untuk memberikan suatu kepastian, stabilitas dan keamanan yang diperlukan untuk menjamin kelancaran dan

---

<sup>10</sup> Mariam Darus Badruzaman, et.al., *Kompilasi Hukum Perikatan* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001), hlm 65.

<sup>11</sup> Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan, cet-6* (Bandung: Putra Bardin, 1999), hlm. 49.

pelaksanaan berbagai transaksi. Secara umum, hukum perjanjian mengatur hubungan pihak-pihak dalam perjanjian, akibat-akibat hukumnya, dan menetapkan bila pelaksanaan perjanjian dapat diuntut secara hukum.

Dalam jual beli juga diatur tentang kewajiban para pihak yang telah melakukan jual beli, yaitu: Pihak yang menjual (yang berkewajiban menyerahkan ) kebendaan yang disebut penjual dan pihak yang membeli (yang berkewajiban menyerahkan harga) yang disebut pembeli atau yang telah disepakati, seperti telah diatur dalam KUHPerdota khususnya buku ketiga, Bab ke lima, bagian kedua dan ketiga (Pasal 1473 Pasal 1518).

Kewajiban penjual menyatakan dengan tegas untuk apa ia mengikatkan dirinya. Segala janji yang tidak terang dan dapat diberikan berbagai pengertian, harus ditafsirkan untuk kerugiannya (Pasal 1473). Kemudian pada pasal selanjutnya (Pasal 1474) disebutkan bahwa ia mempunyai 2 (dua) kewajiban utama yaitu menyerahkan barangnya dan menanggungnya. Pengaturan tentang kewajiban penjual ini, dapat di bagi 2 (dua), yaitu yang disebutkan pada Pasal 1474, yaitu: *Pertama*, kewajiban menyerahkan hak milik atas barang yang diperjual belikan, dan *kedua*, kewajiban menanggung/memberi garansi atas barang (barang) yang diperjualbelikan tersebut.

Sedangkan pasal-pasal lainnya (Pasal 1475-1512) merupakan penjabaran dari kedua unsur utama dari jual beli tersebut. Penyerahan ialah suatu pemindahan barang yang telah dijual ke dalam kekuasaan dan kepunyaan si pembeli (Pasal 1475). Kewajiban menyerahkan hak milik meliputi segala perbuatan yang menurut hukum diperlukan untuk mengalihkan hak milik atas barang yang diperjualbelikan itu dari si penjual kepada si pembeli.

KUH Perdata mengenal 3 (tiga) macam barang, yaitu barang bergerak, barang tetap dan barang tidak tetap, (dengan mana dimaksudkan piutang penagihan atau "claim") maka menurut KUH Perdata juga ada 3 (tiga) macam penyerahan hak milik yang masing-masing berlaku untuk masing-masing barang itu:<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> H.R. Daeng Naja, *Contract Drafting*, Cetakan Kedua (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 37.

1. Untuk barang bergerak cukup dengan penyerahan kekuasaan atas barang itu; lihat Pasal 612 yang berbunyi penyerahan kebendaan bergerak terkecuali yang tidak bertubuh dilakukan dengan penyerahan yang nyata akan kebendaan itu oleh atau atas nama pemilik atau dengan penyerahan kunci-kunci dari bangunan dalam mana keberadaan itu berada. Penyerahan tidak perlu dilakukan apabila kebendaan yang harus diserahkan dengan alasan hak lain telah dikuasai oleh orang yang hendak menerimanya;
2. Untuk barang tetap (tidak bergerak) dengan perbuatan yang dinamakan “balik nama” (*overschrijving*) dimuka pegawai/Pejabat, misalnya Notaris/PPAT, yang juga dinamakan pegawai balik nama, yaitu menurut Pasal 616 dihubung dengan Pasal 620 KUH perdata, serta undang-undang pokok agrarian (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 serta peraturan pelaksanaannya;
3. Barang tidak bertubuh dengan perbuatan yang dinamakan “*cessie*” sebagaimana diatur dalam Pasal 613 yang berbunyi “penyerahan akan piutang-piutang atas nama dan kebendaan tidak bertumbuh lainnya dilakukan dengan membuat sebuah akta otentik atau di bawah tangan, dengan mana hak-hak atas kebendaan itu dilimpahkan kepada orang lain.

Kewajiban Pembeli, kewajiban utama si pembeli ialah membayar harga pembelian pada waktu dan tempat sebagaimana ditetapkan menurut persetujuan (Pasal 1513). Jika pada waktu membuat persetujuan tidak ditetapkan tentang itu si pembeli harus membayar di tempat dan pada waktu di mana penyerahan harus dilakukan (Pasal 1514).

Jika si pembeli tidak membayar harga pembelian si penjual dapat menuntut pembatalan pembelian, menurut ketentuam-ketentuan Pasal 1266 dan Pasal 1267 KUH Perdata. Meskipun demikian, dalam halnya penjualan barang-barang dagangan dan barang-barang perabot rumah, pembatalan pembelian, untuk keperluan si penjual akan terjadi batal demi hukum dan

tanpa peringatan setelah lewatnya waktu yang ditentukan untuk mengambil barang yang dijual .

### **Dalam Perspektif Hukum Perjanjian**

Maraknya jual beli suara dalam Pemilu legislatif 2009, menimbulkan berbagai pertanyaan. Apakah jual beli suara sama dengan jual beli yang diatur dalam KUHPerduta? Apakah jual beli suara merupakan jual beli yang sah menurut syarat sahnya suatu perjanjian dalam hukum perdata?

#### **1. Hukum Jual Beli Suara**

Jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan sesuatu kebendaan, dan pihak lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan.<sup>13</sup>

Kata jual beli menunjukkan bahwa dari satu pihak perbuatan dinamakan menjual, sedang dari pihak yang lain dinamakan membeli. Istilah yang mencakup dua perbuatan yang bertimbal balik (*koop en verkoop*) yang juga mengandung pengertian bahwa pihak yang satu "*verkoop*" (menjual) sedang yang lainnya "*koop*" (membeli).<sup>14</sup>

Benda yang menjadi objek perjanjian jual beli harus cukup tertentu, sedikit-tidaknya dapat ditentukan wujud dan jumlahnya pada saat ia akan diserahkan hak miliknya kepada si pembeli.

Unsur-unsur pokok (*essentialia*) perjanjian jual beli adalah barang dan harga. Sesuai dengan asas "konsensualisme" yang menjiwai hukum perjanjian KUHPerduta, perjanjian jual beli itu sudah dilahirkan pada detik tercapainya "sepakat" mengenai barang dan harga. Begitu kedua pihak sudah setuju tentang barang dan harga, maka lahirlah perjanjian jual beli yang sah.<sup>15</sup>

Sifat konsensual dari jual beli tersebut ditegaskan dalam Pasal 1458 yang berbunyi "Jual beli dianggap sudah terjadi antara

---

<sup>13</sup> Gunawan Widjaja dan Kartini Muljadi, *Jual Beli*, Cetakan Kedua (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), hlm 7.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm.14.

kedua belah pihak seketika setelah mereka mencapai sepakat tentang barang dan harga, meskipun itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar”.

Konsensualisme berasal dari perkataan “consensus” yang berarti kesepakatan. Dengan kesepakatan dimaksudkan bahwa diantara pihak-pihak yang bersangkutan tercapai suatu persesuaian kehendak, artinya apa yang dikehendaki oleh yang satu ada pula yang dikehendaki oleh yang lain. Kedua kehendak itu bertemu dalam “sepakat” tersebut. Tercapainya sepakat ini dinyatakan oleh kedua belah pihak dengan mengucapkan perkataan-perkataan misalnya “setuju”, “*accoord*”, “oke” dan lain-lain sebagainya ataupun dengan bersama-sama menaruh tanda tangan dibawah pernyataan-pernyataan tertulis sebagai tanda (bukti) bahwa kedua belah pihak telah menyetujui segala apa yang tertera di atas tulisan itu.

Asas konsensualisme haruslah disimpulkan dari Pasal 1320, yaitu pasal yang mengatur tentang syarat-syarat sahnya suatu perjanjian dan tidak dari Pasal 1338 (1). Pasal 1338 (1) yang berbunyi “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya” itu dimaksudkan untuk menyatakan tentang kekuatan perjanjian, yaitu kekuatan yang sama dengan suatu undang-undang. Kekuatan seperti itu diberikan kepada “semua perjanjian yang dibuat secara sah”. Apakah yang dinamakan “Perjanjian yang (dibuat secara) Sah” itu? Jawabannya diberikan oleh Pasal 1320 yang menyebutkan satu persatu syarat-syarat untuk perjanjian yang sah itu.

Syarat-syarat itu adalah : 1 sepakat, 2 kecakapan, 3 hal tertentu dan 4. *causa* (sebab isi) yang legal, dengan hanya disebutkannya “sepakat” saja dituntutnya sesuatu bentuk cara (formalitas) apapun seperti tulisan pemberian tanda atau *panjer* (formalitas) apapun, sepertinya tulisan, pemberian tanda atau panjer dan lain sebagainya, dapat disimpulkan bahwa bilamana sudah tercapai sepakat itu, maka sahlah sudah perjanjian itu atau mengikatlah perjanjian itu atau berlakulah ia sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.



## 2. Keabsahan Perjanjian Jual Beli Suara

Dalam Pasal 1338 (1) yang menyatakan bahwa perjanjian mengikat sebagai undang-undang, pasal ini tidak memberikan kriterium perjanjian apa saja yang mengikat sebagai undang-undang, jadi perjanjian jual beli suara dapat dimasukan mengikat sebagai undang-undang apabila telah di setuju. Namun yang menjadi pertanyaan apakah perjanjian ini telah sah apabila tercapai kesepakatan.

Jawaban diberikan oleh Pasal 1320 cukup apabila sudah tercapai sepakat (*consensus*). Kesepakatan berarti persesuaian kehendak. Namun ke hendak atau keinginan ini harus dinyatakan. Kehendak atau keinginan yang disimpan di dalam hati, tidak mungkin diketahui pihak lain dan karenanya tidak mungkin melahirkan sepakat yang diperlukan untuk melahirkan suatu perjanjian. Menyatakan kehendak ini tidak terbatas pada pengucapan perkataan-perkataan, ia dapat dicapai pula dengan memberikan tanda-tanda apa saja yang dapat diterjemahkan kehendak itu, baik oleh pihak yang mengambil prakarsa yaitu pihak yang menawarkan (melakukan "*offerte*") maupun oleh pihak yang menerima penawaran tersebut.

Dengan demikian maka yang akan menjadi alat pengukur tentang tercapainya persesuaian kehendak tersebut adalah pernyataan-pernyataan yang telah dilakukan oleh kedua belah pihak. Undang-undang berpangkal pada asas *consensus*, yang merupakan saat lahirnya perjanjian yang mengikat laksana suatu undang-undang.

Asas konsensualisme yang terkandung dalam Pasal 1320 KUHPerdato dan dihubungkan dengan Pasal 1338 (1), dalam suatu jual beli, maka konsensualisme itu menonjol sekali dari perumusannya dalam Pasal 1458 KUHPerdato "Jual-beli itu dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelah orang-orang ini mencapai sepakat tentang barang tersebut dan harganya, meskipun barang itu belum diserahkan, maupun harganya belum dibayar.

Perjanjian jual beli yang ada di dalam jual beli suara pada esensinya adalah sama dengan jual beli biasa, namun yang

berbeda adalah objek yang menjadi hal yang diperjanjikan, yaitu suara dalam Pemilu yang telah dibayar dengan uang, atau barang pemberian lainnya. Perjanjian jual beli suara memperjanjikan hak dan kewajiban penjual/pembeli, yaitu kewajiban menyerakan suara dalam Pemilu bagi pembeli dan menjadi hak bagi penjual, serta mendapatkan pembayaran berupa uang, atau barang yang menjadi hak penjual dan kewajiban bagi pembeli. Ketentuan ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 1234 KUH Perdata.

Untuk menilai sahnya suatu perjanjian dalam jual beli suara harus melihat ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata yang mengatur syarat sahnya perjanjian, yaitu:

**a. Sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya**

Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya mengandung makna bahwa para pihak yang membuat perjanjian telah sepakat atau ada kesesuaian kemauan atau saling menyetujui kehendak masing-masing, yang dilahirkan oleh para pihak dengan tidak ada paksaan (*dwang*), kekeliruan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*)<sup>16</sup> dan penyalahgunaan keadaan.

Dalam perjanjian jual beli suara kesepakatan telah tercapai pada saat kesepakatan jual beli suara dan harganya, yang berisi penerimaan (*acceptance*) dari suatu penawaran (*offer*). Penawaran tersebut akan memperoleh akseptasi bila pembeli setuju untuk menyerahkan uang atau barang lain sebagai pembayaran jual beli. Jika jual beli ini tidak mengandung unsur paksaan (*dwang*), kekeliruan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*) dan penyalahgunaan keadaan, maka perjanjian jual beli suara memenuhi unsur keabsahan perjanjian yang pertama.

**b. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian**

Cakap (*bekwaam*) merupakan syarat umum untuk dapat melakukan perbuatan hukum secara sah, yaitu harus sudah dewasa, sehat akal pikiran dan tidak dilarang oleh suatu

---

<sup>16</sup> Riduan Syahrani, *Seluk-Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, Edisi Revisi (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 205-206.

peraturan perundang-undangan untuk melakukan sesuatu perbuatan tertentu.<sup>17</sup>

Para pihak telah berusia 18 tahun atau pernah melangsungkan perkawinan (Pasal 1330 KUH Perdata jo Pasal 47 UU No.1 Tahun 1974), tidak di bawah Pengampunan (Pasal 1330 jo Pasal 433 KUH Perdata) dan tidak dilarang oleh Undang-undang untuk melakukan perbuatan hukum tertentu. Pada dasarnya setiap orang yang sudah dewasa pikirannya adalah cakap menurut hukum. Dan dalam perjanjian jual beli suara biasanya para pihak telah memenuhi syarat ini.

**c. Suatu hal tertentu**

Suatu hal tertentu dalam perjanjian adalah barang atau jasa yang menjadi objek suatu perjanjian. Suatu perjanjian harus mempunyai pokok (objek) suatu barang yang paling sedikit ditentukan jenisnya. Kata “hal” yang tertentu dan kata “hal” berasal dari bahasa Belanda *onderwerp* yang dapat juga diartikan pokok uraian atau pokok pembicaraan (atau pokok persoalan), maka *zaak* lebih tepat bila diterjemahkan sebagai pokok persoalan.<sup>18</sup>

*Zaak* dalam Pasal 1333 KUHPerdato (juga dalam Pasal 1332 dan 1334) lebih tepat diterjemahkan sebagai pokok persoalan, karena pokok persoalan atau objek dari perjanjian dapat berupa benda/barang, namun dapat juga berupa jasa tertentu untuk berbuat sesuatu.<sup>19</sup>

Suatu perjanjian seharusnya berisi pokok/objek yang tertentu agar dapat dilaksanakan. Perjanjian jual beli suara telah ditentukan jenis prestasi, yaitu berbuat sesuatu dengan memberikan suara pada caleg yang telah membeli suaranya. Jadi jual beli suara dapat memenuhi unsur ini.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm 208.

<sup>18</sup> Hasanuddin Rahman, *Legal Drafting* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 7.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm 8.

#### d. Kausa yang legal

Suatu kausa yang legal merupakan syarat yang keempat untuk sahnya suatu perjanjian. Persoalan pokok dalam hal ini adalah apakah pengertian perkataan kausa itu sebenarnya. Pengertian kausa adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

1. Perkataan kausa sebagai salah satu syarat perjanjian adalah sebab dalam pengertian ilmu pengetahuan hukum yang berbeda dengan ilmu pengetahuan lainnya;
2. Perkataan sebab itu bukan motif (desakan jiwa yang mendorong seseorang melakukan perbuatan tertentu) karena motif adalah soal bathin yang tidak diperdulikan oleh hukum.
3. Perkataan *sebab secara letterlijk* berasal dari perkataan *oorzaak* (bahasa Belanda) atau *causa* (bahasa Latin) yang menurut riwayatnya bahwa yang dimaksud dengan perkataan itu dalam perjanjian adalah *tujuan* yakni apa yang dimaksudkan oleh kedua pihak dengan mengadakan perjanjian. Dengan perkataan lain *sebab* berarti *isi perjanjian* itu sendiri.
4. *Kemungkinanperjanjiantanpaseb* yang dibayangkan dalam Pasal 1335 BW adalah suatu kemungkinan yang tidak akan terjadi, karena perjanjian itu adalah isi bukan tempat yang harus diisi.

Menurut Wirjono Prodjodikoro<sup>21</sup> kausa dalam hukum perjanjian adalah isi tujuan suatu persetujuan, yang menyebabkan adanya persetujuan itu. Syarat kausa yang legal merupakan mekanisme netralisasi, yakni sarana untuk menetralkan terhadap prinsip kebebasan berkontrak (*freedom of contrac*).<sup>22</sup> Suatu perjanjian oleh hukum dianggap tidak mempunyai kausa yang legal. Undang-undang menentukan bahwa suatu perjanjian tidak

---

<sup>20</sup> Riduan Syahrani, *op.cit.*, hlm. 211.

<sup>21</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Perjanjian*, Cet. VIII (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 37.

<sup>22</sup> Munir Fuady, *Hukum Kontrak: dari Sudut Pandung Hukum Bisnis* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 73.

memenuhi unsur kausa yang legal jika:<sup>23</sup> *Pertama*, perjanjian sama sekali tanpa kausa; *Kedua*, perjanjian dibuat dengan kausa yang palsu; *Ketiga*, perjanjian dibuat dengan kausa yang terlarang, yaitu dilarang oleh peraturan perundang-undangan, bertentangan dengan kesusilaan, bertentangan dengan ketertiban umum.

Walaupun perjanjian jual beli suara telah disepakati, cakap, dan hal yang menjadi objek perjanjian telah jelas, namun yang menjadi pertanyaan apakah isi dari perjanjian tidak menyimpang dari undang-undang, norma-norma kesusilaan dan ketertiban umum.

Politik uang atau jual beli suara yang dimaksud dalam pembahasan ini adalah pemberian uang dari calon anggota legislatif (caleg) dan atau partai peserta pemilu kepada pemilih dengan tujuan untuk merebut suara pemilih. Aksi jual beli suara ini berlangsung selama masa kampanye hingga detik-detik terakhir sebelum pemungutan suara. Dalam UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Legislatif Pasal 84 ayat (1) huruf (j). Pelanggaran syarat objektif dalam jual beli suara memberikan akibat hukum perjanjian jual beli melanggar unsur kausa yang legal.

Konsekuensi hukum dari pelanggaran kausa yang legal dalam suatu perjanjian jual beli suara, perjanjian tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum (Pasal 1335 KUHPerdata). Dengan perkataan lain, suatu perjanjian tanpa suatu kausa yang legal akan merupakan perjanjian yang batal demi hukum (*nietig, null and void*).<sup>24</sup> Artinya, dari semula tidak pernah dilahirkan suatu perjanjian dan tidak pernah ada perikatan. Sehingga dalam jual beli suara pada pemilu tiada dasar untuk saling menuntut di muka hakim (pengadilan).

### **Penutup**

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menentukan caleg terpilih berdasar nomor urut menjadi suara terbanyak. Perubahan sistem ini merangsang terjadinya jual beli suara yang

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 74.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm 75.

lebih besar. Dalam Pasal 1338 (1) KUHPerdota yang menyatakan bahwa perjanjian jual beli suara dapat mengikat sebagai undang-undang apabila telah disetujui. Namun, untuk menentukan keabsahan suatu perjanjian harus diukur dengan syarat yang ada dalam Pasal 1320 KUHPerdota. Jual beli suara dalam Pemilu telah memenuhi syarat sepakat, cakap, dan suatu hal tertentu, tetapi tidak memenuhi syarat kausa yang legal, karena melanggar UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Legislatif Pasal 84 ayat (1) huruf (j). Pelanggaran syarat objektif dalam jual beli suara memberikan akibat hukum perjanjian jual beli ini batal demi hukum.

Dalam hal sebagaimana dikemukakan di atas, maraknya jual beli suara dalam pemilu legislatif 2009, haruslah menjadi pelajaran bagi semua pihak. Perbuatan jual beli suara merupakan pelanggaran dalam pemilu, yang mempunyai konsekuensi hukum pidana dan perdata. Perbuatan jual beli suara haruslah dihindari, baik bagi caleg maupun warga Negara yang menerima pemberian dari seorang caleg. Bagi pengawas dan aparat penegak hukum haruslah bertindak dengan tegas dalam mencegah jual beli suara, karena dapat merusak citra demokrasi di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badruzaman, Mariam Darus, et.al., *Kompilasi Hukum Perikatan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001.
- Fattah, Eep Saifullah, *Mengapa 1962-1997 Terjadi Berbagai Kerusuhan?* Jakarta-Bandung: Laboratorium Fisip UI bekerjasama dengan Mizan, 1997.
- Fuady, Munir, *Hukum Kontrak: dari Sudut Pandang Hukum Bisnis*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001.
- H.R. Daeng Naja, *Contract Drafting*, Cetakan Kedua. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006.
- Huntington, Samuel W., *The Third Wave: Democratization The Last Twentieth Century*, Diterjemahkan oleh Asril Marjohan, *Demokrasi Glombang Ketiga*. Jakarta : Grafiti, 1995.
- IDEA, *Penilaian Demoratisasi di Indonesia*. Swedia: International IDEA, Stochold, 2000.
- Muhammad, *Pemilihan Umum dan legitimasi politik*. Jakarta: Yayasan Buku Obor, 1998.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-asas Hukum Perjanjian*, Cet. VIII. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Rahman, Hasanuddin, *Legal Drafting*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan, cet-6*. Bandung: Putra Bardin, 1999.
- Syahrani, Riduan, *Seluk-Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, Edisi Revisi. Bandung: Alumni, 2006.
- Widjaja, Gunawan, dan Kartini Muljadi, *Jual Beli*, Cetakan Kedua. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004.
- [www.detikpemilu.com](http://www.detikpemilu.com). Diakses tanggal 2 Mei 2009.
- [www.documentarynetworking.com](http://www.documentarynetworking.com). diakses tanggal 3 Mei 2009.
- [www.okezone.com](http://www.okezone.com). Diakses Tanggal 2 Mei 2009.
- [www.suryaonline.com](http://www.suryaonline.com) diakses tanggal 3 Mei 2009.

## PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH SEBAGAI AKTIVITAS PEMILILIHAN UMUM

Oleh: Tina Sabriantina

### **Abstract**

*Once after the implementation of law No. 32/2004 the election for the governor or the municipal leader at provincial level has been positioned as part of the general election. Therefore all people of the nation as stated in the constitution of 1945 can straightforwardly take part in this ballot. In spite of that, the regulation no. 32/ 2004 at the first stage agreed to partition between the Provincial General Election and National General Election, and it consequently resulted in the credibility, independence, and also objectivity of the commission of general election as the major stake holder. However after it has been implemented there is a problem with the inconsistency of the constitution as stated that the general election is only for electing the Parliament members and President and Vice President, not for others.*

**Keyword:** *Pemilihan Umum, sistem pemilu, kepala daerah*

### **Pendahuluan**

Sebelum lahirnya Undang Undang No. 32 Tahun 2004, dalam pemilihan Kepala Daerah dikenal dengan Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah). Namun setelah keluarnya UU No. 32 Tahun 2004, Pilkada itu masuk ke dalam rezim Pemilihan Umum, sehingga namanya Pemilu tidak hanya untuk memilih anggota legislatif, Presiden dan Wakil Presiden. Tetapi juga untuk Pemilu Kepala Daerah, pada tingkat provinsi (untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur) dan tingkat Kabupaten/Kota untuk memilih Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.

Pada era sebelum Pilkada langsung, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh badan perwakilan rakyat daerah yaitu Dewan



Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pilkada yang dilakukan oleh DPRD menimbulkan banyak masalah yang berfokus pada kurangnya partisipasi rakyat sebagai subyek yang nantinya akan dipimpin oleh pemenang di dalam Pilkada tersebut.

Sebagaimana dikemukakan oleh Sado Wasistiono bahwa pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD menimbulkan berbagai masalah baru yang cukup berat bagi kemajuan bangsa. Beberapa diantaranya dapat diidentifikasi :

- a. Terjadi politik uang di dalam proses pemilihan kepala daerah, meskipun sampai saat ini sulit untuk dibuktikan secara hukum. Masyarakat yang kecewa kemudian tidak percaya pada sistem yang ada.<sup>1</sup> Sementara itu Amzulian Rifai menambahkan dengan hal lain yaitu:
- b. Karena mengutamakan aspek dukungan politik (akseptabilitas), seringkali mengabaikan aspek kapabilitas. Hal tersebut tidak akan menjadi masalah seandainya ada dukungan birokrasi daerah yang netral dan profesional. Tetapi kenyataan menunjukkan sulit untuk mengatakan bahwa birokrasi daerah sudah profesional, karena mereka lebih berorientasi ke atas dan mengejar jabatan bukan keahlian. Dapat dibayangkan apa yang terjadi dengan pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah yang tidak memiliki kapabilitas kepemimpinan yang cukup serta tidak didukung oleh birokrasi yang netral dan profesional.
- c. Partai politik yang memenangkan pemilu di suatu daerah karena kesalahan strategi kalah di dalam Pilkada tetapi tidak legawa menerima kekalahan. Mereka kemudian melakukan manuver politik untuk mengguncang kepemimpinan Kepala Daerah yang pada akhirnya justru mengganggu stabilitas Pemerintahan Daerah sehingga kontra produktif terhadap pembangunan daerah.
- d. Di luar pemilihan kepala daerah, ditengarai juga adanya politik uang di dalam penyusunan peraturan daerah serta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah oleh

DPRD, karena mereka merasa mempunyai kedudukan lebih tinggi dibanding Kepala Daerah.<sup>2</sup>

Oleh karena itu pelaksanaan Pilkada oleh rakyat secara langsung adalah untuk meminimalisasi *money politic*. Praktek *money politic* yang sudah semakin kronis itu dapat ditekan sedemikian rupa apabila dilakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat, dibandingkan dengan Pilkada yang dilakukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pelaksanaan Pilkada langsung oleh rakyat secara konstitusional telah berhasil diperjuangkan melalui amandemen UUD 1945 yang kedua, yang telah menambah satu ayat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian dituangkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.

Sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut dituangkan dalam UU yang mengganti Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berupa Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan oleh Presiden tanggal 15 Oktober 2004 dan diundangkan dalam Lembaran Negara pada tanggal yang sama Tahun 2004 Nomor 125.

Pilkada langsung oleh rakyat ini yang pertama kali dilakukan di Indonesia harus berjalan sesuai dengan asas pemilihan umum yaitu terciptanya pilkada langsung, umum, bebas dan rahasia (luber), jujur dan adil (jurdil), sebagai salah satu upaya yang dilakukan seperti dalam Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) dan Pemilihan Umum Presiden (Pilpres).

Pilkada langsung bagi rakyat Indonesia memang belum pernah melaksanakannya tetapi pada tingkat terbawah sudah pernah berpengalaman melaksanakan pemilihan umum dalam skala kecil yaitu pemilihan Kepala Desa. Dengan demikian pelaksanaan Pilkada langsung tidaklah sesuatu yang baru bagi kita.

Di dalam Penjelasan Umum Angka 4 UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur

Pilkadal adalah sebagai akibat tidak dicantumkan lagi sebagai kewenangan DPRD untuk pilkadal dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Secara lebih jelas disebutkan bahwa Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah dan perangkat daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, pasangan calon kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu.

Menurut Pasal 233 UU No. 32 Tahun 2004 kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai dengan bulan Juni 2005 diselenggarakan Pilkada secara langsung pada bulan Juni 2005. Jadi Pilkada dimulai secara serentak bulan Juni 2005.

Perubahan besar yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah adalah diterapkannya juga mekanisme pemilihan langsung terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam pasal 24 ayat 5 UU itu disebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Pemilihan langsung Kepala Daerah memang menjadi sebuah hal yang baru dalam system Hukum Administrasi di Indonesia. Seperti menjadi sebuah paket, kini setiap jabatan pemerintahan

di Indonesia, sudah melakukan pola pemilihan yang dulunya dipegang oleh DPR(D) tetapi kini benar-benar melibatkan rakyat secara langsung di dalam proses pemilihan.

Kemajuan politik ini merupakan salah satu butir penting dari konteks pemerintahan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004. Perubahan ini merupakan penyesuaian dari UU No. 22 Tahun 2003 mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang dengan jelas dan tegas menyatakan bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Maka secara otomatis, rakyat diberikan tugas dan wewenang untuk memilih dan menentukannya. Seperti Pemilu di tingkat nasional, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

### **Dasar Pelaksanaan Pemilu**

Pada dasarnya Pemilu adalah suatu sarana demokrasi yang sampai saat ini tetap menjadi sebuah tumpuan harapan bangsa di dunia sebagai dasar terjadinya kehidupan pemerintahan yang demokratis.<sup>3</sup> Pelaksanaan sebuah pemilihan umum ternyata tidaklah mudah dan murah melainkan melalui proses yang panjang dan biaya yang besar. Tetapi bangsa-bangsa di dunia termasuk Indonesia tetap memilih pemilihan umum sebagai jalan pemecahan berbagai persoalan yang timbul meskipun harus membayar biaya yang besar tersebut agar kehidupan demokrasi tumbuh subur sesuai dengan harapan konstitusi.

Di dalam penyelenggaraan pemilihan umum banyak pihak yang terlibat. Titik sentral dalam pelaksanaan pemilihan umum adalah penyelenggara, baru kemudian peserta dan pihak-pihak lain yang mendorong lancarnya pelaksanaan Pemilu. Pelaksana Pemilu yang banyak mendapat sorotan karena ditangannyalah sangat menentukan kualitas hasil pemilu adalah pihak penyelenggara dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Di Indonesia penyelenggara pemilu berbeda-beda setiap masa. Pada masa Orde Baru penyelenggaranya adalah pihak

Pemerintah kemudian keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) saat ini berbeda dengan keberadaannya sebelum era reformasi yang ada di bawah kekuasaan eksekutif. Hal itu dibuktikan dengan pimpinannya yang dijabat oleh Menteri Dalam Negeri, yang nota bene merupakan pembantu Presiden. KPU saat ini merupakan lembaga yang beranggotakan orang-orang yang nonpartisan dan kebanyakan dari kalangan Perguruan Tinggi. Kewenangannya hanya satu yaitu, menyelenggarakan Pemilu yang terdiri dari Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan anggota DPR dan DPD, serta DPRD.

Pada masa pemilu tahun 1999 kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) justru terkesan menghambat proses Pemilu 1999 hal ini karena pengalaman pertama kali kelembagaan partai politik bersama-sama pemerintah menyelenggarakan pemilu paska Orde Baru. Terlepas dari pengalaman pertama kali atau tidak, kehadiran tokoh-tokoh parpol yang semula diyakini kredibilitasnya semestinya mampu bekerja dan menunjukkan komitmen politiknya bagi peningkatan kualitas Pemilu. Jika lembaga semacam KPU ternyata lebih menekuni cara penyelesaian perbedaan orientasi politik yang lebih bersifat kekanak-kanakan pada waktu itu, maka masalah kecurangan dan faktor-faktor yang menciptakan suasana ketidakadilan dan ketidakjujuran selama berlangsungnya Pemilu 1999 mustahil diselesaikan secara tuntas.<sup>4</sup>

Sejak awal pembentukan KPU untuk Pemilu tahun 1999, memperdebatkan kerancuan prosedural sudah mulai mengemuka sebagai model protes dan aktualisasi ketidakmantapan sikap politik dalam menerima peran sentral pemerintahan transisi dalam pemilu. Penggunaan standar ganda dalam menyikapi produk politik pemerintahan transisi, disadari atau tidak, akhirnya mempengaruhi kinerja KPU selanjutnya. Mulai dari masalah pengambilan sumpah anggota KPU oleh Presiden sampai pertentangan soal pembagian suara diantaranya wakil pemerintah dan wakil Parpol di KPU, pada dasarnya lebih mencerminkan bahwa Pemilu 1999 seolah-olah diselenggarakan untuk memuaskan para politisi dan para pemimpin Parpol.

Kesan demikian semakin kuat ketika sampai dengan jadwal waktu yang telah disepakati, KPU malah seperti tak bergairah mengesahkan hasil penghitungan suara yang telah dilakukan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Sebagian Panitia Pemilihan Daerah (PPD) malah bertindak sendiri-sendiri, seolah-olah Pemilu 1999 adalah urusan lokal bukan nasional. Berbagai alasan dan argumen politik dikemukakan, dan jika disimak secara mendalam sebagian anggota KPU dan para politisi Parpol kecil di daerah-daerah sesungguhnya tidak siap menerima pilihan rakyat.

Melihat kenyataan KPU yang menyelenggarakan Pemilu tahun 1999 menimbulkan banyak persoalan, maka dalam amandemen UUD 1945 ditetapkan KPU yang betul-betul independen dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, menentukan bahwa *“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”*.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 bahwa penyelenggaraan Pemilihan Umum dilaksanakan atas Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, jadi tidak lagi bersifat *ad hoc* dan terkait pemerintah. KPU tersebut adalah independen dan non partisan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Oleh karena itu Komisi Pemilihan Umum yang berasal dari Partai Politik sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 telah dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 2000 tentang Pembubaran Komisi Pemilihan Umum yang kemudian disempurnakan pula dengan peraturan perundangan lainnya.

Di dalam hubungannya dengan hal di atas, menarik dalam kegiatan Pilkada secara langsung ini oleh Pasal 57(1)(2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 bahwa Pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD. Karena dalam melaksanakan tugasnya KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada DPRD. Sedangkan posisi KPUD Kabupaten/Kota Pasal 66 ayat

(2) (3) Dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur KPUD kabupaten/Kota adalah bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD Provinsi.

#### Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Aktivitas Pemilihan Umum

Di dalam hubungannya dengan aktivitas Pilkada, khususnya berkenaan dengan permasalahan yang secara yuridis dijadikan dasar implementasi yaitu apakah Pilkada merupakan sebuah kegiatan Pemilu atau bukan. Perdebatan ini ternyata bukan saja berada pada pemikiran tetapi juga menyangkut persoalan yuridis yaitu dengan adanya gugatan *judicial review* terhadap UU No. 32 Tahun 2004 ke Mahkamah Konstitusi.

Ramlan Surbakti beranggapan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu. Pendapat tersebut berangkat dari penyanggahan atas alasan yang menganggap bahwa Pilkada bukan pemilu. Pertama, Pilkada tidak dikategorikan sebagai pemilu. Padahal menurut UUD, pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden, Wakil Presiden, dan DPRD dilakukan melalui pemilu. Alasan yang dikemukakan oleh pembuat undang-undang untuk tidak mengategorikan Pilkada sebagai Pemilu merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (2) yang mengatakan pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD. Alasan lain yang dikemukakan ialah karena pilkadal termasuk dalam ranah Pemerintahan Daerah (Pasal 18).<sup>5</sup>

Dua argumentasi yang dapat diajukan untuk menolak alasan ini. Secara substansi maupun tahapan pelaksanaannya, Pilkada merupakan Pemilu. Pilkada oleh DPRD atau pemilihan ketua umum suatu partai politik oleh delegasi musyawarah nasional tidak disebut Pemilu, karena yang memilih hanya kalangan tertentu. Akan tetapi pemilihan anggota DPRD disebut Pemilu karena persyaratan penduduk yang berhak memilih mengikuti asas umum, yaitu setiap penduduk yang memenuhi syarat obyketif seperti umur dan kesehatan jiwa.

Pengaturan tentang Pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut juga disusun berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat

(1) mengenai asas-asas pemilu (Luber dan Jurdil) dan hampir seluruhnya sama dengan pengaturan pemilu presiden dan wakil presiden dalam UU No. 23 Tahun 2004.

Di dalam analisis yang lain<sup>6</sup> argumentasi Ramlan tentang pendapat pilkadal adalah pemilu atas dasar rujukan dan parameter yaitu sebagai penjabaran asas kerakyatan, UUD 1945 menetapkan para pejabat Negara dari lembaga legislatif maupun eksekutif, baik tingkat nasional maupun daerah, dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasal 6A mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu.

Ketentuan di dalam pasal 18 ayat (3) mengatur pemilihan anggota DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasal 19 ayat (1) mengatur pemilihan anggota DPR oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasal 22C ayat (1) mengatur pemilihan anggota DPD oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hanya pemilihan Kepala Daerah yang belum dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum melainkan dipilih secara demokratik (Pasal 18 ayat (4)).

Menurut Pasal 22E UUD 1945, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD. Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pilkada tidak dimasukkan kedalam Pasal 22E karena sudah diatur lebih dahulu dalam Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi: kepala daerah dipilih secara demokratik. Pasal 18 merupakan hasil perubahan kedua UUD 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 2000, sedangkan Pasal 22E merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Pada saat perubahan kedua dilakukan belum ada kejelasan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung sehingga rumusan yang digunakan untuk pemilihan kepala daerah masih bersifat umum, yaitu dipilih secara demokratik.

Pada saat perubahan ketiga dilakukan, semua fraksi di MPR sepakat membiarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) hasil perubahan kedua tersebut dijabarkan dengan Undang Undang. UUD juga



sudah menetapkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), dan Pasal 22E tersebut telah dibuat UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6A dan 22E telah pula dibuat UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pembuat UU juga sudah menjabarkan ketentuan Pasal 24C tentang Mahkamah Konstitusi dalam wujud UU No. 24 Tahun 2003. Agar lebih konsisten dengan ketentuan ayat (1) Pasal 6A UUD, khususnya presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, dan dengan ketentuan ayat (3) Pasal 18 UUD yang mengharuskan anggota DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dipilih oleh rakyat melalui Pemilu, maka pembuat Undang Undang menjabarkan ketentuan ayat (4) Pasal 18 UUD menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Apabila pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan anggota DPR dan DPD, dan pemilihan anggota DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dikategorikan sebagai pemilihan umum, dan oleh karena itu ditempatkan dan dikaitkan dengan Pasal 22E UUD, mengapa Pilkada dan Wakil Kepala daerah secara langsung oleh rakyat tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum?.

Berdasarkan rujukan dan parameter tersebut, tampaknya jalan pikiran pembuat Undang Undang tersebut tidak taat asas dengan UUD dan UU lainnya. Pertama, bila Pilkada merujuk pada pasal tentang Pemerintahan Daerah, maka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya konsisten dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD. Pasal 18 ayat (3) UUD mengharuskan pemilihan anggota DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota melalui pemilihan umum.

Dengan tidak menempatkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagai pemilihan umum (kedalam ketentuan Pasal 22E), maka sebagian unsur pemerintahan daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dengan

merujuk pada Pasal 22E, sebagian unsur lainnya dipilih secara langsung oleh rakyat dengan tidak merujuk pada Pasal 22E.

Bila alasan untuk tidak merujuk Pasal 22E adalah karena pemilihan kepala daerah adalah soal lokal, maka alasan ini jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 22E ayat (2) yang mengharuskan pemilihan anggota DPRD melalui pemilihan umum yang diselenggarakan oleh KPU beserta aparatnya di daerah. Bukankah pemilihan anggota DPRD juga permasalahan yang berada pada tingkat lokal?.

Kedua, dari segi definisi, pemilihan kepala daerah tidak dirumuskan secara tersurat sebagai Pemilu tetapi secara substansi seluruh asas dan proses penyelenggaraan kepala daerah adalah pemilihan umum. Substansi Pemilu, asas dan tahapan penyelenggaraan pemilihan umum, sebagaimana dimaksudkan dalam UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 23 Tahun 2003 diadopsi seluruhnya dalam UU No. 32 Tahun 2004. Proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, termasuk asas-asas dan tahapannya sama seluruhnya dengan proses penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPRD dan presiden dan wakil presiden.

Undang Undang yang tidak mendefinisikan Pilkada sebagai pemilihan umum jelas tidak taat asas dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945. Pemilihan anggota DPRD dilakukan melalui pemilihan umum tetapi pemilihan Kepala Daerah tidak melalui Pemilu tetapi asas dan tahapannya sama saja dengan Pemilu. Jelas hal ini merupakan hasil kerancuan berpikir hanya agar KPU dan Mahkamah Konstitusi tidak terlibat dalam penyelenggaraan Pilkada.

Ketiga, bila penyelenggaraan Pilkada diserahkan kepada KPU, maka KPUD terikat pada karakteristik bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pasal-pasal tentang pemilihan kepala daerah (Pasal 56 sampai dengan Pasal 119) dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut sama sekali tidak merujuk pada sifat nasional, dan mandiri. KPU bersifat nasional berarti KPU menjadi penyelenggara Pemilu untuk seluruh wilayah Negara kesatuan RI, sedangkan KPUD adalah aparatnya di daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 ini sama sekali tidak mengatur hubungan KPUD dengan KPU. KPU, dan karena itu KPUD, bersifat mandiri berarti dalam melaksanakan Pemilu tidak berada atau dibawah pengaruh seseorang, kelompok, golongan ataupun pemerintah melainkan semata-mata berdasarkan Undang Undang. Pengganti UU No. 22 Tahun 1999 ini justru mengharuskan KPUD membuat tata cara pelaksanaan semua tahap persiapan dan semua tahap pelaksanaan berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Keempat, penyerahan kewenangan membuat pedoman penyusunan semua tata cara tahap persiapan dan semua tata cara tahap pelaksanaan Pemilu kepada Pemerintah (dengan PP) juga tidak sejalan dengan jalan pikiran pembuat undang-undang ketika merumuskan UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 23 Tahun 2003 yang menyerahkan sepenuhnya pembuatan tata cara Pemilu kepada KPU. Dasar pemikirannya: Pemerintah sebagai hasil pemilihan umum adalah peserta Pemilu.

Oleh karena itu demi menjamin netralitas dan imparialitas dalam penyelenggaraan pemilihan umum, pemerintah (baca: salah satu peserta Pemilu) tidak diberi kewenangan membuat peraturan pelaksanaan. Kewenangan membuat peraturan pelaksanaan diserahkan kepada lembaga yang tidak berafiliasi dengan peserta Pemilu, yaitu KPU.

Kelima, penyerahan kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu kepada Pengadilan yang berujung pada Mahkamah Agung juga tidak konsisten dengan Pasal 24C ayat (1) UUD dan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pemilihan kepala daerah memang tidak dikategorikan sebagai Pemilu tetapi bahwa asas dan tahapannya merupakan Pemilu tidak ada yang dapat membantah. Proses penyelesaian perselisihan hasil Pemilu jelas tidak sama dengan proses penyelesaian perkara pidana biasa. Oleh karena dari segi apapun pemilihan kepala daerah merupakan pemilihan umum, maka perselisihan hasil Pilkada seharusnya diselesaikan menurut UUD, yaitu oleh Mahkamah Konstitusi.

UUD sudah membangun sistem rekrutmen penyelenggara negara baik di pusat maupun daerah: semua penjabat Negara

dalam lembaga legislatif, tingkat nasional dan daerah, dan pejabat Negara dalam lembaga eksekutif dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Dalam kaitn ini menarik apa yang disampaikan oleh Frans Limahelu ahli perundang-undangan dari Universitas Airlangga, bahwa Pasal 24 ayat (5) UU Pemda ditegaskan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. “Dengan demikian Pilkada merupakan bagian dari Pemilu. Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Frans, rumusan dalam Pasal 56 sampai 119 UU Pemda yang mengatur penyelenggaraan Pilkada oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) tidak dapat dilaksanakan. Sebab, berdasarkan UUD 1945, kewenangan menyelenggarakan Pemilu adalah kewenangan KPU Pusat.<sup>7</sup>

Pada bagian lain, J. Kristiadi menyatakan bahwa Pemilu adalah instrumen politik dalam perebutan kekuasaan, seperti dalam memilih anggota DPR dan Presiden. Oleh karena dalam Pilkada juga terjadi peristiwa politik perebutan kekuasaan, maka pemilihan tersebut dikategorikan Pemilu. Kristiadi juga mengkhawatirkan Pilkada tidak akan demokratis, terutama karena dalam UU Pemda ditegaskan bahwa KPUD bertanggung jawab kepada DPRD. “Seharusnya pihak penyelenggara tidak berhubungan dengan peserta perebutan kekuasaan (DPRD)<sup>8</sup>

Senada di dalam permasalahan tersebut, Bivitri Susanti dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) menyayangkan penyusunan UU Pemda yang dilakukan terburu-buru. Bahkan, dia melihat adanya hal misterius sehingga dihasilkan pasal-pasal yang dinilai tidak demokratis dalam undang-undang tersebut. Soal tidak ditunjuknya KPU sebagai penyelenggara Pilkada juga bukannya tanpa alasan. “Ada intensi yang kuat ketidaksukaan DPR terhadap KPU sebagai akibat dari adanya pertentangan pendapat saat pelaksanaan Pemilu DPR dan Pilpres lalu.<sup>9</sup>

Berikutnya menarik ulasan Ryaas Rasyid yang menyatakan bahwa tidak ada perbedaan yang hakiki antara Pilkada dan Pilpres. Karena itu prinsip-prinsip Pilkada mestinya persis sama

dengan Pilpres. Pilkada itu jelas merupakan Pemilu karena memilih pejabat publik dan melibatkan orang banyak tanpa diskriminasi berdasarkan syarat tertentu. Mantan Mendagri ini juga berpendapat bahwa KPU-lah yang berwenang untuk menyelenggarakan Pilkada. Dia bahkan mempertanyakan dasar dari penyusunan undang-undang untuk tidak memberikan kewenangan itu kepada KPU. Kenapa satu lembaga yang dipercaya untuk memilih presiden tidak dipercaya untuk memilih kepala daerah. Kalau kita mau konsisten bahwa prinsip Pilpres juga diberlakukan dalam Pilkada, maka penyelenggara Pilkada adalah KPU.<sup>10</sup>

Masih pada permasalahan yang sama, Marianus J Gaharpung mempertanyakan apakah pemilihan secara demokratis harus selalu diartikan pemilihan secara langsung pasangan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah? Apakah pemilihan melalui DPRD tidak demokratis? Ini terbukti pengaturan UU No. 32 Tahun 2004 sungguh bertentangan dengan UUD 1945. Di samping itu, Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.<sup>11</sup>

Selanjutnya dalam ayat (2)-nya, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dan, ayat (5)-nya diuraikan pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sehingga adanya komisi pemilihan umum pusat maupun di daerah tidak lain hanya untuk mengurus dan bertanggung jawab atas pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, dan DPRD bukan untuk Gubernur, Bupati dan Walikota. Karena itu, Pemilu yang diselenggarakan secara langsung bukan untuk pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Hal itu jelas bertolak belakang dengan pengaturan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 di mana Pasal 56 ayat (1), kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Jika dirujuk *stufenbau*

*theory* (teori bertingkat), maka aturan di bawahnya (UU No. 32 Tahun 2004) tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya (UUD 1945).

Di dalam UUD 1945 tidak secara tegas menyebutkan bahwa Pilkada adalah Pemilu secara langsung, bebas, jujur dan rahasia. Oleh karena itu, eksistensi KPUD untuk mengatur dan bertanggung jawab di dalam pelaksanaan pilkada perlu dipertanyakan.

### **Penutup**

Bahwa Pilkada secara langsung oleh rakyat merupakan pilihan rakyat sebagaimana tertuang dalam amandemen UUD 1945 merupakan cara yang semakin mendekati keinginan rakyat terhadap pemimpinnya. Dalam hal ini, UU No. 32 Tahun 2004 ternyata menganut paham bahwa Pilkada bukan bagian Pemilihan Umum. Paradigma demikian di dalam implikasinya menimbulkan konsekuensi lebih jauh terutama terhadap kelembagaan penyelenggara Pilkada yang menyangkut kredibilitas, kemandirian dan obyektifitas dari kinerja penyelenggara Pilkada tersebut.

Dalam hubungan dengan pergeseran Pemilu Kepala Daerah, diperlukan penegakan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pilkada yang benar-benar mencerminkan implementasi system pemerintahan demokratis yang menjunjung tinggi suara rakyat. Untuk itulah, pemaknaan Undang Undang bahwa Pilkada merupakan Pemilu maka penyelenggara Pilkada adalah KPU yang dalam pelaksanaannya sebagai lembaga mandiri yang hendaknya dapat membuat regulasi sendiri secara mandiri. Hal demikian akan menciptakan peraturan yang sesuai dengan kondisi setempat dan bias dibuat secara tepat, tepat dan akurat.

Di dalam pelaksanaan tersebut, kiranya tetap diciptakan hubungan yang bersifat fungsional antara KPU Daerah sebagai penyelenggara Pemilu Kepala Daerah dan KPU Pusat sebagai refleksi dari penyelenggara Pemilu pada tingkat nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ardiantoro., Juri., (et.al), 1999, *Transisi Demokrasi, Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, Jakarta: KIPP.
- Carol C. Gould, 1993, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Yogyakarta: PT. TiaraWacana.
- E. Jewell., Malcom., & Samuel C. Patterson, 1977, *The Legislative Process in the United States*, New York: Random House Inc.
- Duverger, Maurice., 1987, *Les Rigimes Politiques* (diterjemahkan oleh Suwirjadi, Teori & Praktek Tata Negara), Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Gabriel A. Almond, James S. Coleman, 1971, *The Politics of Developing Areas*, New Jersey: Princenton University Press,
- Giovanni Sartori "Representation" dalam David L.Sills (ed), *International Encyclopedia of the Social Sciences, Volume 13*, New York The Macmillan Company & The Free Press.
- Hanna F. Pitkin, 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Jean Baechler, 2001, *Demokrasi Sebuah Tinjauan Aanalitis*, Jakarta: Kanisus.
- Jimly, Asshiddiqy, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve.
- Joeniarto, 1984, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Bina Aksara.
- Kadir,Sudirman., "Pemilu 1999 dan Pemberdayaan Rakyat : Sebuah Catatan PDI Perjuangan" dalam Juri Ardiantoro (et.al), 1999, *Transisi Demokrasi, Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, Jakarta: KIPP.
- Kusnardi., Moh., dan Bintang Saragih, 1983, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia.

- Mallaranggeng, Andi.A., “Peraturan Perundang-undangan Pemilu 1999 dan Agenda Perubahannya”, Juri Ardiantoro (et.al), 1999, *Transisi Demokrasi, Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, Jakarta: KIPP.
- Manan, Bagir, 2004, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Soemantri, Sri., 1981, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: Alumni.
- Tambunan, ASS., 1998, *Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945 Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*, Disertasi, Sekolah Tinggi Hukum Militer



## OPTIMALISASI PERAN POLITIK ORGANISASI PEREMPUAN ISLAM

Oleh Neila Susanti

### **Abstract**

*A women political role is yet unworkable since women participation in political area is unlikely very low. Historically some mass organizations such as Aisyiyah, Muslimat NU, and Muslimat al Washliyah in the new order had significantly assigned their talented members into the parliament. Therefore in this reform era these Islamic organizations have to considerably endow with qualified women resources in order to bargain the positions in the parliament fighting for their rights and concerns, not just getting the voters through the election. Based on this fact there should be some strategic efforts to optimally support the Moslem women roles at the political party in Indonesia.*

**Keywords:** *Optimalisasi, peran politik, organisasi perempuan Islam dan parlemen*

### **Pendahuluan**

Sejak reformasi 1998, empat perhelatan demokrasi, pemilu 1999, 2004 dan pilpres 2004 serta pilleg 2009, telah kita lalui sebagai upaya perbaikan negeri ini dari keterpurukan demokrasi selama 30 tahun di bawah orde baru. Reformasi juga membuka kran lebar-lebar bagi perempuan untuk turut andil didalamnya, dengan UUPolitik yang mengatur partai politik agar menempatkan keterwakilan perempuan sebagai anggota parlemen minimal 30% dari jumlah seluruh anggota parlemennya.

Apakah jumlah sudah cukup sebagai indikator keterwakilan perempuan di parlemen?. Banyak pihak menilai keberadaan perempuan di parlemen tidak bisa hanya mengandalkan

kuantitas, tapi juga harus diimbangi dengan kualitas. Sehingga keberadaan perempuan bisa memberi sumbangan yang signifikan bagi pengambilan kebijakan yang ramah perempuan dan peningkatan kualitas hidup bangsa Indonesia.

Di sinilah kita melihat, salah satu lembaga yang berkompeten dalam memasok sumberdaya perempuan yang berkualitas adalah organisasi perempuan. Ketika berorganisasi, ia akan terlatih mengaktualisasikan potensi yang dimilikinya. Sejarah mencatat keberadaan organisasi-organisasi perempuan ini dalam perpolitikan Indonesia tidak diragukan lagi. Sejak sebelum Indonesia merdeka, organisasi-organisasi tersebut telah banyak turut andil melakukan perubahan dalam masyarakatnya antara lain Aisyiyah, Muslimat NU, dan Muslimat al-Washliyah. Mereka berperan menjadi salah satu kekuatan yang menggerakkan perubahan sosial.

Namun seiring dengan pergolakan politik era Soekarno dengan demokrasi terpimpin dan Soeharto dengan rezim orde barunya, terjadi marginalisasi peran ormas Islam secara umum. Era Soeharto menerapkan kebijakan politik yang memarginalisasikan partai politik Islam. Tidak hanya partai, Ormas Islam termasuk organisasi perempuan juga dibatasi ruang geraknya, hanya dijadikan sebagai mesin penggerak dan pelaksana kebijakan politik rezim berkuasa.

Maka di era reformasi ini organisasi perempuan Islam harus segera bangkit secara utuh, meningkatkan posisi tawarnya dan melahirkan sumberdaya perempuan yang berkualitas, jangan hanya dijadikan alat bagi kepentingan politik sesaat atau sebatas *vote getter* masa pemilu saja.

Bertolak dari realita tersebut dan sejarah organisasi massa perempuan Islam di Indonesia, maka perlu ada upaya strategis untuk optimalisasi peran politik organisasi perempuan Islam di Indonesia.

### **Peran Politik Organisasi Perempuan Islam**

Secara umum peran politik organisasi dapat dikatakan sebagai sejauh mana dan sampai tingkat apa organisasi tersebut

terlibat atau berperan serta dalam suatu sistem politik.<sup>1</sup> Dalam hal ini Organisasi Perempuan Islam termasuk kelompok kepentingan dan bukan kelompok politik (partai politik), namun Rush dan Althoff melihat ada kesamaan sebagai "agen-agen mobilisasi politik, yaitu suatu organisasi, melalui mana anggota masyarakat dapat berpartisipasi dalam kegiatan politik yang meliputi usaha mempertahankan gagasan posisi, situasi, orang atau kelompok-kelompok tertentu, lewat sistem politik".<sup>2</sup>

Peran ini sebenarnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan, karena dalam mencapai tujuannya organisasi ini terkadang harus mengikuti sistem politik yang ada. Disinilah Rush dan Althoff mengistilahkannya dengan partisipasi politik. Dengan melakukan cara introduksi, pencabutan atau modifikasi/perubahan terhadap Undang-Undang atau peraturan tertentu, perlindungan terhadap kepentingan suatu kelompok dalam masyarakat, atau promosi ide-ide, prinsip-prinsip dan keyakinan tertentu.

Organisasi perempuan Islam di Indonesia pada awalnya sudah memainkan peran politik. Walaupun, pada awal pembentukannya organisasi perempuan Islam adalah bagian dari "organisasi pria". Dibentuknya organisasi perempuan ini berawal dari munculnya kesadaran organisasi induk bahwa ada bidang-bidang khusus perempuan yang tidak bisa mereka tangani dengan baik. Seperti Aisyiyah yang merupakan bagian dari Muhammadiyah, Muslimat al-Washliyah bagian dari Al-Washliyah dan Muslimat bagian dari NU. Pada perkembangan berikutnya, sesuai dengan kebutuhan dan kesadaran akan perlunya peran perempuan dalam perpolitikan, organisasi perempuan ini kemudian dilibatkan dalam politik praktis.

Sebagai contoh, Aisyiyah -sebagai organisasi perempuan Islam tertua- merupakan organisasi reformis Islam yang berupaya untuk memberantas segala hal yang dianggap perbuatan *khurafat* dan *bid'ah syari'ah* dan berusaha pula meluaskan pengetahuan

<sup>1</sup> Michael Rush dan Philip Althoff, *An Introduction to Political Sociology*, diterjemahkan oleh Kartini Kartono, Raja Grafindo, Jakarta, 1995, hlm. 123.

<sup>2</sup> *Ibid* hlm. 126.

dan memperdalam kesadaran keislaman di kalangan kaum muslimah. Sejak Aisyiyah berdiri tahun 1917, berbagai organisasi Islam lainnya pun mulai membina seksi wanita yang kemudian tumbuh menjadi organisasi otonom.

Kiprah Aisyiyah tidak hanya seputar masalah memurnikan pemahaman keislaman kaum muslimahnya saja tapi juga kebangkitan perempuan secara umum. Tercatat bahwa Aisyiyah adalah salah satu dari 7 organisasi perempuan yang berinisiatif untuk mengadakan Kongres Perempoean Indonesia (20-24 Juli 1935 di Jakarta), yang hari pembukaannya 28 Desember 1928 dijadikan sebagai Hari Ibu di Indonesia. Kongres ini pula yang mengambil keputusan bahwa tugas perempuan Indonesia adalah sebagai perempuan tanah air, yaitu wanita yang mempunyai kesadaran nasional yang dalam serta insyaf akan panggilan nasional untuk membentuk suatu bangsa baru.

Muslimat NU juga mencatat peran strategis dari awal pembentukannya sebagai badan otonom dari NU. Selain menetapkan peranan organisasi dalam usaha sosial, pendidikan, dakwah dan usaha kemasyarakatan lainnya, Muslimat juga sensitif terhadap permasalahan perempuan secara umum, misalnya mengangkat masalah perkawinan kanak-kanak di bawah umur sebagai masalah nasional. Komitmen Muslimat dalam mengatasi masalah perkawinan ini akhirnya mendorong pemerintah membentuk BP4 (Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian).<sup>3</sup>

Kiprah Muslimat NU juga merambah parlemen, setelah NU menyetujui masuknya pengurus Muslimat sebagai anggota dewan. Tahun 1957, anggota dewan yang berasal dari Muslimat NU termasuk yang menentang ketika ada rancangan undang-undang yang berkaitan dengan masalah perkawinan, namun secara keseluruhan dianggap menyimpang dari hukum-hukum perkawinan yang telah diatur dalam Islam. Peran anggota-anggota DPR dari Muslimat juga menghasilkan berbagai undang-undang, antara lain Undang-Undang Kesejahteraan

---

<sup>3</sup> Aisyah Hamid Baiddlowi, "Profil Organisasi: Studi Kasus Muslimat NU", dalam Lies Marcoes-Natsir dan Johan Handrik Meuleman, **Wanita Islam Indonesia dalam Kajian Tekstual dan Kontekstual**, ( Jakarta: INIS, 1993), hlm. 86.

Sosial, Undang-Undang Agraria, Undang-Undang Pertahanan, Undang-Undang Tenaga Kerja, Undang-Undang Kesehatan dan sebagainya.

Muslimat NU juga memberikan kontribusinya ketika terjadi pergolakan politik menjelang tahun 1965. Mereka menerjunkan anggota-anggotanya ke berbagai kegiatan yang selama ini identik dengan peran kaum pria. Mulai latihan kader kepemimpinan sampai dengan latihan kemiliteran seperti baris berbaris, menggunakan senjata api, bongkar pasang senjata dengan mata tertutup dan menanggulangi bahaya kebakaran. Latihan ini dilakukan dalam rangka menyiapkan diri mengawal keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara menghadapi pemberontakan yang disebut dengan G30S-PKI.

Muslimat juga berupaya memperjuangkan kepentingan wanita Indonesia, seperti persamaan hak, masalah buruh/tenaga kerja, masalah upah minimum bagi pekerja wanita dan sebagainya. Muslimat juga termasuk salah satu pendiri Badan Musyawarah Organisasi Islam Wanita Indonesia (BMOIWI) untuk menyatukan gerak langkah organisasi-organisasi wanita Islam.<sup>4</sup>

Masa orde baru, Muslimat NU yang bergabung dalam fraksi PPP kembali berperan ketika pemerintah mengajukan RUU Perkawinan. RUU Perkawinan ini kembali ditentang umat Islam karena memuat pasal yang memungkinkan laki-laki dan wanita dapat hidup bersama di luar perkawinan. Keputusan akhir dari perdebatan ini adalah diterimanya RUU Perkawinan dengan catatan seluruh pasal yang bertentangan dengan hukum Islam disesuaikan. Maka lahirlah UU No 1 tahun 1974 atau dikenal dengan nama Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Perkawinan.

Catatan sejarah diatas menunjukkan peran-peran politik yang telah dimainkan organisasi perempuan Islam pada masa itu, dapat dilihat dari tiga aspek. Pertama, peran memberikan dukungan kepada perempuan untuk memberikan suara. Kedua, peran memberikan aspirasi dan menyuarakan kepentingan

---

<sup>4</sup> Aisyah Hamid Baidlowi, *Ibid*, hlm. 83.

perempuan. Ketiga, peran memberi peluang dan dukungan kepada perempuan untuk terlibat dalam politik secara praktis. Disini terlihat bagaimana sebuah organisasi memberdayakan anggotanya menjalankan peran politik secara individu dan kolektif atau bersama-sama. Sehingga bisa dikatakan hampir semua perempuan yang terjun dalam politik praktis berasal dari suatu organisasi perempuan.

### **Strategi Optimalisasi Peran Politik Organisasi Perempuan Islam**

1. Reorientasi peran politik sebagai bagian dari peran *amar ma'ruf nahyi mungkar*

Pembentukan organisasi Islam berawal dari semangat untuk menjaga orisinalitas nilai-nilai Islam dalam kehidupan umat Islam di Indonesia. Pemahaman yang bersumberkan dari ideologi agama ini perlu untuk memurnikan orientasi organisasi dari kepentingan-kepentingan perorangan atau kelompok.

Pada dasarnya perempuan dalam perspektif al-Qur'an, hadist dan sejarah Islam paling awal, mempunyai kedudukan, fungsi dan peran yang setara dengan laki-laki.

Dalam perspektif al-Qur'an misalnya beberapa ayat mendukung pernyataan ini. Firman Allah: "*Dan Allah telah menjanjikan pada orang yang beriman dan beramal shaleh diantara kamu, sungguh akan dia jadikan mereka khalifah di bumi...*" (a-Nur:55). Ayat tersebut menjelaskan kewajiban manusia meliputi muslim laki-laki dan perempuan, tidak ada perbedaan harkat antara perempuan dan laki-laki. Dalam surah lain juga menyatakan laki-laki dan perempuan memiliki kedudukan sebagai hamba Allah (al-Zariyat:56). Standard kemuliaannya sebagai hamba diukur dengan prestasi dan kualitas (al-Hujurat :13). Kisah Ratu Balqis diuraikan dalam surah al-Naml dan al-Anbiya, yang mengakui keberadaan perempuan sebagai pemimpin.

Perspektif hadist, dalam beberapa riwayat juga menunjukkan bahwa perempuan pada berbagai bidang memiliki kesempatan yang sama dengan laki-laki. Dalam beberapa riwayat disebutkan

keterlibatan kaum muslimah dalam berbagai aktivitas dan kegiatan umum, sosial dan kemasyarakatan termasuk kegiatan politik dan turut dalam peperangan bersama Rasulullah saw. Selain Aisyah ra, Fatimah binti Rasulullah, Atika binti Yazid ibn Mu'awiyah, Ummu Salamah binti Ya'qub dan masih banyak lagi wanita Islam lainnya. Bahkan beberapa diantaranya gugur di medan perang seperti Ummu Salamah, Shafiyah, Ummu Sinam al-Ghaffriah dan lain-lain.

Didasari pemahaman terhadap kewajiban *amar ma'ruf nahi mungkar* ini akan membangun kesadaran bahwa peran organisasi perempuan sekecil apapun adalah dalam rangka membangun bangsa Indonesia sebagaimana yang dicita-citakan para pendiri bangsa ini.

## **2. Pendidikan Politik**

Pada umumnya kaum perempuan di Indonesia masih "buta politik" akibat rendahnya pendidikan formal, persepsi negatif terhadap dunia politik yang diidentikkan dengan dunia kotor, licik dan sistem politik yang tidak ramah perempuan dan sebagainya. Sehingga kaum perempuan enggan untuk bersentuhan dengan segala hal yang berbau politik. Fenomena ini juga bisa jadi masih ada di kalangan anggota organisasi perempuan Islam. Sehingga lebih memilih untuk fokus di bidang pendidikan dan aktivitas sosial. Untuk itu perlu program pendidikan politik yang rutin.

Pendidikan politik yang dimaksud adalah memberikan nilai-nilai yang diperlukan dalam perilaku berorganisasi seperti kemampuan menghadapi konflik, bernegosiasi, pembelajaran tentang kekuasaan, arti demokrasi, dan pengetahuan sensitif gender. Pemahaman politik perempuan juga lebih dikembangkan kearah meningkatkan kepedulian perempuan dari semua lapisan masyarakat terhadap masalah ketidakadilan, otonomi daerah dan permasalahan makro lainnya pada tingkat negara.

Pendidikan politik juga dimaksudkan untuk memberdayakan organisasi perempuan Islam dalam menyalurkan aspirasi masyarakat, memberikan usulan-usulan kebijakan yang ramah perempuan kepada pemerintah. Terlebih di era pemerintahan

otonomi daerah sekarang ini, tentunya dengan jaringan yang dimiliki sampai tingkat ranting memudahkan organisasi untuk menyuarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat lapisan bawah.

Peran memberikan pendidikan politik pada dasarnya merupakan tugas pemerintah dan partai politik, namun hal ini juga dapat dilakukan organisasi massa mengingat jangkauan massanya yang lebih luas dan posisinya yang dianggap netral. Pendidikan politik yang diberikan organisasi tentunya harus dapat memberikan pemahaman yang benar tentang politik. Titik tekannya bukan hanya pada tataran politik praktis, tapi pemahaman bahwa politik merupakan salah satu aspek kehidupan yang penting dalam upaya mengangkat martabat kehidupan kaum perempuan. DR. Abdul Hamid al-Ghazali mengatakan partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam dunia politik adalah sebuah keharusan. Abdurrahman I Doi juga mengungkapkan "Islam adalah agama dunia sekaligus agama akhirat. Oleh karena itu, kaum perempuan memiliki hak suara untuk ikut menentukan kebijakan-kebijakan di negeri mereka"<sup>5</sup>. Dengan jumlah populasi lebih dari setengah jumlah masyarakat, dengan peran strategisnya di dalam keluarga dan masyarakat, tidak mungkin jika perempuan tidak merupakan variabel dalam penentuan kebijakan politik. Banyak kebijakan yang tidak ramah perempuan seringkali menempatkan perempuan sebagai objek (baca:korban) semata.

Seperti kebijakan dalam bidang kependudukan, Program Keluarga Berencana lebih menempatkan perempuan sebagai objek. Padahal hampir semua alat kontrasepsi tidak aman bagi kesehatan reproduksi mereka. Kemudian kebijakan pemerintah terhadap Tenaga kerja Indonesia terutama tenaga kerja perempuan belum sepenuhnya mengakomodasi kepentingan mereka. Di sisi lain keberpihakan pemerintah terhadap mereka masih rendah, sehingga kebijakan undang-undang yang ada belum mampu melindungi kaum perempuan yang menjadi TKI. Padahal krisis ekonomi menambah jumlah perempuan

---

<sup>5</sup> Dewi Septiawati, "Perempuan dan Pendidikan Politik dalam Keluarga", dalam Akses, *Jurnal Politik*, Volume I, Nomor 5, ( Jakarta: 2001), hlm. 448.



yang menjadi TKI ke luar negeri demi memenuhi kebutuhan rumah tangganya, namun di sisi lain pengorbanan para TKI ini harus dibayar mahal dengan terjadinya kekerasan seksual atau fisik yang tidak sedikit berujung dengan kematian atau cacat fisik. Dengan masuknya perempuan sebagai penentu kebijakan, maka ia dapat mengajukan pertimbangan-pertimbangan yang memperhatikan kepentingan kaum perempuan

Pendidikan politik harus menjadi bagian dari program atau bidang tersendiri dalam organisasi tersebut. Sesuai dengan hasil penelitian Sukiati dkk terhadap beberapa organisasi perempuan Islam di Medan,<sup>6</sup> pendidikan politik hanya menjadi agenda organisasi menjelang pemilu, dan itupun disesuaikan dengan agenda dari organisasi induk dalam rangka menyuarakan pilihan politik mereka. Kurangnya pendidikan politik menjadikan perempuan kurang mandiri dan tidak bebas dalam menyuarakan sikap politiknya.

### **3. Membangun jejaring**

Ditilik dari sejarah berdirinya, organisasi-organisasi perempuan Islam mempunyai kesamaan ideologi dan visi. Walaupun ada perbedaan hanya berputar pada masalah pemahaman fiqh yang bersifat *khilafiyah* saja. Sehingga selayaknya perbedaan ini jangan sampai menjadi pembatas menjalin komunikasi, sebagaimana masa orde baru yang menjadikannya sebagai alat untuk memecah kaum muslimin. Komunikasi harus dijalin sampai lapisan bawah (*grass root*). Wadah penyatu ini jangan hanya sekedar simbol tapi dijadikan sebagai kekuatan memperjuangkan kepentingan umat terutama permasalahan sensitif gender.

Pengembangan jaringan kerjasama antara unsur-unsur terkait merupakan hal yang signifikan untuk diterapkan dalam upaya meningkatkan partisipasi politik perempuan. Jejaring yang perlu dibangun harus lebih luas, baik ke parpol, pemerintah, maupun badan legislatif. Jaringan dibangun untuk membangun

---

<sup>6</sup> Sukiati dan Kawan-Kawan, *Peran Politik Organisasi Perempuan Islam di Kota Medan Tahun 2000-2005*, (Medan: Puslit IAIN Sumatera Utara, 2006), hlm. 83.

sinergi bersama kemampuan untuk menjadi kelompok penekan (*pressure group*) untuk menjaga agenda politik perempuan.

#### **4. Membangun kemandirian**

Tidak sebagaimana paradigma gender barat yang menganggap laki-laki sebagai pesaing, ditilik dari sejarahnya, justru organisasi perempuan Islam lahir dari organisasi laki-laki (organisasi induk). Namun ini tidak berarti kedudukannya di bawah kendali organisasi induk. Biasanya kesamaan yang harus ada adalah sebatas pada visi, dan ideologi.

Untuk itu paradigma yang harus dibangun adalah keberadaan organisasi perempuan sebagai mitra organisasi laki-laki yang pada saat diperlukan dia juga bisa berperan untuk mengingatkan/menasehati, memberi saran dan sebagainya. Paradigma bahwa organisasi perempuan mampu memperjuangkan kemashalahatan umat dengan potensi yang dimilikinya.

Beranjak dari paradigma tersebut, organisasi perempuan dapat merumuskan misi dan program sesuai dengan kecenderungan dan potensi yang dimiliki pengurus sehingga memunculkan kekhasan tersendiri. Biasanya bidang yang digeluti organisasi perempuan yaitu bidang sosial dan pendidikan. Bidang ini memang menyentuh langsung kepentingan mayoritas kaum perempuan, namun di tengah krisis ekonomi saat ini, pemberdayaan ekonomi justru sangat diperlukan. Berarti perlu kesensitifan organisasi untuk melihat dinamika yang ada sehingga eksistensi dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat.

#### **5. Program kerja yang terarah pada pengokohan peran politik**

Hasil penelitian terhadap salah satu organisasi perempuan Islam di Medan<sup>7</sup> menunjukkan bahwa mereka sebenarnya memiliki bidang kajian strategis namun programnya belum berjalan dengan baik. Peran politik salah satunya adalah kemampuan untuk menyampaikan aspirasi dari masyarakat (khusus kaum perempuan), mengkritisi permasalahan yang

---

<sup>7</sup> Sukiati dan Kawan-Kawan, *Ibid*, hlm. 84.

menimpa kaum perempuan dan memberikan solusi terhadap permasalahan bangsa.

Hal ini bisa dilakukan apabila organisasi mengambil perhatian untuk mengasah kemampuan kader wanitanya dengan program yang terarah.

#### **6. Kaderisasi yang berkelanjutan sebagai wadah pewarisan nilai**

Suatu gejala yang nampak di beberapa organisasi tua yaitu kekurangan sumberdaya manusia akibat sistem kaderisasi yang lemah. Pewarisan sejarah dan nilai yang longgar pada akhirnya akan menyebabkan kekhasan dari organisasi itu akan hilang, visi misi tidak lagi menjiwai kalangan generasi penerusnya sehingga dikhawatirkan organisasi akan ditunggangi pihak-pihak dengan kepentingan sesaat.

Berkaitan dengan masalah kaderisasi juga, salah satu ciri dari Organisasi Perempuan di Indonesia antara lain penentuan jajaran pengurus sebagian besar masih berdasarkan status jabatan suami, bukan karena potensi yang dimilikinya. Secara umum fenomena ini di Indonesia masih sangat kental dengan figuritas tokoh yang pada akhirnya memperkecil ruang untuk memberdayakan mereka yang berpotensi.

Untuk itu organisasi harus berupaya untuk melakukan pembaharuan dalam hal nilai yang sifatnya membangun dan terbuka untuk berbagai segmen. Hal ini dilakukan untuk menarik minat kaum muda masuk dalam organisasi tersebut. Kelebihan dari organisasi perempuan Islam seperti Aisyiyah yaitu mempunyai “anak” yaitu Nasyiatul Aisyiyah, sebagai wadah para perempuan remaja Islam. Merekalah yang kemudian akan mengisi pos-pos di “organisasi induk” Aisyiyah.

Selain itu program kaderisasi juga harus membentuk profil pengurus yang mampu menjadi figur atau tokoh di masyarakat. Hal ini sebenarnya bisa disiasati dengan strategi tertentu dan memandirikan kader pengurus yang lain sehingga tidak tergantung pada figur ketua. Pemunculan tokoh dari organisasi massa biasanya lebih mudah diterima masyarakat dan mudah

mendapat donasi, karena dianggap tidak mewakili kepentingan politik tertentu.

### **Penutup**

Paparan dalam makalah ini beranjak dari sejarah yang telah mencatat peran politik yang dilakukan organisasi-organisasi perempuan Islam di Indonesia. Peran tersebut tentu bukan peran yang muncul tiba-tiba atau yang dibangun dalam waktu setahun dua tahun dari waktu berdirinya. Namun bukan berarti itu menjadi alasan bagi kita untuk hanya menunggu waktu bergulir tanpa menorehkan catatan adanya upaya kita untuk mengisi kekosongan/kevakuman peran umat Islam (baca : tokoh muslimah).

Untuk itu optimalisasi peran politik organisasi perempuan Islam membutuhkan kesungguhan, keterlibatan sumber daya manusia yang berpotensi, dan dukungan dari semua pihak.

## Daftar Pustaka

- Abdullah, Taufi, 1993. Kilasan Sejarah Pergerakan Wanita Islam di Indonesia, dalam Lies Marcoes-Natsir dan Johan Handrik Meuleman, *Wanita Islam Indonesia dalam kajian Tekstual dan Kontekstual*, Jakarta: INIS.
- Baidlowi, Aisyah Hamid, 1993. Profil Organisasi Wanita Islam: Studi Kasus Muslimat NU, dalam Lies Marcoes-Natsir dan Johan Handrik Meuleman, *Wanita Islam Indonesia dalam kajian Tekstual dan Kontekstual*, Jakarta: INIS.
- Rush, Michael dan Philip Althoff, 1995. *Pengantar Sosiologi Politik*. Pentrj. Kartini Kartono dari An Introduction to Political Sociology. Jakarta: Raja Grafindo,
- Septiawati, Dwi, 2001. Perempuan dan Pendidikan Politik dalam Keluarga, dalam *Akses*, jurnal politik, Vol 1. No. 5 juni Jakarta.
- Sukiati, dkk. 2006. *Peran Politik Organisasi Perempuan Islam di Kota Medan Tahun 2000-2005*, Medan: Puslit IAIN-SU.

## REFERENSI ISLAM DALAM MEMILIH PEMIMPIN

Oleh : Rahmat Sholihin

### **Abstract**

*Islam has always been taking big attention on the leadership existence. This existence is urgently required in regards to rule and control the constancy of state and nation. Furthermore, Qoran and Hadits have clearly discussed some norms and conditions of being the leader. However this position must be considered as a faith profession and appreciated respectfully and favorably. Thus someone who wishes to become a leader should be in good behavior and keep to procedures. This paper will critically examine the democracy of general election in Indonesia.*

**Keyword :** *Leadership, Amanah, Demokrasi.*

### **Pendahuluan**

Kepemimpinan berkaitan erat dengan *kemampuan* seseorang untuk memimpin. Ketika dipakai istilah kepemimpinan, maka ada dua unsur yang terkait di dalamnya yaitu orang yang memimpin dan orang yang dipimpin. Tugas dan tanggung jawab seorang pemimpin ialah mengarahkan, menuntun, memotivasi orang yang dipimpinnya untuk berbuat sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Sementara tugas dan tanggung jawab orang yang dipimpin adalah mengambil bagian aktif dalam rangka memuluskan pekerjaan yang dimandatkan oleh pimpinannya.

Agar pemimpin dapat memberikan komando yang terarah, terkontrol dan terkendali di satu sisi, sementara di sisi yang lain supaya yang dipimpin dapat mengambil inisiatif guna mencapai tujuan yang ditetapkan, maka ada beberapa prinsip yang harus dipenuhi antara lain:

1. Penetapan tujuan secara jelas. Jika perlu ditentukan pula tahapan-tahapan pencapaian tujuan itu supaya lebih mudah dipahami.
2. Perumusan tugas pokok dan fungsi setiap unit (bagian) secara jelas.
3. Pembagian habis tugas pekerjaan dan tidak ada tumpang tindih.
4. Pendelegasian wewenang secara jelas.
5. Adanya keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab.<sup>1</sup>

Secara makro, tidak setiap orang harus menjadi pemimpin (dalam konsep berbangsa dan bernegara). Namun secara mikro, setiap orang haruslah menjadi pemimpin (minimal memimpin dirinya sendiri).

Dalam kerangka sebuah negara, maka pemilihan seorang pemimpin haruslah berdasarkan mekanisme yang sesuai dengan aturan undang-undang negara dan tidak menyalahi ketentuan agama. Dari proses yang legal tersebut akan memunculkan pemimpin yang berhak didaulat untuk mewakili rakyat secara keseluruhan. Sosok pemimpin yang ideal dan sempurna memang sulit dicari, tapi paling tidak ada upaya untuk mendekati yang terbaik. Pada dimensi ini diperlukan kriteria yang konkrit sebagai prasyarat untuk menjadi seorang pemimpin, dan bagi seorang muslim tentulah kriteria yang dimaksud tercermin pada sosok Nabi Muhammad SAW, sebagai *Insan Kamil*.<sup>2</sup>

Praktek keseharian Rasul SAW terlebih lagi di saat-saat tertentu ketika harus memutuskan perkara selalu saja dilakukan beliau dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Prinsip ini sejalan dengan konsep demokrasi yang dikembangkan di Indonesia. Tentu saja pada setiap pemilihan umum di Indonesia punya ciri dan corak tersendiri sesuai dengan kemajuan zaman dan perkembangan teknologi, namun prinsip dasar harus terus

---

<sup>1</sup> Nourouzzaman Shiddiqi, *Jeram-jeram Peradaban Muslim*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hlm. 97.

<sup>2</sup> *Insan Kamil* berarti: Manusia yang sempurna, baik secara fisik jasmani maupun secara akhlak spiritual.

dijunjung tinggi. Asas LUBER (Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia) merupakan ciri khas pemilu di Indonesia, sementara prinsip kejujuran dan keadilan merupakan pondasi dasar bagi terpilihnya pemimpin yang diharapkan.

### **Leadership dalam Islam**

Kepemimpinan merupakan *seni* dan *kemampuan* untuk memimpin. Unsur pokok dalam kepemimpinan ialah kolaborasi seni dan kemampuan untuk mempengaruhi perilaku orang untuk berbuat ke arah yang diinginkan.

Kemampuan setiap orang dalam memimpin tentulah tidak sama, tetapi Islam mengakui bahwa setiap orang itu adalah pemimpin, sebagaimana sabda beliau: *“Setiap kamu adalah pemimpin dan akan ditanya tentang kepemimpinannya itu. Seorang Imam adalah pemimpin dan akan ditanya tentang kepemimpinannya itu, seorang laki laki adalah pemimpin atas ahli keluarganya dan dia akan ditanya tentang kepemimpinannya itu, seorang perempuan adalah pemimpin atas rumah tangga suaminya dan akan ditanya tentang kepemimpinannya itu, pelayan pimpinan atas harta majikannya dan akan ditanya tentang kepemimpinannya itu, Dan semua kamu adalah pemimpin dan akan ditanya tentang kepemimpinannya itu”*. (HR. Bukhari)

Hadis di atas mengindikasikan bahwa potensi memimpin harus dimiliki oleh setiap orang dan ini nantinya akan dipertanggungjawabkan. Oleh karenanya setiap individu harus belajar untuk menjadi seorang pemimpin apapun posisi yang diembannya selama dia masih berstatus sebagai *mukallaf*.

Ketika fokus pembicaraan berkaitan dengan kepemimpinan, dimana pada satu sisi ada yang memimpin dan pada sisi yang lain ada yang dipimpin, maka ada hak dan kewajiban yang harus dipenuhi dan dilaksanakan dengan sebaik-sebaiknya.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Pembahasan hadis tentang hak dan kewajiban pemimpin dapat dilihat pada CD Program “Mawsu`ah al-Hadits al-Syarif li al-Kutub al-Tis`ah”, *Shahih al-Bukhariy, Kitab al-Aqdiyah wa al-Ahkam*.



Adapun diantara kewajiban yang harus ditunaikan oleh seorang pemimpin adalah :

1. Memimpin dengan adil dan bijaksana
2. Membuka pintu yang selebar-lebarnya bagi yang berhajat
3. Mendamaikan perkara terhadap yang bersengketa
4. Mengontrol (mengoreksi dan mengevaluasi) pegawai (yang dipimpinya)
5. Mencegah tersebarnya gosip (fitnah).

Sementara itu pemimpin juga mempunyai beberapa hak yang seyogyanya akan didapatkannya ketika dia telah menjalankan kewajibannya sebagaimana mestinya diantaranya :

1. Diberi upah dari baitul mal
2. Didengar dan ditaati seluruh instruksinya selama tidak maksiat
3. Diberi nasehat (saran) yang konstruktif
4. Dihormati secara wajar
5. Menjaga perkataan dihadapannya.

Islam memberikan apresiasi yang tinggi bagi Pemimpin (Imam) yang adil, dimana mereka itu termasuk salah satu dari tujuh kelompok yang diberikan naungan pada hari kiamat nanti, yang mana tidak ada naungan selain dari naungannya Allah SWT. (HR Bukhari dari Abu Hurairah).

Penjelasan Hadis tersebut memberikan kabar gembira nanti di akhirat bahwa bagi pemimpin yang adil akan mendapatkan ganjaran yang terbaik. Pada sisi yang lain, di dunia ini juga akan terlihat ganjarannya. Seorang pemimpin yang adil akan dicatat oleh sejarah dengan tinta emas atas segala jasa dan pola kepemimpinannya. Sebut saja Buku *"100 Tokoh Paling Berpengaruh dalam Sejarah"* karangan Michael H. Hart, dimana nama Nabi Muhammad SAW menduduki peringkat teratas.

Nourouzzaman Shiddiqi mencoba membutiri point-point penting berkaitan dengan kunci kesuksesan kepemimpinan Rasulullah SAW yaitu sebagai berikut :

1. Akhlak Nabi yang terpuji tanpa cela. Muhammad SAW

sejak muda –sebelum diangkat menjadi Rasul– terkenal lemah lembut namun penuh daya vitalitas, berakhlak mulia, jujur dan tidak mementingkan diri sendiri atau sukunya. Sejak muda beliau mendapat julukan *Al-Amin* karena kejujurannya, dipercaya Siti Khadijah untuk membawakan barang dagangannya, dan sebagai pribadi yang bijaksana ketika dipercaya meletakkan *Hajar al-Aswad* pada tempatnya.

2. Karakter Rasulullah SAW yang tahan uji, tangguh, ulet, sederhana dan bersemangat baja. Rasulullah walaupun sejak dilahirkan sudah dalam keadaan yatim dan terlahir dari kalangan suku yang terkemuka dan cucu dari pimpinan suku, namun tidak mau hidup dalam keadaan manja dan menggantungkan hidupnya pada belas kasihan orang lain. Beliau pernah mengembalakan ternak, membantu pamannya merantau untuk berdagang sehingga membuat pribadi beliau matang dan tahan uji.
3. Sistem dakwah Nabi yang menggunakan metode imbauan yang diwarnai oleh hikmah kebijaksanaan.
4. Tujuan perjuangan Nabi yang jelas menuju ke arah menegakkan keadilan dan kebenaran serta menghancurkan yang batil, tanpa pamrih kepada harta, kekuasaan dan kemuliaan duniawi.
5. Prinsip persamaan. Nabi dalam bergaul bersikap sama terhadap semua orang. Tegur sapa, lemah lembutnya, senyum manisnya tidak berbeda antara yang satu dengan yang lain, antara yang kaya dan yang miskin, antara yang lemah dan yang kuat, antara musuh dan sahabat.
6. Kebersamaan. Nabi dalam menggerakkan orang berbuat tidak hanya sekedar memberikan perintah. Beliau sendiri ikut terjun memberikan contoh.
7. Mendahulukan kepentingan dan keselamatan pengikut – anak buah -. Ketika sikap permusuhan orang-orang Quraisy Jahili sudah sampai pada taraf sadistis, Nabi memerintahkan sebagian kaum muslimin berhijrah ke

Habasyah demi keselamatan iman dan fisik mereka, sedangkan Nabi sendiri beserta beberapa orang sahabat lain termasuk Abu Bakar, Umar dan Ali tetap tinggal di Mekah menghadapi segala macam cobaan.

8. Memberikan kebebasan berkreasi dan berpendapat serta pendelegasian wewenang. Nabi bukan tipe pemimpin otokratis dan militeristis. Selain wewenang kerasulan yang hanya diperuntukkan bagi dirinya oleh Allah SWT, maka wewenangnya selaku pemimpin umat dan negara ada sebagian yang didelegasikan kepada pejabat bawahannya. Selain itu Nabi memberikan kebebasan berkreasi dan berpendapat kepada sahabat yang diangkat menduduki suatu jabatan, seperti pengangkatan Mu'adz bin Jabal sebagai gubernur Yaman dengan ijtihadnya ketika tidak ditemukan hukumnya pada Al-Quran dan Hadis.
9. Tipe kepemimpinan kharismatis dan demokratis. Kekuatan kharismatis yang beliau peroleh tidak dibangun melalui jalan pengkultusan atau menempuh upaya-upaya tertentu. Kewibawaan yang dimilikinya bukanlah kewibawaan semu, tetapi kewibawaan murni yang lahir dari kebenaran dan kemurnian misi yang diembannya. Rasul SAW selalu bermusyawarah dalam hal-hal yang mengatur hubungan antar manusia (*muamalah*) atau hal-hal yang bersifat duniawi, yang tidak ada ketentuan langsung dari Allah SWT. Nabi yang memiliki sifat *fathanah* (genius) disamping sifat *amanah*, *tabligh* dan *shidiq*, dapat diduga bahwa beliau sesungguhnya tahu tentang keputusan yang terbaik. Namun beliau adalah seorang demokrat yang menjunjung kehendak orang banyak melalui lembaga permusyawaratan.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Nouruzzaman Shiddiqi, *Op.cit.*, hlm. 102 – 108.

### **Jabatan sebagai Amanah**

Allah SWT menjelaskan dalam Al-Quran anjuran untuk menunaikan amanat dengan sebaik-baiknya dan jangan sampai mengkhianatinya, yaitu sebagai berikut :

1. Surah Al-Ahzab ayat 72 Allah SWT berfirman :  
*“Sesungguhnya Kami telah mengemukakan amanat kepada langit, bumi dan gunung-gunung, Maka semuanya enggan untuk memikul amanat itu dan mereka khawatir akan mengkhianatinya, dan dipikullah amanat itu oleh manusia. Sesungguhnya manusia itu Amat zalim dan Amat bodoh”.*
2. Surah An-Nisa ayat 58, Allah SWT berfirman:  
*“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat”.*
3. Surah Al-Anfal ayat 27, Allah SWT berfirman: *“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui”.*

Dalam ayat-ayat di atas, Allah SWT mengingatkan betul *–dengan menggunakan taukid–* bahwa sesungguhnya amanat itu haruslah ditunaikan dan jangan sampai ada pengkhianatan atasnya. Dan pada surah al-Anfal ayat 27 di atas, panggilan tersebut diawali dengan kalimat *“Hai orang-orang yang beriman”* yang berarti bahwa diantara indikasi keimanan seseorang adalah rasa tanggungjawab yang tinggi untuk menunaikan amanat, karena itu adalah perintah Allah dan Rasul-Nya.

Di samping itu, Rasulullah SAW pernah ditanya seorang Arab Badui tentang *As-Sa’ah* (hari kiamat) maka beliau menjawab : *“Apabila amanah telah disia-siakan maka tunggulah saatnya*

*(kiamat). Orang itu bertanya lagi: Bagaimana apa maksudnya?. Jawab Rasul SAW: Apabila suatu urusan (perkara) diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggu saja saat kehancurannya.* (HR. Bukhari dari Abu Hurairah r.a.).

Ini mengisyaratkan bahwa orang yang memberi amanah dan orang yang diberi amanah haruslah paham dan mengerti akan tugas dan tanggungjawab masing-masing agar semuanya bisa berjalan dengan baik, sukses dan selamat dunia akhirat.

Tujuan hidup manusia hanya dapat terwujud jika manusia dapat mengaktualisasikan hakikat dan keberadaannya sebagai makhluk utama yang bertanggung jawab atas tegaknya hukum Tuhan dalam membangun kemakmuran di muka bumi. Untuk itu, Al-Quran menunjukkan jalan :

1. Agar manusia mewujudkan kehidupan yang selaras dengan fitrahnya (*al-adl*).
2. Mewujudkan kebajikan dengan tegaknya hukum (*al-Ihsan*).
3. Memelihara dan memenuhi hak-hak kemasyarakatan dan pribadi yang dilindungi (*al-Qisth*); dan pada saat yang sama, agar manusia memelihara diri atau membebaskan diri dari kekejian (*al-Fahisyat*), kemungkaran (*al-munkar*), dan kesewenang-wenangan (*al-baghy*). Dalam kaitan ini diperlukan sebuah sistem politik sebagai sarana dan wahana.<sup>5</sup>

Jabatan yang diemban oleh seseorang adalah amanat yang harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya karena nanti akan dipertanggungjawabkan, tidak hanya di dunia tapi juga di akhirat kelak. Jabatan bagaikan pisau bermata dua, satu sisi bisa mendatangkan keselamatan dan kebahagiaan, tapi pada sisi yang lain bisa saja menghantarkan kepada kesengsaraan dan penderitaan.

Jabatan hendaknya dimaknai sebagai amanah yang berat untuk dipikul dan karenanya pribadi yang diamanahi haruslah

---

<sup>5</sup> Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 286.

betul-betul memenuhi kriteria yang diharapkan, jangan hanya sekedar bermodal *keinginan* tapi harus juga diimbangi dengan *kemampuan*.

Anggapan bahwa jabatan identik dengan berbagai fasilitas duniawi yang menggiurkan haruslah juga diimbangi dengan beratnya beban amanah yang harus dipertanggungjawabkan kelak, tidak hanya di hadapan manusia tapi juga di hadapan Allah SWT.

### **Syura dalam Islam**

Syura (musyawarah) berarti urun pendapat dari orang banyak; seluruh atau melalui wakil-wakilnya. Pendapat-pendapat atau pandangan-pandangan itu dikemukakan dengan jelas, yang berarti perlu didasari pengetahuan tentang hal yang dimusyawarahkan dan mampu mengemukakannya dengan baik disertai alasan-alasan yang tepat. Dalam hal negara musyawarah itu adalah musyawarah dalam urusan-urusan umum masyarakat. Musyawarah itu ditujukan untuk mencapai kebenaran.<sup>6</sup>

Dengan membiasakan bermusyawarah maka akal pikiran akan terlatih dengan baik. Otak manusia bagaikan lampu-lampu yang apabila cahaya-cahayanya dikumpulkan maka akan menambah terang benderangnya suatu ruangan.

Islam sangat menghargai eksistensi akal dalam kehidupan manusia. Eksistensi syura mengindikasikan realita persamaan kedudukan derajat manusia, kebebasan berpendapat dan pengakuan terhadap hak asasi. Lewat lembaga syura akan dapat dipertemukan cara untuk mempersatukan manusia dari berbagai golongan dengan berbagai atribut di tengah bergejolaknya problema kemasyarakatan dalam berbangsa dan bernegara.

Rasulullah SAW telah memberikan tauladan utama (*Uswah Hasanah*) dalam meletakkan prinsip dasar bermusyawarah, baik secara teoritis dogmatis maupun praktik aplikatif. Dalam beberapa ayat Al-Quran, Allah SWT menegaskan anjuran

---

<sup>6</sup> Ahmad Sukardja dan Ahmad Sudirman Abbas, *Demokrasi dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya, 2005), hlm. 6-7.

(perintah) untuk bermusyawarah. Di samping itu Rasul sendiri menjadi figur konkrit dalam memberikan contoh konkrit pada para sahabat dalam memutuskan perkara secara musyawarah.

Ayat-ayat Al-Quran berikut memberikan petunjuk bahwa dalam memutuskan suatu perkara hendaklah dengan cara musyawarah dan jangan sampai berpecah belah :

1. Surah Al-Syura ayat 38, Allah SWT berfirman: *“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang **urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka**; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka”*.
2. Surah Ali Imran ayat 159, Allah SWT berfirman: *“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu ma’afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan **bermusyawaratlah dengan mereka dalam segala urusan**. kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya”*.
3. Surah Ali Imran ayat 103, Allah SWT berfirman: *“Dan berpeganglah kamu semuanya kepada tali (agama) Allah, dan janganlah kamu bercerai berai, dan ingatlah akan nikmat Allah kepadamu ketika kamu dahulu (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”*.
4. Surah Al-An’am ayat 159, Allah SWT berfirman: *“Sesungguhnya orang-orang yang memecah belah agama-Nya dan mereka menjadi bergolongan, tidak*

*ada sedikitpun tanggung jawabmu kepada mereka. Sesungguhnya urusan mereka hanyalah terserah kepada Allah, kemudian Allah akan memberitahukan kepada mereka apa yang telah mereka perbuat”.*

5. Surah Al-Anfal ayat 46, Allah SWT berfirman: *“Dan taatlah kepada Allah dan Rasul-Nya dan janganlah kamu berbantah-bantahan, yang menyebabkan kamu menjadi gentar dan hilang kekuatanmu dan bersabarlah. Sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar”.*

Sedangkan Hadits Rasul yang menganjurkan perlunya musyawarah banyak sekali disamping praktek langsung dari diri beliau sendiri. Diantara Hadits tersebut adalah dari Ali ra., ia berkata kepada Rasulullah SAW: *“Wahai Rasulullah akan datang kepada kami sepeninggalmu nanti rentetan permasalahan yang tidak terdapat penyelesaiannya, baik dari Al-Quran maupun Sunnahmu. Jawab Rasul: “Kumpulkanlah para hamba (yang mukmin) dari umatku lalu bermusyawarahlah diantara kalian, dan jangan kalian putuskan suatu perkara berdasarkan satu pendapat saja”.* (HR. Al-Khatib)

Rasulullah SAW selalu konsekwen dengan dasar musyawarah untuk segala macam permasalahan yang besar maupun yang kecil, sepanjang belum atau tidak ada petunjuk wahyu tentang itu. Rasulullah SAW sebagai kepala agama sekaligus kepala negara selalu memperhatikan dan mendengarkan denyut pendapat dan keluhan dari masyarakat yang dipimpinnya, menghargai saran-saran mereka dan memperlakukannya dengan arif dan bijaksana.

Dalam prakteknya, Rasulullah SAW telah mencontohkan secara konkrit konsep musyawarah di antara para sahabat, diantaranya :

1. Dalam menentukan strategi dalam perang Badar, Rasul menerima usul dari Hubab bin Mundzir. Dia berkata : *“Wahai Rasulullah, apakah tempat ini tempat berdasarkan petunjuk Allah (wahyu), sehingga kita tidak bisa merubahnya, atukah berdasarkan pendapat Anda sebagai strategi perang biasa?.*



*Jawab beliau: pendapat (saya) tentang strategi perang biasa. Kalau begitu tempat ini kurang tepat. Sebaiknya kita menempati tempat pada posisi mata air terdepan dan mengisi air sampai penuh, lalu mata air ini kita tutup. (Bila suatu saat terpaksa harus mundur) kita masih mempunyai persiapan air minum, sedang pasukan musuh tidak, sehingga kita dapat memerangnya dengan mudah. Sela beliau: "Engkau telah mengisyaratkan sesuatu dengan pendapatmu" (maksudnya melakukan musyawarah), lalu beliau menyetujui dan melakukan apa yang diusulkan Hubab".*

2. Musyawarah Rasul bersama dengan Abu Bakar dan Umar tentang tawanan perang Badar. Menurut Abu Bakar pembebasan melalui tebusan, sedang menurut Umar harus dibunuh. Rasulullah SAW menyetujui pendapat Abu Bakar, yang kemudian mendapat teguran dari Allah (Surah Al-Anfal, ayat 67).
3. Musyawarah Rasulullah SAW pada perang Uhud, tatkala diketahui adanya rencana penyerangan Quraisy terhadap kota Madinah. Menurut pendapat beliau sebaiknya kita tidak keluar kota Madinah agar dapat menghancurkan musuh dari atas rumah mereka dan musuh kalang kabut terkena perangkap. Tetapi kebanyakan sahabat menghendaki keluar dari Madinah untuk menunjukkan keberanian mereka, dan Rasul pun mengikuti pendapat terbanyak.<sup>7</sup>

### **Pemilu sebagai Perwujudan Demokrasi di Indonesia**

Istilah demokrasi berasal dari Bahasa Yunani, yang terdiri atas dua perkataan, yaitu *Demos*, yang berarti rakyat, dan *Cratein* yang berarti pemerintah. Maka dilihat dari arti katanya, istilah demokrasi adalah mengandung arti pemerintahan rakyat, yang kemudian lebih dikenal dengan pengertian pemerintahan

---

<sup>7</sup> Selengkapnya ada 7 macam contoh konkrit yang dikemukakan, lihat, Ahmad Sukardja dan Ahmad Sudirman Abbas, *Ibid*, hlm. 18 – 23.

dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. (*government from the people, by the people, and for the people*).<sup>8</sup>

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, demokrasi diartikan sebagai : bentuk atau sistem pemeritnahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantara wakilnya (pemerintahan rakyat), yang berarti gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara.<sup>9</sup>

Ketika istilah *demokrasi* disandingkan dengan konsep *syura* dalam Islam, maka akan memunculkan wacana persamaan sekaligus perbedaan. Secara sepintas maka dapat dikatakan bahwa kedua istilah tersebut memiliki berbagai kesamaan sifat yang positif.<sup>10</sup>

Pemilihan umum yang dipraktekkan di Indonesia sekarang ini sebelumnya tidak dikenal dalam ketatanegaraan Islam. Di awal Islam, pada masa Rasul hanya dikenal istilah “ *al-Bai’ah*”. Bai’at berarti persetujuan seseorang terhadap orang lain yang dibai’at secara sukarela dan dengan hati yang tulus ikhlas. Dalam perkembangannya, bai’at divisualisasikan dalam bentuk pemilihan umum melalui pemungutan suara.

Pro kontra mengenai kepartaian dalam kontestan pemilu juga menimbulkan perbedaan pendapat. Yang kontra dengan partai politik menghendaki agar persatuan terwujud, dan mustahil dengan jumlah partai yang banyak. Sementara yang pro dengan adanya partai politik juga punya argumen, diantaranya:

1. Prinsip-prinsip Islam yang bersifat umum dan mengikat, seperti : syura, keadilan, persamaan kedudukan di depan hukum, kebebasan berpendapat dan bertindak serta perintah untuk berbuat ma’ruf dan larangan berbuat munkar sangat sulit direalisasikan. Kesulitan ini berpengaruh pula dalam mempertahankannya sesuai dengan inti ruh tasyrinya. Apalagi melestarikannya.

---

<sup>8</sup> Subandi Al-Marsudi, *Pancasila dan UUD '45 dalam Paradigma Reformasi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 81.

<sup>9</sup> Tim, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 195.

<sup>10</sup> Lihat T.M. Hasbi ash-Shiddieqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1971), hlm. 129 – 130.

Sebagai bahan pertimbangan, syura dan partai politik yang kemudian dalam perkembangannya mengambil bentuk demokrasi merupakan dua sisi yang bersumber dari satu wadah, dan bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umat melalui jalan musyawarah mufakat dan tukar pendapat.

2. Keberadaan suatu partai yang terlembaga dan terorganisir lebih kuat posisinya dalam menjalankan fungsinya sebagai jembatan antara yang dipimpin dan yang memimpin. Keberadaan di percaturan politik negara dapat mengantisipasi timbulnya sewenang-wenangan dari para penguasa dan memberikan kekuatan bagi para penguasa dalam menjalankan tugas. Partai ini pun dapat berperan sebagai badan penasehat negara dan juga bagian dari kepercayaan rakyat dan pemerintah.
3. Aturan-aturan kepartaian yang berpijak di atas ketentuan syariat merupakan perwujudan dan prinsip "*Al-amr bi al-mar'ruf wa al-nahyu an al-munkar*", yang relevan dengan kebutuhan zaman dimana pun dan dalam kondisi apa pun "*Aina ma kana wa kaifa ma kana*".
4. Prinsip berbuat baik terhadap kelompok minoritas seagama, selama proses penertiban-penertiban perpolitikan di bawah kontrol ketentuan umum sedang berlangsung, memberikan kesempatan kepada mereka untuk menyampaikan aspirasinya.
5. Aturan kepartaian mampu merealisasikan pemecahan suatu permasalahan kontemporer yang selalu hangat diperdebatkan dan biasanya berlanjut berkepanjangan. Partai yang merupakan wadah penampungan berbagai problematika ini berperan sebagai penengah antara dua kubu yang sedang memperjuangkan hak masing-masing antara orang-orang yang diperintah dan yang memerintah.
6. Agama Islam adalah agama yang fitri dan realitas, sedang adanya perbedaan pendapat di kalangan umat

merupakan naluri kemanusiaan dalam batas kewajaran. Tidak setiap perbedaan pendapat akan menimbulkan fitnah dan permusuhan, seandainya didasari oleh niat yang suci dan bersih dari segala intrik yang tidak baik.

7. Perbedaan pendapat antara kaum Ansor dan Muhajirin di Saqifah Bani Saidah untuk menentukan seorang figur pimpinan pengganti Rasulullah SAW, memberikan indikasi bahwa ikhtilaf dalam masalah ijtihadiyah dan ahzab siyasiyah perlu ditegakkan. Partai-partai politik sekarang sebenarnya perkembangan dari ijtihad yang mengambil bentuk baru dalam usahanya menggali suatu hukum melalui pencalonan para wakil yang dianggap layak dan mampu, dengan tujuan merealisasikan masalah ‘*ammah*.<sup>11</sup>

Argumen tersebut dikuatkan lagi dengan penjelasan Al-Quran yang menghendaki perlu adanya satu umat (golongan) yang mengajak kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar.<sup>12</sup> Firman Allah SWT dalam Surah Ali Imran, ayat 104 dan 110 sebagai berikut :

1. *Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung.* (QS. Ali Imran: 104)
2. *Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang ma’ruf, dan mencegah dari yang munkar, dan beriman kepada Allah. Sekiranya ahli kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, di antara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik.* (QS. Ali Imran: 110)

Indonesia adalah negara dengan penduduk mayoritas muslim yang disebut-sebut sebagai negara yang paling demokratis

---

<sup>11</sup> Ahmad Sukardja dan Ahmad Sudirman Abbas, *Op.cit.*, hlm. 34 – 40.

<sup>12</sup> Ma’ruf: segala perbuatan yang mendekatkan kita kepada Allah; sedangkan Munkar ialah segala perbuatan yang menjauhkan kita dari pada-Nya.

diantara negara-negara muslim lainnya. Pemilihan presiden pada tahun 2004 adalah momen yang dianggap penting perihal keberhasilan dalam mewujudkan negara yang demokratis di Indonesia. Apalagi saat ini di setiap daerah, dalam pemilihan kepala daerah, telah pula dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam waktu dekat ini, pemilihan Gubernur Jawa barat yang bebas dipilih langsung oleh rakyat pun akan dilaksanakan.

Jika melirik hal-hal yang dikatakan Fukuyama (1992) tentang akhir sejarah, yang maksudnya adalah sejarah ideologi maka Indonesia sepertinya sedang berjalan ke arah apa yang Fukuyama maksud sebagai demokrasi liberal. Ini menarik dan sekaligus membantah asumsi Huntington (1997) yang menurutnya setiap orang Islam yang mencoba untuk memperkenalkan demokrasi ke dalam masyarakatnya cenderung akan gagal karena demokrasi sangat bertentangan dengan nilai-nilai dalam Islam. Hal yang diungkapkan Huntington ternyata tidak terbukti terjadi di Indonesia, bahkan Indonesia sebagai negara menurut Saiful Mujani (2007) adalah negara yang begitu demokratis.<sup>13</sup>

Sejarah Pemilu di Indonesia telah mencatat bahwa sudah beberapa kali dilaksanakan untuk memilih wakil-wakil rakyat dan presiden beserta wakil dan jajarannya, yaitu :

- Pemilu I, 29 September 1955, diikuti oleh 19 partai
- Pemilu II tahun 1971, diikuti oleh 10 partai
- Pemilu III tahun 1977, kontestannya 3 partai
- Pemilu IV tahun 1982, 3 peserta pemilu
- Pemilu V 1987, 3 peserta pemilu
- Pemilu VI, 1992 3 peserta pemilu
- Pemilu VII 1997, 3 peserta pemilu
- Pemilu VIII 1999, 48 partai peserta pemilu
- Pemilu IX 2004, 24 partai peserta pemilu
- Pemilu X 2009, 34 partai peserta pemilu.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Idhamsyah, *Pemilu Demokratis; antara rasionalitas dan irasionalitas*, [http://health.groups.yahoo.com/group/psikologiislami\\_uin/message/1283](http://health.groups.yahoo.com/group/psikologiislami_uin/message/1283), diakses tanggal 13 Mei 2009.

<sup>14</sup> Dhawi, *Umat Islam dan Pemilu 2009*, <http://dhawi1986.wordpress.com/2009/03/17/umat-islam-dan-pemilu-2009>, diakses tanggal 13 Mei 2009

Mengapa Pemilihan umum menjadi bagian terpenting dari proses demokrasi di Indonesia? Hal ini karena demokrasi adalah pemerintahan yang diadukan dan dipilih oleh rakyat, oleh individu. Jelas, jika kita memahami pikiran dan motif masyarakat yang paling mendasar, maka kita pun akan mudah mengontrol pikiran masyarakat.

Jika masyarakat menganggap “*dalam bawah sadarnya*” bahwa pemimpin yang terpenting adalah parasnya, maka tim sukses tinggal memperkenalkan bahwa calonnya adalah orang yang berparas tampan atau yang berwajah elok. Jika masyarakatnya memilih karena ingin balas jasa karena telah dibantu dengan berbagai sumbangan ketika kampanye, maka realita yang terjadi adalah seperti transaksi jual beli. Tentulah semua itu tidak kita inginkan, karena rakyat Indonesia sudah mulai cerdas dengan belajar dari beberapa kali pemilu yang telah dilaluinya. Mereka tidak akan mudah tertipu dengan janji-janji kosong, dengan slogan-slogan yang bombastis dan isu-isu yang hanya manis di bibir saja.

Sebagai seorang muslim, seyogyanya dalam menentukan hak pilihnya terhadap pemimpin yang akan memimpin bangsa ini haruslah berdasar pada kriteria yang diajarkan oleh Al-Quran dan Hadis agar pilihannya tersebut mendatangkan keberkahan dan kemanfaatan bagi bangsa dan negara ini. Sehingga negara yang diidam-idamkan akan bisa terwujud “*Baldatun thayyibatun wa rubbun ghafur*”.

### **Kesimpulan**

Agama Islam telah memberikan rujukan yang jelas tentang etika dan kriteria seorang pemimpin dan adab bagi orang yang dipimpin. Kedua belah pihak harus kenal dengan baik posisi dan fungsi masing-masing.

Proses pemilihan pemimpin mendapat perhatian yang besar karena akan sangat menentukan nasib rakyat yang dipimpinnya. Pemilu di Indonesia merupakan momentum untuk memilih wakil rakyat dan presiden. Idealnya, contoh musyawarah yang dipraktikkan Rasulullah SAW dan para sahabatnya dalam memilih pemimpin dapat mengilhami untuk praktik di Indonesia. *Wallahu ‘alam bi ash-shawab.*

### **Saran**

1. Dengan semboyan *Bhineka Tunggal Ika*, maka pelaksanaan pemilu di Indonesia diharapkan akan berjalan dengan aman, tertib dan lancar walaupun dengan multipartai yang ada. Jangan sampai terjadi kekacauan, perkelahian hanya karena beda baju partai. Semua ini merupakan tanggung jawab bersama seluruh rakyat Indonesia, sebagai kontestan pemilu.
2. Bagi yang mempunyai hak untuk memilih wakilnya, hendaknya secara maksimal memanfaatkan haknya tersebut dengan mengenal secara baik calon yang akan dipilihnya agar tidak seperti membeli kucing dalam karung.
3. Bagi yang terpilih dan mendapat amanat menduduki jabatan pemimpin (wakil rakyat), hendaknya menunaikan tugasnya dengan kemampuan yang maksimal dan penuh tanggung jawab.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al-Marsudi, Subandi, 2006. *Pancasila dan UUD '45 dalam Paradigma Reformasi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- CD Program "Mawsu`ah al-Hadits al-Syarifli al-Kutub al-Tis`ah", *Shahih al-Bukhariy, Kitab al-Aqdiyah wa al-Ahkam*.
- Dhawi, *Umat Islam dan Pemilu 2009*, <http://dhawi1986.wordpress.com/2009/03/17/umat-islam-dan-pemilu-2009>, diakses tanggal 13 Mei 2009
- Idhamsyah, *Pemilu Demokratis; antara rasionalitas dan irasionalitas*, [http://health.groups.yahoo.com/group/psikologiislami\\_uin/message/1283](http://health.groups.yahoo.com/group/psikologiislami_uin/message/1283), diakses tanggal 13 Mei 2009.
- Nourouzzaman Shiddiqi, 1996. *Jeram-jeram Peradaban Muslim*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Salim, Abdul Muin, 2002. *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Shiddieqy, T.M. Hasbi ash-, 1971. *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Sukardja, Ahmad dan Ahmad Sudirman Abbas, 2005. *Demokrasi dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya.
- Tim, 1989. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.



## MEMILIH PRESIDEN NON-MUSLIM DI NEGARA MUSLIM DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM

Oleh: H.M. Mujar Ibnu Syarif

### **Abstract**

*This article specifically intends to discuss critically the opinions of Moslems political experts, about the possibility of a non-Moslem to be a president in the Moslem's State. Until recently, the classical Islamic discourses on this issue tend to be trapped in the normative model of analysis which seems intolerant and rigid. These discourses to some extent do not appreciate rightly the social, cultural, historical and political complexities of muslim community. Hence, the classical discourses have been viewed by many contemporary scholars fail to response the nowadays social-political dynamic especially from multi-culturalism and the democracy. This article attempts to trace the forgotten dimensions and rarely discussed.*

**Keywords :** *Kontroversi, presiden non-Muslim, negara Muslim, otoritas Tuhan, despotisme, dan ijtihad politik.*

### **Pendahuluan**

Artikel ini secara spesifik membahas mengenai bagaimana hukumnya bila kaum muslimin di negara Muslim memilih presiden non-Muslim. Dilihat dari kacamata teologis diskursus ini merupakan sebuah tema yang sangat kontroversial. Kontroversi pada dimensi ini muncul karena, baik dalam al-Qur'an maupun al-Sunnah yang merupakan dua sumber utama hukum Islam, di samping ditemukan dalil-dalil yang melarang umat Islam memilih non-Muslim sebagai pemimpinnya, ditemukan pula dalil-dalil lain yang bernada membolehkannya. Perbedaan interpretasi para ulama mengenai dalil-dalil tersebut dan atau

perbedaan pandangan mereka dalam menilai masih tetap berlaku atau tidaknya dalil-dalil yang melarang umat Islam memilih presiden non-Muslim di masa kontemporer sekarang ini, tentu saja melahirkan pendapat yang bervariasi.

Di masa kontemporer sekarang ini, kontroversi mengenai kemungkinan non-Muslim menjadi presiden di negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, baik dalam konsep maupun penerapannya di negara-negara berpenduduk mayoritas Muslim bahkan masih terus berlangsung hingga detik ini. Karena itu, tidak mengherankan bila dalam hal ini, negara mayoritas Muslim yang satu menerapkan aturan yang berbeda dari yang lain. Sebagian besar negara-negara mayoritas Muslim yang ada di dunia saat ini, semisal Tunisia, al-Jaza'ir, Mesir, Suriah, Pakistan, Bangladesh, Iran, Yordania, dan Malaysia, misalnya, sama-sama menetapkan presiden atau kepala negaranya mestilah seorang yang beragama Islam.<sup>1</sup> Karena itu, di negara-negara tersebut, non-Muslim tidak dapat menjadi presiden. Hanya sebagian kecil saja di antara negara-negara mayoritas Muslim yang ada di dunia saat ini, yang di samping membolehkan, juga pernah dipimpin seorang presiden non-Muslim. Hingga detik ini, baru ada tiga negara yang dapat ditunjuk sebagai contohnya, yaitu: Nigeria, Senegal, dan Libanon. Nigeria yang 76 persen penduduknya beragama Islam, pernah dipimpin seorang presiden yang beragama Kristen, yakni Olusegun Obasanjo. Satu hal yang sangat menaraik dari Olusegun adalah, sekalipun beragama Kristen, ternyata ia berhasil menjadi presiden Nigeria yang mayoritas Muslim itu selama tiga periode, yakni periode 1976-1979, periode 1999-2004, dan periode 2004-2007. Pada periode ketiga, Olusegun Obasanjo terpilih kembali sebagai presiden Nigeria dengan mengalahkan rival terdekatnya, Muhammad Buhari. Ia unggul dalam pemilu presiden Nigeria tahun 2004 dengan memenangkan 62 % suara.<sup>2</sup>

Sama seperti Nigeria, Senegal yang 91 % penduduknya beragama Islam juga pernah dipimpin seorang presiden yang beragama Kristen Katolik, yakni Leopold Sedar Senghor (1980-

---

<sup>1</sup> John L. Esposito, *Islam dan Politik*, terj. Joesoef Sou'yb dari *Islam and Politics*, (Jakarta : Bulan Bintang, 1990), cet. ke-1, hlm. 132

<sup>2</sup> *Metro TV*, Rbu 23 April 2004

1988). Yang lebih unik lagi adalah Libanon.<sup>3</sup> Libanon yang 75 persen penduduknya beragama Islam, sejak tahun 1943 sampai sekarang, selalu dipimpin seorang presiden yang beragama Kristen. Yang menyebabkan mengapa Libanon selalu dipimpin seorang presiden Kristen adalah karena pada tahun 1943 Libanon menyetujui Pakta Nasional (*al-Mitsaq al-Wathani*) yang berisi ketetapan presiden Libanon harus dari Kristen Maronite, Perdana Menteri Muslim Sunny, Juru Bicara Parlemen Muslim Syi'ah, Menteri Pertahanan Muslim Druze, dan Menteri Luar Negeri Kristen Ortodok Yunani.<sup>4</sup> Karena Pakta Nasional tersebut masih diberlakukan, maka hingga detik ini yang bisa menjadi presiden Libanon hanyalah seseorang yang beragama Kristen Maronite.

Pendapat sementara kalangan umat Islam, baik di Indonesia maupun di negara-negara mayoritas Muslim lainnya yang menolak presiden non-Muslim di masa kontemporer sekarang ini, sejalan bahkan sangat mungkin dipengaruhi oleh konsep negara ideologis klasik yang mendasarkan negara pada ideologi Islam, yang dalam literatur sunni klasik disebut sebagai negara khilafah.

Dalam negara khilafah seorang khalifah (kepala negara) memiliki dua tugas utama, yakni memelihara agama dan mengatur dunia (*hirasah al-din wa siyasa al-dunya*). Karena itu, ia merupakan pemegang kekuasaan umum dalam masalah-masalah agama dan dunia sekaligus. Dalam bidang politik, khalifah menggenggam tiga kekuasaan sekaligus, yakni kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan dalam bidang keagamaan, khalifah antara lain, bertugas menjadi imam shalat berjama'ah, menjadi pemimpin rombongan haji (*amir al-hajj*), dan menyampaikan khutbah di masjid, baik ketika shalat Jum'at, shalat Idul Fitri, maupun shalat Idul Adha. Urain tugas di atas menunjukkan, dalam negara khilafah, posisi khalifah sangat penting, sehingga seluruh rakyat yang berada di bawah kekuasaannya semuanya bergantung dan menyerahkan

<sup>3</sup> Iwan Gayo (ed.), *Buku Pintar Seri Senior*, (Jakarta : Pustaka Warga Negara, 2003), cet. ke-34, hlm. 558, *Wawancara* dengan Said Aqiel Siradj, Jakarta, 9 Mei 2005

<sup>4</sup> Ketika Pakta Nasional 1943 itu disetujui perimbangan penduduk Libanon sebagai berikut : Kristen 55 persen dan Islam 45 persen, lihat *Tempo*, 8 Oktober 1983, hlm. 15

sepenuhnya urusan agama dan dunia. Kondisi sosial politik di masa kontemporer sekarang ini sudah sangat jauh berbeda dengan kondisi sosial politik di masa klasik. Karena itu, saat ini sangat diperlukan pemikiran ulang mengenai kemungkinan dapat atau tidaknya non-Muslim dipilih menjadi presiden di negara Muslim.

### **Kelompok Yang Menolak Presiden Non-Muslim**

Para ulama berbeda pendapat mengenai boleh atau tidaknya seorang non-Muslim menjadi presiden di negara mayoritas Muslim. Secara garis besar pendapat mereka dapat dipetakan ke dalam dua kelompok. *Pertama*, mereka yang menolak presiden non-Muslim. *Kedua*, mereka yang mendukung presiden non-Muslim. Pendapat kelompok pertama, menurut Fahmi Huwaidi, merupakan pendapat yang paling banyak dianut dan menjadi tesis yang paling banyak diikuti oleh umat Islam dewasa ini.<sup>5</sup> Yang termasuk dalam kelompok pertama, antara lain, adalah al-Jashshash, al-Alusi, Ibn Arabi, Kiya al-Harasi, Ibn Katsir, al-Shabuni, al-Zamakhsyari, Ali al-Sayis, Thabathaba'i, al-Qurthubi, Wahbah al-Zuhaili, al-Syaukani, al-Thabari, Sayyid Quthb, al-Mawardi, al-Juwaini, Abdul Wahab Khallaf, Muhammad Dhiya al-Din al-Rayis, Hasan al-Banna, Hasan Ismail Hudaibi, al-Maududi, dan Taqi al-Din al-Nabhani.

Kelompok yang menolak presiden non-Muslim, antara lain, mendasarkan pendapatnya pada ayat 28 surat Ali Imran yang berbunyi sebagai berikut :

Firman Allah :

لا يتخذ المؤمنون الكافرين اولياء من دون المؤمنين ومن يفعل ذلك فليس من الله في شيء الا ان تتقوا منهم فقة ويحذركم الله نفسه والى الله المصير. (ال عمران/ ٣ : ٢٨)

---

<sup>5</sup> Fahmi Huwaidi, "Kebangkitan Islam dan Persamaan Hak Antar Warga Negara", dalam Yusuf Qardhawi, *et. al, Kebangkitan Islam dalam Perbincangan Para Pakar*, terj. Mohlm. Nurhakim dari *Al-Shahwah al-Islamiyyah Ru'yah Nuqadiyah min al-Dakhil*, (Jakarta : Gema Insani Press, 1998), hlm. 193

*"Janganlah orang-orang Mukmin mengambil orang-orang kafir menjadi pemimpin dengan meninggalkan orang-orang Mukmin. Barangsiapa berbuat demikian, niscaya lepaslah ia dari pertolongan Allah kecuali karena (siasat) memelihara diri dari sesuatu yang ditakuti dari mereka. Dan Allah memperingatkan kamu terhadap diri (siksa)-Nya. Dan hanya kepada Allah kembali (mu)". (Q.S. 3 : Ali Imran : 28).*

Di samping ayat 28 surat Ali Imran, masih ada 11 ayat lagi yang sering dimajukan untuk menolak presiden non-Muslim, yaitu : ayat 51 surat al-Maidah, ayat 1 surat al-Mumtahanah, ayat 57 surat al-Maidah, ayat 118 surat Ali Imran, ayat 22 surat al-Mujadilah, ayat 144 surat al-Nisa, ayat 73 surat al-Anfal, ayat 71 surat al-Taubah, ayat 8 surat al-Taubah, ayat 100 surat Ali Imran, dan ayat 141 surat al-Nisa. Ayat-ayat yang disebutkan terakhir ini, kendatipun memiliki redaksi yang berbeda satu sama lain, namun mengacu pada satu inti persoalan yang sama. Yaitu umat Islam tidak diperkenankan memilih non-Muslim sebagai pemimpinnya. Utamanya menjadi presiden atau menjadi kepala negara komunitas Islam.

Mengacu kepada ayat-ayat tersebut, al-Jashshash memberikan catatan sebagai berikut:

وفى هذه الآية ونظائرها دلالة على ان لا ولاية للكافر على المسلم فى شىء<sup>6</sup>.

"Dalam ayat ini (ayat 28 Ali Imran) dan ayat-ayat lain yang isinya senada dengannya ada petunjuk bahwa dalam hal apa pun orang kafir tak boleh berkuasa atas (umat) Islam".

Atas dasar keyakinan serupa itu, al-Jashshash tidak hanya tak membolehkan umat Islam mengangkat non-Muslim sebagai kepala negara, tapi juga tak boleh melibatkan non-Muslim dalam segala urusan umat Islam, sekalipun ada pertalian darah dengannya. Karena itu, seorang pria non-Muslim, menurut

---

<sup>6</sup> Abu Bakar Ahmad Ibn Ali al-Razy al-Jashshash, *Ahkam al-Qur'an*, (Al-Qahirah : Syirkah Maktabah wa Mathba'ah Abd al-Rahman Muhammad, t.thlm.), jilid 2, hlm. 290

dia, tidak punya hak untuk mengurus prosesi pernikahan putra kandungnya yang Muslim karena alasan beda agama.<sup>7</sup>

Senada dengan al-Jashshash Ibnu 'Arabi menyatakan, ayat-ayat tersebut berisi ketentuan umum bahwa seorang Mu'min tidak boleh mengambil orang Kafir sebagai pemimpinnya, sekutunya untuk melawan musuh, menyerahkannya suatu amanat, dan atau menjadikannya sebagai teman kepercayaan.<sup>8</sup>

Sejalan dengan pendapat Ibnu 'Arabi sebagaimana dikutip di atas, Ibn Katsir menyatakan, ayat-ayat tersebut merupakan larangan Allah kepada hamba-Nya yang beriman, berteman akrab dengan orang-orang Kafir dan atau menjadikannya sebagai pemimpinnya, dengan meninggalkan orang-orang yang beriman. Sebab jelas hal ini merupakan perwujudan cinta kasih umat Islam terhadap non-Muslim. Siapa saja di antara umat Islam yang membangkang terhadap Allah dengan mengasihi musuh-musuh-Nya dan memusuhi para kekasih-Nya, tegas Ibn Katsir, akan mendapatkan siksa-Nya.<sup>9</sup>

Kecuali bila di beberapa negara dan dalam beberapa kesempatan tertentu seorang (Muslim) takut terhadap kejahatan orang-orang Kafir, maka ia diberi dispensasi untuk bertaqiyah di hadapan mereka secara lahirnya saja, tidak dalam batin dan niatnya. Untuk mendukung tesis ini Ibn Katsir memajukan hadis riwayat Imam Bukhari yang bersumber dari Abu Darda, yang berbunyi sebagai berikut,

انا لنكشر فى وجوه اقوام وقلوبنا تلعنهم (رواه البخارى).<sup>10</sup>

*“Sesungguhnya kami (sering) tersenyum di hadapan beberapa kaum, sedangkan (sebenarnya) hati kami mengutukinya”.* (HLM.R. al-Bukhari).

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Abu Bakar Muhammad Ibn Abdillah/Ibn Arabi, *Ahkam al-Qur'an*, (Beirut-Lubnan : Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1988), jilid 2, hlm. 138-139

<sup>9</sup> Imam Abi al-Fida al-Hafidz Ibn Katsir al-Dimasyqi, *Tafsir al-Qur'an al-Azhim*, (Beirut : Dar al-Fikr, 1992), jilid 1, hlm. 439

<sup>10</sup> Ibid.

Selain hadis riwayat Imam Bukhari di atas, Ibn Katsir juga mendukung pendapatnya dengan firman Allah berikut ini,

من كفر بالله من بعد إيمانه إلا من أكره وقلبه مطمئن بالإيمان (النحل: ١٠٦) .

*“Barangsiapa yang kafir kepada Allah sesudah dia beriman (dia mendapat kemurkaan Allah), kecuali orang yang dipaksa kafir padahal hatinya tetap tenang dalam beriman (dia tidak berdosa)”. (Q.S. 16 : al-Nahl : 106)*

Ibn Katsir menyetujui larangan memilih non-Muslim sebagai pemimpin umat Islam, di samping didasarkan pada beberapa ayat al-Qur’an, sebagaimana disinggung sebelum ini, juga didasarkan pada hadis Nabi riwayat Imam al-Nasa’i yang bersumber dari mujahid, yang berbunyi sebagai berikut :

لا تستوضؤوا بنار المشركين (رواه النسائي).<sup>11</sup>

*“Janganlah kamu mencari penerangan dari api orang-orang Musyrik”. (HLM.R. al-Nasa’i).*

Kata *nar* (api) yang tercantum pada hadis di atas menurut Abdurrahman al-Baghdadi, merupakan symbol kekuatan<sup>12</sup> (kekuasaan) yang tidak boleh diberikan umat Muslim kepada non-Muslim. Di samping hadis di atas kemestian menolak presiden non-Muslim menurut Wahbah al-Zuhaili, juga didasarkan pada hadis *marfu*’ yang ditakhrij oleh al-Turmudzi, al-Hakim, dan al-Thabrani, yang berbunyi sebagai berikut :  
Sabda Nabi :

يقول الله تبارك وتعالى : وعزتي لا ينال رحمتي من لم يوال أوليائي ويعاد أعدائي (رواه الترمذى والحاكم

والطبراني).<sup>13</sup>

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Abdurrahman al-Baghdadi, *Islam Menolak Bantuan Militer Negara Kafir*, (Surabaya: Suara Bersama, 1990), hlm. 58

<sup>13</sup> Wahbah al-Zuhaili, *al-Tafsir al-Munir fi al-'Aqidah wa al-Syari'ah wa al-Manhaj*, Beirut : Dar al-Fikr al-Mu'ashir, t.thlm., jilid 28, hlm. 59

*“Allah SWT. berfirman : Demi kekuasaan-Ku tidak akan mendapat rahmat-Ku seseorang yang tidak mencintai kekasih-Ku dan tidak memusuhi musuh-musuh-Ku”. (HLM. R. al-Turmudzi, al-Hakim, dan al-Thabrani).*

Al-Zamakhsyari dan al-Baidhawi menambahkan satu hadis lagi, yakni hadis yang diriwayatkan oleh *ahl al-Sunan* (al-Turmudzi, al-Nasa’i, Abu Daud, dan Ibn Majah) yang berbunyi sebagai berikut :

Sabda Nabi :

انا برىء من كل مسلم يقيم بين اظهر المشركين قالوا يا رسول الله لم ؟ قال : لا تتراى نارهما (رواه

اهل السنن).<sup>14</sup>

*“Aku lepas hubungan dengan setiap Muslim yang berada di bawah kekuasaan orang-orang Musyrik, Nabi ditanya, ya, Rasul Allah, mengapa (demikian)? Nabi bersabda : (Sebab) api (kekuatan) keduanya sulit teridentifikasi”. (HLM. R. Ahl al-Sunan).<sup>15</sup>*

Dilarangnya umat Islam mengangkat non-Muslim sebagai pemimpinnya, menurut al-Zamakhsyari adalah logis mengingat orang-orang Kafir adalah musuh umat Islam, dan pada prinsipnya, lanjut al-Zamakhsyari, memang tak akan pernah mungkin bagi seseorang untuk mengangkat musuhnya sebagai pemimpinnya.<sup>16</sup> Bila umat Islam mengangkat orang-orang Kafir sebagai pemimpinnya, maka hal tersebut, menurut Ali al-Sayis, berarti umat Islam seolah memandang bahwa jalan yang ditempuh oleh orang-orang Kafir itu baik. Hal ini tidak boleh terjadi, sebab dengan meridhai kekafiran berarti seseorang telah Kafir.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha, *Tafsir al-Qur'an al-Hakim (Tafsir al-Manar)*, Beirut : Dar al-Ma'rifah, t.thlm., jilid 6, hlm. 429

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Al-Zamakhsyari, *Al-Kasyaf 'an Haqa'iq al-Tanzil wa 'Uyun al-Aqawil fi Wujuh al-Ta'wil*, (Mishr : Syirkah Maktabah wa Mathba'ah Mushthafa al-Babi al-Halabi wa Awladuh, 1392 HLM./1972 M.), jilid 2, hlm. 422

<sup>17</sup> Muhammad Ali al-Sayis, *Tafsir Ayat al-Ahkam*, Mishr : Mathba'ah Muhammad Ali Shabih wa Awladuh, 1373 H/1953 M, jilid 3, hlm. 5-8



Mengangkat orang-orang Kafir sebagai pemimpin umat Islam, menurut Thabathaba'i lebih berbahaya daripada kekafiran kaum Kafir dan kemusyrikan kaum Musyrik. Kaum Kafir itu, lanjut Thabathaba'i, adalah musuh umat Islam, dan bila musuh itu telah diambil sebagai teman, maka kala itu ia telah berubah menjadi musuh dalam selimut yang jauh lebih sulit untuk dihadapi ketimbang musuh yang nyata-nyata berada di luar lingkungan umat Islam. Hal ini, tegas Thabathaba'i, tidak boleh terjadi, sebab bila tidak, maka umat Islam akan mengalami kehancuran.<sup>18</sup>

Di kalangan umat Islam yang tergolong paling keras menolak presiden non-Muslim adalah Sayyid Quthb. Lebih dari itu ia bahkan berpendapat, sekedar menolong dan atau mengadakan perjanjian persahabatan dengan non-Muslim saja, utamanya dengan kaum Yahudi dan Nasrani, umat Muslim tidak diperbolehkan melakukannya.

Umat Islam, tegas Quthub, memang tidak dilarang (bahkan) dituntut bertoleransi, dengan ahli kitab dan non-Muslim lainnya di luar ahli kitab, yang bersikap damai, baik, dan tidak memihak, apapun agama orang itu. Tapi mereka dilarang memberikan loyalitas kepada mereka itu. Sebab pemberian loyalitas itu satu hal yang sama sekali berbeda dengan bertoleransi. Toleransi boleh jadi berarti bermuamalah dengan baik (*muamalah bi al-husna*) terhadap non-Muslim. Tapi pemberian loyalitas itu ada kaitannya dengan membina hubungan, saling menolong, dan menunjukkan cinta kasih. Loyalitas semacam ini, tegas Quthub, tidak boleh diberlakukan seorang Mukmin sejati, yang beriman kepada Allah, tunduk kepada *manhaj*-Nya dan rela sepenuh hati melaksanakan hukum sebagaimana digariskan dalam Kitab Suci-Nya (al-Qur'an), sebagai manifestasi cinta dan ketaatannya kepada Allah dan Rasul-Nya. Islam, lanjut Quthub, mendidik umatnya agar hanya memberikan loyalitasnya kepada Allah, Rasul-Nya, dan kelompok Islam saja. Sehubungan dengan hal itu Quthub membangun teori sebagai berikut :

---

<sup>18</sup> Al-Sayyid Muhammad Husein al-Thabathaba'i, *al-Mizan fi Tafsir al-Qur'an*, (Beirut : Muassasah al-A'lam li al-Mathbu'at, 1391 HLM./1972 M.), jilid 3, hlm. 151-157

ليس للمسلم ولاء ولا حلف الا مع المسلم وليس للمسلم ولاء الا لله ولرسوله وللجماعة المسلمة<sup>19</sup>.

*Seorang Muslim tidak boleh memberikan loyalitas dan memadu janji setia kecuali dengan sesama Muslim. Seorang Muslim tidak boleh memberikan loyalitasnya kecuali kepada Allah, Rasul-Nya, dan kelompok Muslim.*

Quthub menolak dengan tegas paham keagamaan yang bernuansa sekuler atheistik yang mendukung kerjasama dan saling menolong dengan ahli kitab. Ia menilai orang yang menganut paham keagamaan demikian tidak mengerti al-Qur'an dan tidak hidup sesuai ajaran Islam. Karena itu, menurut dia, orang semacam itu harus diingatkan bahwa larangan Allah untuk bermuwalah dengan ahli kitab, semisal yang termaktub dalam ayat 51 surat al-Maidah (atau ayat lain yang isinya senada dengannya), tidak hanya ditujukan kepada kaum Mukmin di masa Nabi di Madinah tempo dulu saja. Tapi *khitab* ayat tersebut juga berlaku untuk seluruh umat Islam, kapan dan di belahan bumi manapun hingga hari Kiamat kelak. sehubungan dengan hal tersebut Quthub menyatakan :

هذا النداء موجه الى الجماعة المسلمة في المدينة ولكنه في ذلك الوقت ذاته موجه لكل جماعة مسلمة تكون في اى اركان من اركان الارض الى يوم القيامة<sup>20</sup>.

*Seruan (ayat 51 surat al-Maidah) ini (semula memang) ditujukan kepada umat Islam di Madinahlm. Tapi sejak saat itu juga (seruan ayat tersebut) ditujukan pula kepada segenap umat Islam, (kapan) dan di belahan dunia manapun hingga hari Kiamat kelak.*

Kutipan di atas dapat ditafsirkan bahwa dengan menyatakan umat Islam, kapan, dan di belahan dunia manapun, tidak boleh

---

<sup>19</sup> Sayyid Quthub, *Fi Zhilal al-Qur'an*, (Beirut – Lubnan : Dar Ihya al-Turats al-'Arabi, 1967), Jilid 2, hlm. 198-199

<sup>20</sup> *Ibid.*

saling menolong dan bekerjasama dengan non-Muslim hingga hari Kiamat kelak, berarti pendapat Quthub mengenai keharaman bagi umat Islam memilih pemimpin non-Muslim juga sangat mudah ditebak. Yakni umat Islam, kapan, dan di belahan bumi manapun, hingga hari Kiamat kelak, haram hukumnya memilih non-Muslim sebagai pemimpinnya.

Selain tokoh-tokoh yang namanya disebut di atas, setiap tokoh organisasi religio politik yang menginginkan berdirinya negara Islam, semisal Usamah bin Ladin, pemimpin *al-Qaeda*, dan Abdullah Sungkar, pendiri *Jama'ah Islamiyah*, dapat pula dikategorikan sebagai pendukung mazhab klasik dan pertengahan model kedua. Menurut versi Amerika dan Barat, *al-Qaeda* yang dipimpin Usamah bin Ladin akan mendirikan negara Islam di Timur Tengah. Sedangkan *Jama'ah Islamiyah* bentukan Abdullah Sungkar akan mendirikan negara Islam Nusantara di ASEAN yang mencakup Indonesia, Malaysia dan Mindanao (Filipina Selatan).<sup>21</sup>

Sehubungan dengan keinginan *Jama'ah Islamiyah* membentuk negara Islam Nusantara, Presiden Filipina, Gloria Machapagal Arroyo, dikabarkan mengirim surat pada Presiden AS, George W. Bush, untuk meminta bantuan melibas terbentuknya negara Islam dimaksud. Sebagai tandingannya, Arroyo menawarkan proposal pendirian negara Kristen Nusantara yang juga meliputi Indonesia, Malaysia dan Mindanao (Filipina Selatan).<sup>22</sup>

Di samping individu dan partai politik, sejumlah negara yang menjadikan Islam sebagai agama resmi negara, dan biasanya mempersyaratkan kepala negaranya harus seorang Muslim, dapat pula dikategorikan sebagai pendukung Mazhab klasik dan pertengahan yang menolak presiden non-Muslim di negara mayoritas Muslim. Ada sebanyak 26 negara yang dapat ditunjuk sebagai contohnya, yaitu : (1) Afghanistan, (2) Aljazair, (3) Arab Saudi, (4) Bahrain, (5) Bangladesh, (6) Brunai Darussalam, (7) Emirat Arab, (8) Iran, (9) Iraq, (10) Komoro, (11) Kuwait,

---

<sup>21</sup> *Tabloid Republika*, 3 Oktober 2003, hlm. 3

<sup>22</sup> *Ibid.*

(12) Libya, (13) Maladewa, (14) Malaysia, (15) Maroko, (16) Mauritania, (17) Mesir, (18) Oman, (19) Pakistan, (20) Qatar, (21) Somalia, (22) Sudan, (23) Suriah, (24) Tunisia, (25) Yaman, dan (26) Yordania.<sup>23</sup>

### **Ijtihad Politik Baru Seputar Presiden Non-Muslim**

Setelah membaca buku-buku *Sosiologi Hukum*, Noryamin Aini berkesimpulan, hukum merupakan produk dinamika sosial-kultural-politik. Karena itu, hukum selalu bersifat kontekstual. Berbeda dengan di masa klasik, konteks sosial-kultural-politik saat ini, utamanya setelah dikenalnya prinsip multikulturalisme dan demokrasi, tidak mengizinkan untuk menekan hak-hak individu kelompok minoritas di pelataran luas teras *mainstream*. Saat ini sangat perlu dipegang prinsip: setiap orang memiliki hak yang sama di depan hukum. Menolak prinsip ini berarti kita telah mendukung ketidakadilan. Padahal, ketidakadilan sesungguhnya merupakan musuh utama hukum Islam. Mengutip Ibn Qayyim, Noryamin menyatakan, bukanlah syari'at Islam jika wacana tafsir agama teks suci bersikap diskriminatif terhadap satu kelompok sosial tertentu. Bila pendapat ini diterima, maka menolak hak non-Muslim untuk menjadi presiden sama artinya dengan membuka front permusuhan terhadap Islam yang mengajarkan keadilan dan kesetaraan. Bila tidak ingin diklaim sebagai para penentang Islam, maka segala bentuk hukum yang beraura diskriminatif, sekalipun diyakini banyak orang sebagai kebenaran, harus segera dianulir, atau minimal, perlu dikaji ulang.<sup>24</sup>

Sejalan dengan pendapat tersebut, beberapa orang intelektual Muslim liberal yang tidak berlatar belakang ilmu syari'ah mencoba menawarkan ijtihad politik baru yang mendukung presiden non-Muslim. Yang termasuk dalam kelompok ini, antara lain,

---

<sup>23</sup> Abdul Rasyid Moten, *Ilmu Politik Islam*, terj. Munir A. Mu'in dan Widyawati, dari *Political Science : An Islamic Perspective*, Bandung : Pustaka, 2001, hlm. 115, 206 dan 208

<sup>24</sup> Noryamin Aini, "Dasar Legitimasi Sosiologis Gagasan Perubahan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Dalam Konteks Perubahan Sosial" dalam *Syariah Jurnal Ilmu Hukum*, No.1, volume 7, Juni 2007, hlm. 32-37

adalah (1) Mahmoud Mohammad Thaha, intelektual Muslim liberal asal Sudan, yang notabene seorang insinyur, pendiri *The Republican Brothers*, sebuah kelompok reformis Islam di Sudan, yang dieksekusi oleh Presiden Ja'far Numieri atas kejahatan murtad pada 18 Januari 1985 lantaran pandangan-pandangan tokoh oposisi yang menentang penerapan Syari'at Islam sebagai hukum negara di Sudan ini dianggap bid'ah oleh penguasa, (2) Abdullah Ahmed al-Na'im, intelektual Muslim liberal asal Sudan juga, yang notabene sarjana hukum, murid dan sekaligus juru bicara yang fasih tentang ide-ide Mahmoud Mohammad Thaha, (3) Thariq al-Bishri, intelektual Muslim liberal asal Mesir, yang notabene seorang sejarawan, (4) Asghar Ali Engineer, intelektual Muslim liberal asal India, yang notabene sarjana teknik, dan (5) Muhammad Sa'id al-Ashmawi, yang adalah intelektual Muslim liberal asal Mesir juga, yang notabene sarjana hukum, penerima penghargaan internasional dari Komite Pengacara untuk HAM yang berpusat di New York City pada 18 Oktober 1994 atas karyanya untuk melindungi HAM dan mempromosikan *rule of law*.

Pandangan fiqh klasik yang tidak membolehkan non-Muslim menjadi presiden di negara mayoritas Muslim, menurut Mahmoud Mohammad Thaha, tidak mampu memberikan representasi demokratis yang proporsional kepada minoritas non-Muslim yang . . . menjadi warga negara Islam modern dan atau sebuah negara yang diperintah oleh mayoritas Muslim. Karena itu, pandangan fiqh klasik yang bercorak diskriminatif terhadap non-Muslim, tegas Thaha, mendesak untuk segera direformasi.<sup>25</sup>

Pandangan fiqh klasik yang mendiskriminasikan non-Muslim, kata Thaha, didasarkan pada ayat-ayat Madaniyyah yang memang sarat dengan aura diskriminatif, bukan didasarkan pada ayat-ayat Makiyyah yang menekankan martabat yang inheren pada seluruh umat manusia, tanpa membedakan jenis kelamin,

<sup>25</sup> Carolyne Fluehr Lobban, "Melawan Ekstrimisme Islam : Kasus Muhammad Sa'id al-Ashmawi", Kata Pengantar dalam Muhammad Sa'id al-Ashmawi, *Jihad Melawan Islam Ekstrim*, terj. Hery Haryanto Azumi dari *Against Islamic Extremism*, (Depok : Desantara, 2002), cet. ke-1, hlm. 14

keyakinan keagamaan, ras, dan lain-lain. Untuk menghilangkan diskriminasi terhadap non-Muslim, kata Thaha, ayat-ayat Madaniyyah yang di masa klasik digunakan sebagai argumentasi teologis untuk mendiskriminasikan non-Muslim, harus segera dicabut. Sebagai gantinya, ayat-ayat Makiyyah yang dulu dicabut digunakan kembali sebagai basis hukum Islam modern.<sup>26</sup>

Senada dengan Thaha, al-Na'im menyatakan, pendapat umat Islam awal yang menolak presiden non-Muslim dapat dibenarkan. Argumentasinya karena sejak masa-masa pembentukan syari'ah (dan paling tidak untuk masa seribu tahun kemudian) belum ada konsepsi hak-hak asasi manusia universal di dunia ini. Sejak abad ke-7 hingga abad ke-20, kata al-Na'im, adalah suatu hal yang normal di seluruh dunia untuk menentukan status dan hak-hak seseorang berdasarkan agama. Dengan kata lain, boleh dikata, diskriminasi atas dasar agama adalah norma seluruh dunia pada waktu itu.<sup>27</sup>

Karena itu, pandangan fiqh klasik yang menolak presiden non-Muslim, dapat dibenarkan oleh konteks historisnya. Akan tetapi, ini tidak dimaksudkan untuk menyatakan bahwa saat ini hal tersebut masih dapat dibenarkan. Mengingat pendapat yang menolak presiden non-Muslim itu dibenarkan oleh konteks historis yang ada di masa lalu, maka selesailah sudah pembenaran itu sekarang, sebab konteks historis yang ada sekarang ini sudah berbeda sama sekali dengan konteks historis yang ada di masa lalu.<sup>28</sup>

Setelah dikenal konsepsi hak-hak asasi universal, kata al-Na'im, diskriminasi atas dasar agama itu melanggar penegakkan HAM. Kaum absolutis yang hidup di masa kontemporer, semisal al-Maududi, Javid Iqbal, dan Hasan Turabi, yang masih saja menolak presiden non-Muslim, adalah disebabkan karena mereka memandang aturan syari'at yang melarang umat Islam memilih presiden non-Muslim bersifat permanen. Padahal, sesungguhnya hal tersebut bersifat temporer. Bila saat ini pendapat yang menolak presiden non-Muslim masih tetap

---

<sup>26</sup> Abdullah Ahmed al-Na'im, *op. cit.*, hlm. 48 dan 88

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 282

<sup>28</sup> *Ibid.*

dipertahankan, maka tentu akan menimbulkan sesuatu yang kontra produktif, karena di samping dapat merusak citra umat dan agama Islam, juga dapat menyulut timbulnya konflik dan perang, baik pada skala lokal maupun internasional.<sup>29</sup>

Pemikiran politik Islam klasik yang menolak presiden non-Muslim, kata al-Na'im, sekalipun dijabarkan dari sumber-sumber wahyu fundamental Islam, al-Qur'an dan al-Sunnah, sesungguhnya bukanlah wahyu, tetapi tak lebih dari sekedar produk penafsiran manusia atas sumber-sumber tersebut. Produk penafsiran tersebut, tak dapat dibantah, lahir dalam sebuah konteks historis tertentu yang secara mendasar berbeda dengan zaman kita sekarang. Saat ini, kata al-Na'im, diskriminasi berdasarkan agama sebagaimana lazim berlaku di masa klasik, secara moral tertolak dan secara politik sudah tidak dapat diterima lagi.

Di masa kontemporer sekarang ini, kata al-Na'im, ayat-ayat yang melarang umat Islam memilih presiden non-Muslim sudah tidak relevan digunakan lagi. Sebagai gantinya, yang perlu ditonjolkan adalah ayat-ayat Makiyyah yang mengajarkan persamaan universal seluruh umat manusia, tanpa memandang agama yang dipeluknya. Ayat-ayat yang dimaksud antara lain adalah ayat 13 surat al-Hujurat, yang berbunyi sebagai berikut :

يا ايها الناس انا خلقناكم من ذكر وانثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا ان اكرمكم عند الله اتقاكم  
 . . . (الحجرات : ١٣)

*"Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah adalah orang yang paling bertakwa di antara kamu . . . (Q.S. 49 : al-Hujurat : 13).*

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 220

Pesan yang tercantum dalam ayat 13 surat al-Hujurat tersebut, menurut Thaha, sesungguhnya sangat manusiawi dan mencerahkan. Akan tetapi, orang-orang Arab Mekkah dan sekutunya ketika disampaikan pesan ayat tersebut di hadapan mereka, bukannya menerima, namun sebaliknya malah menganiaya Nabi dan pengikutnya serta bersekongkol untuk membunuh beliau. Sehingga Nabi dan para sahabatnya terpaksa hijrah ke Madinah pada tahun 622 M. Ini menunjukkan pesan egalitarian yang termaktub pada ayat tersebut tidak atau belum cocok diterapkan pada saat itu, sehingga ditunda pelaksanaannya sampai waktu yang memungkinkan pemberlakuannya kembali telah tiba. Abad ke-20 dan seterusnya, menurut Thaha adalah abad yang tepat untuk memberlakukan kembali ayat-ayat yang pernah ditunda pelaksanaannya itu, sebab pada abad tersebut orang sudah tidak keberatan lagi untuk menerima dan melaksanakan pesan egalitarian yang diajarkan Allah dalam ayat 13 surat al-Hujurat itu.

Selain menganjurkan umat Islam untuk meninggalkan ayat-ayat Madaniyyah yang berisi pesan-pesan diskriminatif terhadap non-Muslim, al-Na'im juga menyarankan agar umat Islam di masa kontemporer sekarang ini berpegang pada prinsip resiprositas, yakni prinsip timbal balik yang sama-sama menghargai sistem kepercayaan orang lain. Dengan berpegang pada prinsip ini, seseorang akan dapat bersikap kepada orang lain yang berbeda agama dengannya, sama seperti sikap yang diinginkannya dari orang lain untuk dirinya sendiri.<sup>30</sup> Berdasarkan prinsip ini, bila minoritas umat Islam di negara-negara mayoritas non-Muslim ingin memperoleh hak untuk menjadi presiden, maka non-Muslim di negara-negara mayoritas Muslim pun semestinya juga tidak dicabut haknya untuk menjadi presiden.

Senada dengan pendapat di atas, dalam memilih kepala negara, Asghar menyarankan agar parameternya tidak difokuskan pada agama seseorang. Tapi fokus pandangan harus diletakkan pada kecakapan memerintah dan kemampuan menegakkan keadilan, menentang kezaliman dan kesewenang-wenangan.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 268



Mengutip Abdurrahman Kawaqibi (1854 -1902 M), pembaharu asal Arab, Syiria, Asghar menyatakan, karena penindasan dan kesewenang-wenangan adalah sesuatu yang asing bagi Islam, maka seorang penguasa non-Muslim yang adil lebih disukai ketimbang penguasa Muslim yang tiran. Karena alasan seperti ini pula Rasul merasa bangga terlahir dalam periode Nushirwan, seorang raja non-Muslim yang adil.<sup>31</sup>

Kawaqibi, dalam upaya mendukung pernyataannya di atas, bahwa penguasa non-Muslim yang adil lebih baik ketimbang penguasa Muslim yang tiran, mengutip sebuah peristiwa yang diceritakan dalam buku Ibnu Taqtaqi, *al-Fakhri fi al-Adab al-Sultaniyah wa al-Dawal al-Islamiyah* :

Ketika pada tahun 656 H (1258 M) Hulagu, sang penakluk dari Mongolia yang bukan Muslim, berhasil menguasai Baghdad, ia bertanya kepada para ulama golongan Mustansaria: “Siapakah gerangan yang lebih baik, penguasa kafir yang adil ataukah penguasa Muslim yang Tiran?” Tak satu pun dari mereka yang memberi jawaban yang memuaskan. Kemudian Radi al-Din bin Thaus, ketika tiba gilirannya untuk menjawab, mengacungkan selembar kertas (di mana pertanyaan tadi tertulis) yang telah diberi jawaban. Dia menulis bahwa penguasa kafir yang adil lebih disukai ketimbang penguasa Muslim yang tiran. Kemudian semua ulama ikut mencantumkan tanda tangan mereka pada selembar kertas itu sebagai tanda persetujuan atas jawaban Radi.<sup>32</sup>

Senada dengan pendapat yang dikutip di muka, Muhammad Sa’id al-Ashmawy juga membolehkan non-Muslim menjadi presiden di negara mayoritas Muslim. Argumentasinya karena ayat-ayat al-Qur’an yang melarang umat Islam memilih presiden non-Muslim bersifat temporer. Ayat-ayat tersebut, kata al-Ashmawy, hanya berlaku di zaman Nabi di Madinah yang sewaktu ayat tersebut turun sedang berada dalam suasana perang dengan non-Muslim. Saat ini, situasi seperti yang dihadapi Nabi di Madinah sudah tidak ada lagi, sehingga larangan bagi umat

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 162

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 163

Islam untuk memilih presiden non-Muslim sudah tidak berlaku lagi.<sup>33</sup>

Pendapat kaum militan yang menolak presiden non-Muslim, kata al-Ashmawy, muncul karena mereka menyalahafsirkan ayat-ayat yang melarang umat Islam untuk memilih presiden non-Muslim sebagai ayat-ayat yang bersifat permanen dan ahistoris. Saat ini, pendapat yang menolak presiden non-Muslim, kata al-Ashmawy, adalah pendapat yang anti demokrasi, salah, dan tidak sesuai dengan era modern.<sup>34</sup>

Pendapat kelompok pertama, yakni yang menolak presiden non-Muslim, berangkat dan berpusat pada wahyu serta pemahaman yang disucikan melalui proses sejarah. Perintah dan larangan Allah dalam Kitab Suci dipandang berlaku abadi, mengatasi sejarah, dan terbebas dari campur tangan manusia dalam pembentukannya. Ia merupakan skenario Tuhan sejak zaman azali. Penganut pendapat ini tidak peduli realitas historis yang ada, dan lupa akan adanya jarak yang begitu jauh antara dirinya dengan apa yang dibacanya, dengan waktu di saat teks Kitab Suci yang dibacanya, dan difirmankan Tuhan, dan perkembangan pemikiran yang muncul kemudian.

Lebih dari itu bahkan boleh dikata, penganut pendapat ini tanpa peduli dengan keterbatasan-keterbatasan yang melekat dalam dirinya telah bermetamorfosis menjadi Tuhan yang tidak terbatas, atau minimal mereka mengklaim, pendapat merekalah yang sesungguhnya dikehendaki Tuhan. Pengambilalihan otoritas Tuhan semacam ini, menurut Khaled Abou El Fadl, merupakan tindakan despotisme dan sekaligus juga merupakan sebuah bentuk penyelewengan (*corruption*) yang nyata dari logika hukum Islam yang tidak bisa dibenarkan begitu saja.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Muhammad Sa'id al-Ashmawy, *Jihad Melawan Islam Ekstrim*, terj. Hery Haryanto Azumi dari *Against Islamic Extremism*, (Depok : Desantara, 2002), cet. ke-1, hlm. 181

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 13

<sup>35</sup> M. Amin Abdullah, "Pendekatan Hermeneutik dalam Studi Fatwa-Fatwa Keagamaan Proses Negosiasi Komunitas Pencari Makna Teks, Pengarang, dan Pembaca", Pengantar dalam Khaled M. Abou El Fadl, *Atas Nama Tuhan dari Fiqh Otoriter ke Fiqh Otoritatif*, terj. R. Cecep Lukman Yasin dari *Speaking in God's Name: Islamic Law, Authority, and Woman*, ( Jakarta: Serambi, 2004 M), hlm. ix-xii

Sedangkan pendapat kelompok kedua, yakni yang mendukung presiden non-Muslim, sebaliknya mencoba membongkar kekudusan cara pandang pertama.<sup>36</sup> Perintah dan larangan Allah dalam Kitab Suci tidak seluruhnya dipandang berlaku abadi, dapat dikontekstualisasikan sejalan dengan dinamika sejarah, tidak steril dari intervensi konstruksi manusia, dan bukan merupakan skenario Tuhan sejak zaman azali.

Kekurangan pendapat kelompok pertama, yang bercorak literal, tidak dapat memecahkan kompleksitas masalah yang muncul dan berkembang di tengah kehidupan umat Islam. Sementara keunggulan pendapat kelompok kedua yang bercorak liberal – kontekstual, sebaliknya dapat memberi solusi yang efektif terhadap masalah yang muncul dan berkembang di tengah kehidupan umat Islam. Problem pendapat kelompok kedua, adalah menghadapi resiko penolakan tajam dari banyak kalangan umat Islam radikal karena memandang produk penafsiran model kedua ini tidak lahir dan bersumber dari tradisi Islam.

Pandangan fiqh klasik yang menolak presiden non-Muslim dirumuskan di saat hubungan antar golongan yang berbeda agama didasarkan pada prinsip konflik. Akan tetapi, karena pada masa kini hubungan antar golongan yang berbeda agama didasarkan atas prinsip perdamaian dan persamaan, maka yang paling relevan dan paling maslahat diterapkan di masa kontemporer sekarang ini adalah pendapat para teoritis politik Muslim liberal, semisal Mahmoud Mohammad Thaha, Abdullah Ahmad al-Na'im, Thariq al-Bishri, dan Muhammad Sa'id al-Ashmawy, yang sama-sama menyatakan, non-Muslim dapat menjadi presiden di negara mayoritas Muslim.

### **Kesimpulan**

Dari pembahasan yang telah dipaparkan dalam artikel ini dapat dikemukakan sebuah konklusi penting sebagai jawaban atas pertanyaan inti dan mendasar yang telah dilontarkan pada

---

<sup>36</sup> Machosin, *Metodologi Pemikiran Islam Kontemporer Sebuah Auto Kritik*, dalam Uliil Absar Abdalla, *et. al., Islam Liberal dan Fundamental sebuah Pertarungan Wacana*, (Yogyakarta : Elsaq Press, 2003), hlm. 12-19

bagian awal artikel ini. Konklusi yang dimaksud adalah sebagai berikut :

Mengacu kepada ketentuan al-Qur'an dan al-Sunnah yang berbicara soal kepemimpinan non-Muslim, mayoritas ulama yang otoritatif masih tetap teguh berpendapat, dalam kondisi normal, kaum Muslimin di negara Muslim, haram hukumnya memilih presiden non-Muslim. Akan tetapi, di saat darurat, seperti umat Islam sedang berada dalam ketertindasan politik, mereka dibolehkan memilih presiden Non-Muslim. Hanya ada beberapa orang intelektual Muslim liberal yang tidak berlatar belakang ilmu syari'ah saja yang berpendapat sebaliknya, kaum Muslimin di Negara Muslim, boleh memilih presiden non-Muslim, kendatipun bukan dalam kondisi darurat. Sebab saat ini, menurut mereka, ketentuan al-Qur'an dan al-Sunnah yang melarang umat Islam memilih presiden non-Muslim, sudah tidak berlaku lagi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al-Qur'an al-Karim
- Abduh, Muhammad dan Rasyid Ridha, *Tafsir al-Qur'an al-Hakim (Tafsir al-Manar)*, Beirut : Dar al-Ma'rifah, t.thlm., jilid 6
- Aini, Noryamin, "Dasar Legitimasi Sosiologis Gagasan Perubahan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Dalam Konteks Perubahan Sosial" dalam *Syariah Jurnal Ilmu Hukum*, No.1, volume 7, Juni 2007
- Abdullah, M. Amin, "Pendekatan Hermeneutik dalam Studi Fatwa-Fatwa Keagamaan Proses Negosiasi Komunitas Pencari Makna Teks, Pengarang, dan Pembaca", Pengantar dalam Khaled M. Abou El Fadl, *Atas Nama Tuhan dari Fiqh Otoriter ke Fiqh Otoritatif*, terj. R. Cecep Lukman Yasin dari *Speaking in God's Name: Islamic Law, Authority, and Woman*, Jakarta: Serambi, 2004 M
- Ashmawy, al, Muhammad Said, *Jihad Melawan Islam Ekstrim*, terj. Hery Haryanto dari *Against Islamic Extremism*, Depok: Desantara, 2002
- 'Arabi, Ibn, *Ahkam al-Qur'an*, Beirut – Lubnan : Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1998, jilid 2
- Baghdadi, al, Abdurrahman, *Islam Menolak Bantuan Militer Negara Kafir*, Surabaya : Suara Bersama, 1990
- Dimasyqi, al, Imam Abi al-Fida al-Hafidz Ibn Katsir, *Tafsir al-Qur'an al-'Azhim*, Beirut : Dar al-Fikr, 1992
- Enginer, Ali Asghar, *Devolusi Negara Islam*, terj. Imam Muttaqin, dari *Islamic State*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000
- Esposito, John L, *Islam dan Politik*, terj. M. Joesoef Syamsuddin, dari *Islam and Politics*, Jakarta : Bulan Bintang, 1990
- Huwaidi, Fahmi, Prof., "Kebangkitan Islam dan Persamaan Hak Antar Warga Negara", dalam DR., Yusuf Qardhawi, *et. al., Kebangkitan Islam dalam Perbincangan Para Pakar*, terj. Mohlm. Nurhakim, dari *Ru'yah Nuqadiyah min al-Dakhil*, Jakarta : Gema Insani Press, 1998

- Jashshash, al, Abu Bakar Ahmad Ibn Ali, *Ahkam al-Qur'an*, al-Qahirah : Syirkah Maktabah wa Mathba'ah Abd al-Rahman Muhammad, t.tp.: t.thlm., jilid 2
- Lobban, Carolyne Fleuehr, "Melawan Ekstrimisme Islam : Kasus Muhammad Said al-Ashmawy", Kata Pengantar dalam Muhammad Said al-Ashmawy, *Jihad Melawan Islam Ekstrim*, terj. Hery Haryanto Azumi dari *Against Islamic Extremism*, Depok : Desantara, 2002
- Mochasin, Prof., DR., "Metodologi Pemikiran Islam Kontemporer Sebuah Auto Kritik", dalam Ulil Absar Abdalla, *et. al., Islam Liberal dan Fundamental Sebuah Pertarungan Wacana*, Yogyakarta : Elsaq Press, 2003
- Moten, Abdul Rashid, *Ilmu Politik Islam*, terj. Munir A. Mu'in dan Widyawati, dari *Political Science : An Islamic Perspective*, Bandung : Pustaka, 2001
- Naim, al, Abdullah Ahmad, *Dekonstruksi Syariah*, terj. Ahmad Suaedy dan Amiruddin Arrany, dari *Toward an Islamic Reformation: Civil Liberties Human Rights and International Law*, Yogyakarta : LKIS, 1994
- Quthub, Sayyid, *Fi Zhilal al-Qur'an*, Beirut – Lubnan : Dar Ihya al-Turats al-'Arabi, 1967
- Tabloid Republika*, 3 Oktober 2003
- Tempo*, 8 Oktober 1983
- Thabathaba'i, al, al-Sayyid Muhammad Husein, *al-Mizan fi Tafsir al-Qur'an*, Beirut : Muassasah al-A'lami li al-Mathbu'at, 1391 H/1972 M, jilid 3
- Zamakhsyari, al, *al-Kasyaf ,an Haqa'iq al-Tanzil wa Uyun al-Aqawil fi Wujuh al-Ta'wil*, Mishr : Syirkah Maktabah wa Mathba'ah Musthafa al-Babi al-Halabi wa Auladuh, 1392 H/1972 M, jilid 2
- Zuhaili, al, Wahbah, *al-Tafsir al-Munir fi al-'Aqidah wa al-Syari'ah wa al-Manhaj*, Beirut : Dar al-Fikr al-Mu'ashir, t.thlm., jilid 3

## **Biodata Penulis**

### **H. Suriansyah Murhaini**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Palangkaraya Kalimantan Tengah. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana pada Fakultas Hukum Unlam. Program Magister Ilmu Hukum Unlam, Doktor Ilmu Sosial pada Pascasarjana Universitas Merdeka Malang. Alamat korespondensi: Jln. Yos Sudarso Palangkaraya

### **Abdul Halim Barkatullah**

Lahir di Banjarmasin, 9 November 1976. Menyelesaikan S3 di Program Pascasarjana Hukum UII Yogyakarta. Saat ini menjadi dosen Fakultas Hukum Unlam Banjarmasin dalam Mata Kuliah Hukum Bisnis. Alamat korespondensi Fakultas Hukum Unlam Jl. Brigjend. H. Hasan Basri Banjarmasin. Telp 05117592244  
Email: dr halim\_barkatullah@yahoo.co.id

### **Tina Sabriantina**

Dosen Fakultas Hukum Universitas PGRI Palangkaraya. Di samping itu menjabat sebagai Ketua Kongres Advokat Indonesia (KAI) Provinsi Kalimantan Tengah.

### **Neila Susanti**

Penulis menamatkan jenjang pendidikan tinggi di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sumatera Utara (USU) tahun 1994 dan Program S2 USU tahun 1999. Bekerja sebagai staf pengajar di Fakultas Syari'ah IAIN Sumatera Utara dari tahun 1999. Alamat Korespondensi: Fakultas Syariah IAIN Sumatera Utara, Jalan Williem Iskandar Pasar V Medan Estate, Medan. Telp. 061-6615683.

**Rahmat Sholihin**

Dosen Tetap pada Fakultas Syariah IAIN Antasari Banjarmasin.  
Menyelesaikan Master pada UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.  
Alamat korespondensi: Fak. Syariah IAIN Antasari, Jalan A. Yani  
KM. 4,5 Banjarmasin 70235

**H.M. Mujar Ibnu Syarif**

Dosen Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri  
Syarif Hidayatullah Jakarta. Alamat korespondensi: Fak. Syariah  
dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jl. H. Ir. Juanda No. 95  
Ciputat Jakarta, 15412, Indonesia.



**KETENTUAN PENULISAN**  
***JURNAL KONSTITUSI***

Jurnal konstitusi adalah salah satu media komunikasi ilmiah enam bulanan yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI bekerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi IAIN Antasari sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. Jurnal konstitusi ditujukan bagi pakar, akademisi, praktisi, penyelenggara negara, LSM, serta bagi masyarakat umum pemerhati maupun penggiat hukum, konstitusi dan ketatanegaraan.

Sebagaimana jurnal pada umumnya, jurnal konstitusi tampil dalam format ilmiah sebuah jurnal sehingga tulisan yang dikirim untuk dimuat hendaknya memenuhi kaidah selingkung penulisan jurnal ilmiah. Untuk mempermudah koreksi naskah, diharapkan penulisan catatan kaki mengikuti ketentuan sebagai berikut:

1. Emanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentar HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-209.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih Bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT. Alumni, 2003), hlm.7.
4. "Jumlah BUMN diciutkan jadi 50" *Republika*, 19 Oktober 2005.
5. Priyono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka ketentuannya sebagai berikut:

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.

2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Development and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3rd Conferenc of the international Associatio for Water Kaw (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, Desember 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture, dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
5. Indonesia, *Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Prijono. "*Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia*, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Kami menerima tulisan, artikel kajian ilmiah dan/atau hasil penelitian yang berbobot mengenai masalah ketatanegaraan, hukum, dan konstitusi, serta isu hukum di daerah. Secara khusus setiap edisi kami menyajikan tema sesuai hasil rapat redaksi berdasarkan isu yang berkembang yang berkaitan dengan isu hukum di daerah, pemilu, hukum ketatanegaraan dan konstitusi serta hasil-hasil penelitian bidang-bidang tersebut.

Tulisan dilampiri dengan biodata serta alamat email. Tulisan dikirim via email ke alamat: [kajiankonstitusi.antasari@gmail.com](mailto:kajiankonstitusi.antasari@gmail.com).

