

BAB II

GAMBARAN UMUM TENTANG KOMISI PEMILIHAN UMUM (KPU)

A. Pengertian tentang Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sebelum Pemilu 2004, KPU dapat terdiri dari anggota-anggota yang merupakan anggota sebuah partai politik, namun setelah dikeluarkannya UU No. 4/2000 pada tahun 2000, maka diharuskan bahwa anggota KPU adalah non-partisan.¹

Ketua KPU periode 2007-2012 adalah Prof. Dr. Abdul Hafiz Anshari A.Z, M.A. Secara institusional, KPU yang ada sekarang merupakan KPU ketiga yang dibentuk setelah Pemilu demokratis sejak reformasi 1998. KPU pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keppres No 16 Tahun 1999 yang berisikan 53 orang anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan Partai Politik dan dilantik oleh Presiden BJ Habibie. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres No 10 Tahun 2001 yang berisikan 11 orang anggota yang berasal dari unsur akademis dan LSM dan dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres No 101/P/2007 yang berisikan 7 orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007 minus Syamsul Bahri yang belum dilantik Presiden karena masalah hukum.

¹ <http://www.Wikipedia.com/kpu//> diakses pada tanggal 30 Mei 2011.

Untuk menghadapi pelaksanaan Pemilihan Umum 2014, image KPU harus diubah sehingga KPU dapat berfungsi secara efektif dan mampu memfasilitasi pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil. Terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil tersebut merupakan faktor penting bagi terpilihnya wakil rakyat yang lebih berkualitas, dan mampu menyuarakan aspirasi rakyat. Sebagai anggota KPU, integritas moral sebagai pelaksana pemilu sangat penting, selain menjadi motor penggerak KPU juga membuat KPU lebih kredibel di mata masyarakat karena didukung oleh personal yang jujur dan adil.

Tepat 3 (tiga) tahun setelah berakhirnya penyelenggaraan Pemilu 2004, muncul pemikiran di kalangan pemerintah dan DPR untuk meningkatkan kualitas pemilihan umum, salah satunya kualitas penyelenggara Pemilu. Sebagai penyelenggara pemilu, KPU dituntut independen dan non-partisan.

Untuk itu atas usul insiatif DPR-RI menyusun dan bersama pemerintah mensyahkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu. Sebelumnya keberadaan penyelenggara Pemilu terdapat dalam Pasal 22-E Undang-undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggungjawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak manapun.

Perubahan penting dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan kemudian disempurnakan dalam 1 (satu) Undang-undang secara lebih komprehensif.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya. KPU memberikan laporan kepada Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu juga mengatur kedudukan panitia pemilihan yang meliputi PPK, PPS, KPPS dan PPLN serta KPPSLN yang merupakan penyelenggara Pemilihan Umum yang bersifat ad hoc. Panitia tersebut mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam rangka mengawal

terwujudnya Pemilihan Umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Dalam rangka mewujudkan KPU dan Bawaslu yang memiliki integritas dan kredibilitas sebagai Penyelenggara Pemilu, disusun dan ditetapkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Agar Kode Etik Penyelenggara Pemilu dapat diterapkan dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, dibentuk Dewan Kehormatan KPU, KPU Provinsi, dan Bawaslu.

Di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, jumlah anggota KPU adalah 11 orang. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, jumlah anggota KPU berkurang menjadi 7 orang. Pengurangan jumlah anggota KPU dari 11 orang menjadi 7 orang tidak mengubah secara mendasar pembagian tugas, fungsi, wewenang dan kewajiban KPU dalam merencanakan dan melaksanakan tahap-tahap, jadwal dan mekanisme Pemilu DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden/Wakil Presiden dan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, komposisi keanggotaan KPU harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Masa keanggotaan KPU 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.

Penyelenggara Pemilu berpedoman kepada asas : mandiri, jujur, adil, kepastian hukum. tertib penyelenggara Pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas.

Sedangkan cara pemilihan calon anggota KPU-menurut Undang-undang

Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu-adalah Presiden membentuk Panitia Tim Seleksi calon anggota KPU tanggal 25 Mei 2007 yang terdiri dari lima orang yang membantu Presiden menetapkan calon anggota KPU yang kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengikuti fit and proper test. Sesuai dengan bunyi Pasal 13 ayat (3) Undang-undang N0 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, tim Seleksi Calon Anggota KPU pada tanggal 9 Juli 2007 telah menerima 545 orang pendaftar yang berminat menjadi calon anggota KPU. Dari 545 orang pendaftar, 270 orang lolos seleksi administratif untuk mengikuti tes tertulis. Dari 270 orang calon yang lolos tes administratif, 45 orang bakal calon anggota KPU lolos tes tertulis dan rekam jejak yang diumumkan tanggal 31 Juli 2007.²

B. Visi dan Misi Lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU)

VISI: Terwujudnya Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki integritas, profesional, mandiri, transparan dan akuntabel, demi terciptanya demokrasi Indonesia yang berkualitas berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

MISI: Membangun lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki kompetensi, kredibilitas dan kapabilitas dalam menyelenggarakan pemilihan umum.

1. Menyelenggarakan Pemilihan Umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan

² <http://www.kpu.go.id> diakses pada 30 Mei, 2011.

Wakil Kepala Daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, akuntabel, edukatif dan beradab.

2. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang bersih, efisien dan efektif.
3. Melayani dan memperlakukan setiap peserta Pemilihan Umum secara adil dan setara, serta menegakkan peraturan Pemilihan Umum secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Meningkatkan kesadaran politik rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam pemilihan umum demi terwujudnya cita-cita masyarakat Indonesia yang demokratis.³

C. Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) periode 2007 - 2012

Dari tanggal 21 s/d 30 Agustus 2007, Panitia Tim Seleksi Calon Anggota KPU memilih 21 (dua puluh satu) nama bakal calon anggota KPU untuk periode 2007-2012 dan menyampaikannya kepada Presiden RI, selanjutnya Presiden menyampaikan 21 nama bakal calon anggota KPU kepada DPR-RI untuk mengikuti fit and proper test. Dewan Perwakilan Rakyat melakukan fit and proper test dari tanggal 1 s/d tanggal 3 Oktober 2007. Akhirnya Komisi II DPR-RI memilih dan menyusun urutan peringkat 21 (dua puluh satu) nama calon anggota KPU.

Selanjutnya setelah 7 (tujuh) peringkat teratas anggota KPU terpilih, disahkan dalam Rapat Paripurna DPR-RI pada tanggal 9 Oktober 2007. Namun hanya 6 (enam) orang yang dilantik dan diangkat sumpahnya oleh Presiden Susilo

³ *Ibid.*,

Bambang Yudhoyono pada tanggal 23 Oktober 2007. Sedangkan Prof. Dr. Ir. Syamsul Bahri M.S. urung dilantik karena terlibat persoalan hukum.

1. Ketua: Prof. Dr. Abdul Hafiz Anshari A.Z, M.A., mantan Ketua KPU Provinsi Kalimantan Selatan.
2. Sri Nuryanti, S.IP, M.A., peneliti LIPI.
3. Dra. Endang Sulastri, M.Si., Aktivis perempuan.
4. I Gusti Putu Artha, S.T, M.Si., Anggota KPU Provinsi Bali.
5. Prof. Dr. Ir. Syamsul Bahri, M.S, Dosen Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya Malang.
6. Dra. Andi Nurpati, M.Pd., Guru MAN I Model Bandar Lampung.
7. H. Abdul Aziz, M.A., Direktur Ditmapenda, Bagais, Departemen Agama.⁴

D. Sejarah Terbentuknya Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Walupun pemilu 1955 dikenal sebagai pemilu pertama di Indonesia, namun sejarah pembentukan lembaga penyelenggara pemilu sudah di mulai pada 1946 ketika Presiden Soekarno membentuk Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat, menyusun disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat (UU No. 12/1946) Namun BPS yang memiliki cabang-cabang di daerah ternyata tidak pernah menjalankan tugasnya melakukan pemilihan anggota parlemen. Setelah relokasi kemerdekaan reda pada 7 November 1953 Presiden Soekarno menandatangani Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1955 tentang Pengangkatan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) Panitia inilah yang bertugas

⁴ *Ibid.*,

menyiapkan, memimpin dan menyelenggarakan Pemilu 1955 untuk memilih anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.⁵

Undang-Undang nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (UU No. 7/1953) yang disahkan pada 4 April 1953 menyebutkan, PPI berkedudukan di ibukota Negara, Panitia Pemilihan berkedudukan di setiap daerah pemilihan,⁶ Panitia Pemilihan Kabupaten berkedudukan di setiap Kabupaten, Panitia Pemunggutan Suara berkedudukan di setiap kecamatan, Panitia Pendaftaran Pemilihan berkedudukan di setiap desa, dan Panitia Pemilihan Luar Negeri. PPI ditunjuk oleh Presiden, Panitia Pemilihan ditunjuk oleh Menteri Kehakiman, dan Panitia Pemilihan Kabupaten ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri. Ketentuan terakhir ini sempat menimbulkan ketegangan antara pemerintah dengan PPI dalam menyusun kepanitiaan pemilu secara keseluruhan, karena UU.7/1953 juga menyatakan bahwa PPI bertugas menyiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilu, yang berarti membuat peraturan teknis pemilu.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sendiri sesungguhnya merupakan jelmaan dari Lembaga Pemilihan Umum (LPU), Lembaga yang bertugas menyelenggarakan pemilu pada zaman Orde Baru. Menyusul runtuhnya rezim Orde Baru, LPU yang di bentuk Presiden Soeharto pada 1870 itu kemudian

⁵ Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante* (Jakarta: Panitia Pemilihan Indonesia, 1958), hlm 3-19.

⁶ Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 membagi Indonesia kedalam 16 daerah pemilihan: 01) Jawa Timur, 02) Jawa Tengah, 03) Jawa Barat, 04) Jakarta Raya, 05) Sumatera Selatan, 06) Sumatera Tengah, 07) Sumatera Utara, 08) Kalimantan Barat, 09) Kalimantan Selatan, 10) Kalimantan Timur, 11) Sualwesi Selatan Utara-Tenggara, 12) Sulawesi Tenggara-Selatan, 13) Maluku, 14) Sunda Kecil Timur, 15) Sunda Kecil Barat, 16) Irian Barat.

direformasi menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan memperkuat peran, fungsi dan struktur organisasinya menjelang pelaksanaan pemilu 1999. Saat itu KPU diisi oleh wakil-wakil pemerintah dan wakil-wakil peserta pemilu 1999. Namun, pasca-pemilu 1999 KPU diformat ulang kembali guna mengikuti tuntutan publik yang mendesak agar lembaga tersebut lebih independen dan bertanggungjawab. Melalui format ulang tersebut, anggota-anggota yang duduk di lembaga tersebut tidak lagi dari unsur wakil-wakil pemerintah dan wakil-wakil peserta, melainkan dari unsur-unsur nonpartisan. Meskipun Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa. “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri,”⁷

Dilihat dari sejarahnya berdirinya Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan sebagai salah satu terwujudnya negara yang demokratis. Tim Seleksi Calon Anggota Komisi Pemilihan Umum telah terbentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Tim Seleksi Calon Anggota Komisi Pemilihan Umum tanggal 25 Mei 2007 yang ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono. Pembentukan tim seleksi dalam rangka melaksanakan ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu). tim seleksi adalah membantu Presiden untuk menetapkan calon anggota KPU yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden. Tim Seleksi melaksanakan tugasnya

⁷ Undang -Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

sampai dengan terbentuknya Anggota KPU. Tim seleksi terdiri dari lima orang, yaitu: Prof. Dr. Ridwan Nasir, MA, Ketua merangkap Anggota; Dr. Purnaman Natakusumah, MPA, Sekretaris merangkap Anggota; Prof. Dr. Balthasar Kambuaya, Anggota; Prof. Dr. Sarlito Wirawan, Anggota dan Prof. Dr. Jalaluddin, Anggota. Dalam memilih calon anggota KPU tim seleksi melaksanakan beberapa tahapan diantaranya: mengumumkan pendaftaran calon anggota KPU sekurang-kurangnya pada lima media massa cetak harian nasional selama satu hari dan lima media massa elektronika nasional selama tiga hari berturut-turut, menerima pendaftaran dalam waktu paling lambat tujuh hari kerja terhitung sejak pengumuman terakhir, melakukan seleksi tertulis dalam waktu paling lambat lima hari kerja terhitung sejak pengumuman hasil penelitian dan menyampaikan 21 (dua puluh satu) nama bakal calon anggota KPU kepada Presiden.⁸

E. Peran dan Fungsi Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Dalam sistem ketatanegaraan modern, model pembagian kekuasaan menjadi tiga bidang, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif, tidak memadai lagi. Kehidupan politik kenegaraan sudah demikian kompleks, sehingga tiga lembaga yang membidangi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, tidak mungkin mampu menjalankan semua tugas kenegaraan. Inilah yang melatari lahirnya lembaga-lembaga negara tambahan independen atau *the auxiliary state agency*. Penting dalam rangka menjaga proses demokrasi yang tengah dikembangkan oleh negara yang baru saja melepaskan diri dari sistem otoritarian. Dalam konteks inilah Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus diposisikan, yakni sebagai penggerak

⁸ <http://www.Jakarta,Kpu.go.id>. Diakses pada Hari Kamis 10 Maret 2011.

proses demokratisasi lewat kegiatan pemilu.⁹

Kehadiran KPU mesti juga ditempatkan dalam arus sejarah di mana Indonesia membutuhkan lembaga penyelenggara pemilu independen, karena pemerintah tidak lagi memiliki kredibilitas untuk menyelenggarakan pemilu yang *fair*. Pengalaman tujuh pemilu Orde Baru membuktikan hal itu.¹⁰ Keterlibatan partai politik dalam kepanitiaan Pemilu 1955 memang menunjukkan bahwa hal itu tidak berpengaruh terhadap independensi panitia pemilu, sehingga Pemilu 1955 justru memperlihatkan sebaliknya, keterlibatan partai dalam kepanitiaan pemilu tak saja mengganggu tercapainya pemilu bersih, tetapi juga nyaris menggagalkan pemilu.

Dalam melaksanakan dan menjalankan tugas serta kewajiban agar dapat terselenggara Pemilihan Umum yang lebih baik lagi dari Pemilu sebelumnya, disini KPU sangat berperan sekali dan mempunyai kedudukan dan kewenangan yang sangat luas dalam menyukseskan dan menyelenggarakan Pemilihan Umum sekarang.

Dengan demikian seluruh tugas dan kewenangan KPU harus dilaksanakan dan dipatuhi dengan sebaik-baiknya oleh KPU dan Peserta Pemilu juga para pemilih dalam Pemilu nanti. Dari sekian banyaknya tugas dan kewajiban yang harus di laksanakan oleh KPU dalam Pemilu disini KPU mempunyai peran yang sangat penting sekali karena lewat tugas dan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu, melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang

⁹ Lihat Bab 2-A, Komisi Negara Independen

¹⁰ Lihat Bab 2-B, Penyelenggara Pemilu di Indonesia.

diatur undang-undang (UU No. 12 Tahun 2003, Pasal 25).

F. Tugas Kedudukan dan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mempunyai tugas, wewenang dan kewajiban sebagai penyelenggara pemilu yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Adapun tugas, wewenang dan kewajiban Komisi Pemilihan Umum diatur dalam Pasal 8 UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yaitu:

1. Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
2. Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
3. Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pasal 39 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Pemilihan Umum bertanggungjawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya. Komisi Pemilihan Umum memberikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.¹¹

Banyak sekali kendala yang dihadapi Komisi Pemilihan Umum dalam

¹¹ [http://muhammadiridhai.co.cc/Analisis_Kedudukan_Komisi_Pemilihan_Umum_\(KPU\)_Sebagai_Lembaga_Independen_Dalam_Pelaksanaan_Pemilihan_Umum_Kepala_Daerah_Dan_Wakil_Kepala_Daerah](http://muhammadiridhai.co.cc/Analisis_Kedudukan_Komisi_Pemilihan_Umum_(KPU)_Sebagai_Lembaga_Independen_Dalam_Pelaksanaan_Pemilihan_Umum_Kepala_Daerah_Dan_Wakil_Kepala_Daerah), diakses tanggal 20 Mei 201.

menjalankan tugas, wewenang dan kewajibannya sebagai penyelenggara pemilihan umum di Indonesia. Kendala-kendala tersebut meliputi kendala yuridis dan kendala non yuridis. Kendala yuridis yang dialami Komisi Pemilihan Umum dalam penyelenggaraan pemilihan umum yaitu berkaitan dengan kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berkaitan dengan dasar hukum pembentukannya yaitu Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang tidak menyebutkan nama Komisi Pemilihan Umum secara pasti. Hal ini menimbulkan kesulitan dan kendala dalam menempatkan kedudukan Komisi Pemilihan Umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta bentuk pertanggung jawaban kepada presiden yang disini berposisi sebagai peserta pemilu.

BAB III

LEMBAGA PEMILIHAN DALAM ISLAM

A. Mekanisme Pemilihan dalam Islam

Untuk mengetahui lembaga atau panitia pemilihan dalam Islam, tentu saja perlu dipahami tentang sistem politik yang dianut dalam Islam. Hal ini dianggap perlu karena cara pemilihan dan pelaksana pemilihan pada saat terjadi pergantian kepemimpinan dalam Islam tergantung kepada sistem politik atau kenegaraan yang dianut.

Pentingnya pembicaraan sistem politik sebelum membicarakan panitia penyelenggara pemilihan menurut Islam, Karena dalam sejarah Islam persoalan pertama yang mengemukakan adalah masalah politik, bukan masalah teologi atau agama. Ada sebagian pemikiran bahwa cara pemilihan yang berlaku pada masa nabi Muhammad SAW adalah disandarkan atas wahyu. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Syahrin Harahap,¹ bahwa alasan lain yang sering dikemukakan adalah bahwa pemerintahan awal sejarah umat Islam mulai dari nabi Muhammad SAW, hingga keempat Khalifah adalah kepemimpinan yang didasarkan wahyu meskipun bentuk pilihannya berbeda-beda.

Pemikiran tentang pemilihan didasarkan wahyu adalah sebagaimana diungkapkan pula oleh Abu A'la al-Maududi,² bahwa pengakuan Rasulullah SAW sebagai kepala negara tidak dipilih oleh siapapun, tetapi beliau telah dipilih untuk tugas kerasulannya oleh Allah Yang Maha Kuasa sendiri. Sedangkan pada masa

¹ Syahrin Harahap, *Al-Quran dan Sekularisasi* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), hlm. 110.

² Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, alih Bahasa oleh: Muh al-Baqir, cet ke-4 (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 256.

sesudah Rasulullah wafat, pemilihan dilakukan secara musyawarah yang dibentuk oleh majlis ummah atau bisa dikatakan para sahabat pada masa itu sebagai panitia penyelenggara pemilihan.

Pendapat di atas *dicounter* oleh Thoha Husein, bahwa kepemimpinan pada masa Islam awal hingga masa sahabat bukanlah kepemimpinan yang didasarkan atas wahyu, akan tetapi didasarkan atas perjanjian antara kaum muslimin dan para khalifah melalui bai'at.³ Yang prosesnya dipimpin oleh seseorang.

Namun menurut Ibnu Taimiyah, bai'at merupakan proses kedua dari tahapan pemilihan pemimpin dalam Islam. Tahap pertama sebelum bai'at adalah melalui penentuan nominasi calon dalam konsultasi pendahuluan.⁴

Ketika Rasulullah SAW wafat, beliau tidak memberikan isyarat yang jelas mengenai penggantinya. Dengan tidak adanya isyarat seperti itu, maka para sahabat berinisiatif mencari jalan keluarnya, seleksi dan penunjukkan pemimpin Islam sepeninggal Rasulullah SAW, diserahkan kepada kehendak pemilihan dari kaum muslimin yang harus dilaksanakan sejalan dengan jiwa perintah al-Qur'an tersebut. Dengan berpegang kepada prinsip musyawarah tersebut, maka lahirlah konsensus tentang tata cara pemilihan kepala negara, yaitu:

1. Dalam suatu negara Islam, pemilihan negara sepenuhnya bergantung kepada masyarakat umum dan tak seorang pun yang berhak untuk mengangkat dan dengan paksaan atau kekerasan sebagai *amir* mereka.

³ Syahrin Harahap, *Al-Quran dan Sekularisasi* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), hlm. 110.

⁴ Khalid Ibrahim H, *Teori Politik Islam, Telaah kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam* (Surabaya: Risalah Gusti, 1993), hlm. 78.

2. Pemilihan harus dilaksanakan dengan prinsip kehendak bebas kaum muslimin dan tanpa adanya pemaksaan atau ancaman.⁵
3. Pemilihan harus dilaksanakan oleh seseorang atau beberapa orang sebagai pelaksana jalannya pemilihan.

Musyawaharah sebagai salah satu cara memilih pemimpin dalam Islam pada dasarnya telah diperintahkan oleh Allah. Hal ini sebagaimana tertuang dalam al-Qur'an surat as-Syura ayat 38:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ.⁶

Kemudian dalam surat Ali Imran ayat 159 Allah SWT berfirman:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لَنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ.⁷

Islam mendorong peraturan-peraturan hukum dalam masyarakat kepada sistem musyawarah, supaya masyarakat dapat memilih penguasa-penguasa yang saleh untuk menegakkan perintah Allah SWT dalam masyarakat dan agar supaya masyarakat juga sanggup untuk memimpin manakala pemimpin mereka lemah

⁵ Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, alih Bahasa oleh: Muh al-Baqir, cet ke-4 (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 259.

⁶ As-Syura (42): 38.

⁷ Ali Imran (3): 159.

dari menunaikan kewajibannya atau bila pemimpin itu menyimpang dari jalan yang lurus.⁸

Dengan adanya prinsip musyawarah dalam pemilihan pemimpin menurut Islam, maka dalam Islam dikenal pula lembaga pemusyawaratan. Sistem lembaga ini ada jauh sebelum orang-orang mengenal sistem Dewan Perwakilan Rakyat atau Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berdasarkan urutan di atas, berarti salah satu cara paling menonjol dan banyak dilakukan oleh negara-negara Islam untuk memilih pemimpin adalah melalui musyawarah, yakni dengan terbentuknya lembaga pemusyawaratan sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam melakukan perkumpulan atau musyawarah besar.

Prinsip musyawarah merupakan cara yang paling demokratis dalam memilih calon seorang pemimpin yang dapat mengurus dan mengatur rakyat dan negara yang dipimpinnya. Sebabnya dalam musyawarah tersebut terkandung nilai-nilai luhur seperti:

1. Partisipasi anggota dalam menyampaikan ide-idenya terhadap suatu persoalan yang dihadapi.
2. Di dalam musyawarah, pro dan kontra terhadap suatu masalah tetap ditampung dan diuji melalui berbagai argumentasi.
3. Di dalam musyawarah dimungkinkan pengambilan keputusan ditampung dan di uji melalui berbagai argumen.

⁸ Imam Munawir, *Asas-asas Kepemimpinan dalam Islam* (Surabaya: Usaha Nasional, t.t), hlm. 100.

4. Di dalam musyawarah dimungkinkan pula eliminasi oposisi yang bersifat negatif, karena keputusan yang diambil merupakan keputusan bersama.⁹

Memahami pembahasan di atas, akhirnya penyusun dapat menyimpulkan dari bahasan diatas bahwa cara pemilihan menurut Islam mengandung beberapa cara. Akan tetapi yang paling menonjol dan banyak digunakan oleh para pemimpin Negara-negara Islam adalah mereka kebanyakan menggunakan cara musyawarah untuk mengambil mufakat, mengapa demikian, karena cara itulah suatu kesepakatan dapat diambil untuk kepentingan bersama. Musyawarah tersebut diwujudkan dalam bentuk lembaga permusyawaratan yang di dalamnya berkumpul berbagai macam lapisan masyarakat dari berbagai latar belakang.

Dengan adanya majlis musyawarah tersebut yang selanjutnya mengangkat sebuah kepanitiaan dalam pemilihan, karena dengan cara itu proses pemilihan dan tanggungjawab yang diemban oleh penyelenggara langsung kepada majlis *syura* sebagai wakil dari masyarakat atau umat.

B. Panitia pelaksana pemilihan pemimpin pada masa Rasulullah SAW

Merupakan suatu kenyataan yang tidak bisa diragukan lagi, bahwasannya sepanjang hidup di Madinah Nabi Muhammad SAW telah ditugaskan dan ditunjuk oleh Allah SWT untuk memimpin umat dan melaksanakan pemerintahannya dengan baik dan penuh rasa tanggungjawab terhadap amanat yang sedang diembannya. Dengan diutusnya Muhammad ke alam dunia ini sebagai pembawa kebenaran untuk menyempurnakan akhlaq manusia sebelumnya.

⁹ Toto Tasmara, *Komunikasi Dakwah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hlm. 100.

Nabi Muhammad SAW telah menunaikan kerasulannya yang telah Allah SWT khususkan kepada Muhammad dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian sudah dengan jelas bahwa ukuran Muhammad sebagai seorang tokoh negara maupun ahli siasat yang baik serta kepemimpinan yang bijak yang ada pada dirinya dan agar menjadi penerang bagi penuntut kebenaran pribadinya yang memuat segala kebaikan.¹⁰

Adapun cara pengangkatan Nabi Muhammad SAW sebagai pemimpin umat itu sudah ditetapkan oleh Allah SWT dan langsung diangkat oleh Allah SWT untuk menjadi pemimpin umat dimuka bumi. Dalam hal ini, pada saat penetapan Muhammad menjadi pemimpin umat secara kelembagaan tidak terbentuk panitia penyelenggara pemilihan, karena pemilihan Muhammad dengan cara ditunjuk langsung oleh Allah SWT.

C. Panitia pelaksana pemilihan pemimpin Pada Masa Sahabat (al-Khulafar-Rasyidun)

Dengan demikian jelaslah bahwa prosesi pemilihan pemimpin dalam Islam mempunyai arti penting. Sebab, menurut Abu A'la al-maududi.¹¹ Kekhalifahan atau kepemimpinan itu dijanjikan Allah kepada segenap umat Islam.

Sebagai khalifah atau pemimpin, manusia diberi tugas kepemimpinan untuk patuh dan tunduk sepenuhnya kepada perintah Allah serta menjauhi larangan-Nya, bertanggung jawab atas kenyataan dan kehidupan di dunia sebagai pengemban amanah Allah, berbekal diri dengan berbagai ilmu pengetahuan,

¹⁰ Abdurrahman 'Azzam, *Keagungan Nabi Muhammad SAW*. Cet ke-2 (Jakarta. Pedoman Baru Jaya, 1992), hlm.155.

¹¹ Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, alih Bahasa oleh: Muh al-Baqir, cet ke-4 (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 259.

hidayah agama dan kitab suci serta menerjemahkan sifat-sifat Allah pada perilaku kehidupan sehari-hari dalam batas-batas kemanusiannya.¹²

Disadari atau tidak seorang pemimpin mutlak dibutuhkan dimuka bumi ini, karena negara atau komunitas tanpa adanya seorang pemimpin maka negara atau komunitas tersebut akan hancur dan bercerai berai. Dalam memilih pemimpin kita harus tahu betul latar belakang, sepak terjang maupun kecakapan menjadi seorang pemimpin, oleh karena itu didalam perjalanan sejarah Islam dalam hal pemilihan pemimpin sangat dijalankan dengan hati-hati, sehingga dalam proses pemilihan harus ada lembaga yang menaunginya yaitu majlis musyawarah yang akan mengangkat kepanitiaan pelaksana pemilihan pemimpin seperti yang telah dibuktikan oleh sahabat Umar bin Affan yang menunjuk panitia pelaksana pemilihan kepada sahabat-sahabat senior pada masa itu, karena tanggung jawab yang diamanatkan oleh umat cukup berat.

1. Panitia pelaksana pemilihan Pada Masa Khalifah Abu Bakar

Sepeninggalnya Rasulullah SAW permasalahan Khalifah disisi lain ada yang mengatakan tidak diwasiatkan kepada siapa pun akan tetapi di lain pihak ada yang mengatakan lain dengan sendirinya ini merupakan problem dikalangan umat Islam itu sendiri. Sedangkan untuk membuat pimpinan yang jujur, tegas, berwibawa dan bijaksana sangatlah mendesak yang kiranya sudah tidak bisa diundur atau ditunda lagi. Maka secara spontan berkumpul para sahabat Nabi untuk mengadakan musyawarah demi menanggulangi kekacauan yang timbul. Mereka sepakat untuk menentukan siapa yang akan menjadi

¹² Muhaimin dan Abdul Mujib, *Pemikiran Pendidikan Islam* (Bandung: Trigenda Karya, 1993), hlm. 61.

pengganti Rasulullah dalam urusan kenegaraan, memangku jabatan sebagai Khalifah.

Dalam perundingan ini para sahabat terbagi menjadi dua kelompok yaitu Sahabat dari kelompok Muhajirin (yang berasal dari Mekah) dengan ketua sekaligus pemimpin dalam musyawarah tersebut adalah Umar bin Khathab dikenal mempunyai kelebihan dari yang lainnya yang sekaligus mencalonkan Abu Bakar sebagai khalifah dari kelompok Muhajirin, sedangkan sahabat dari kaum An-Shar (asli penduduk Madinah) dipimpin oleh Sa'ad bin 'Ubadah yang dianggap seorang yang cerdas dan sangat disegani oleh kelompoknya sekaligus beliau ditunjuk untuk dicalonkan menjadi khalifah pengganti Rasulullah SAW. Suasana pada waktu itu semakin menegang usul demi usul masih ditampung sementara musyawarah dikalangan kaum An-Shar atau boleh di kata musyawarah *Komisi* masih saja berjalan, disisi lain para sahabat muhajirin mengadakan musyawarah pula, sekalipun mereka belum juga mendapat keputusan siapa nanti pasti akan menjadi pemimpin mereka.¹³

Sampailah pada hari yang telah ditentukan, berkumpul seluruh sahabat Muhajirin dan Anshar untuk mengadakan musyawarah tentang siapa yang akan diangkat sebagai Khalifah menggantikan kedudukan Rasulullah SAW, suasana musyawarah pada waktu itu sempat tegang dengan berbagai macam argumen yang saling menjatuhkan satu sama lain bahkan sempat terjadi pertengkaran antara dua kelompok itu, sampai Abu Bakar sendiri menghambat kebijaksanaan dan berdiri menyampaikan pidatonya.

¹³ A. Mudjab Mahalli, *Biografi Sahabat Nabi*, cet ke-4 (Yogyakarta: BPPEE, 1984), hlm. 30.

“Wahai para sahabat-sahabat yang mulia dengarkanlah suara relungan hatiku yang berarti suara hatimu juga. Jika kita hendak berbakti kepada Islam, maka berlakulah jujur dan ikhlas, berbuatlah sesuatu yang karena Allah SWT dan Rasulnya. Wahai saudaraku, di dalam pemilihan Khalifah kita tidak diperkenankan mengadakan tekanan kepada siapa saja, sebab setiap pertengkaran akan mendatangkan perpecahan. Karenanya dengarkanlah suara hatiku yang sekaligus suara hatimu pula; Rasulullah berasal dari suku Quraisy, karenanya orang-orang Quraisy lebih berhak menentukan pemilihan ini Demi Allah SWT. Aku sendiri tidak akan mengadakan percekocokan diantara kita mengenai jabatan ini bertawakallah kamu kepada Allah SWT, dan janganlah kamu menentang akan kehendaknya”.¹⁴

Dari pidatonya itu Abu Bakar cukup beralasan dan didukung oleh argumentasi yang kuat, sehingga suasana yang gawat dapat menjadi tenang kembali. Mereka sadar dan tidak lagi mempertahankan argumentasi masing-masing semuanya dikembalikan lagi kepada Allah SWT dan kemudian mereka menengok kembali terhadap firman Allah SWT akan dasar bermusyawarah yang berbunyi :

واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله¹⁵

Sesudahnya Abu Bakar menyampaikan pidatonya kemudian masing-masing perwakilan dari golongan sahabat Anshar segera berdiri menyampaikan pidatonya. Kemudian dengan berakhirnya pidato kedua wakil ini maka musyawarah mencapai kata mufakat untuk menunjuk Abu Bakar sebagai Khalifah yang pertama menggantikan Rasulullah SAW. Kedudukan pemimpin umat yang semula dipegang oleh Rasulullah mulai saat ini beralih ke tangan Abu Bakar.

¹⁴ *Ibid.*, hlm.31.

¹⁵ Ali Imran (3) : 159.

Abu Bakar yang terpilih menjadi Khalifah untuk yang pertama untuk menggantikan posisi Rasulullah yang dipilih beliau sebagai Khalifah yang pertama sesudah Rasulullah dari calon tunggal kaum Muhajirin.¹⁶

Setelah kesepakatan tercapai maka segera Umar bin Khatab mengangkat tangan Abu Bakar dan Umar langsung mengucapkan sumpah setianya (bai'atnya) kepada Abu Bakar sebagai khalifah yang baru. Melihat apa yang dilakukan oleh Umar bin Khatab maka kaum muslimin pun mengikuti jejak Umar satu persatu mereka berbai'at kepada khalifah yang baru saja mereka pilih peristiwa ini terjadi pada bulan Rabi'ul Awwal Tahun ke-11 Hijriyah bersetuju dengan tahun 632 Miladiyah.

Dilihat dari uraian diatas jelas bahwasanya ketika nabi Muhammad wafat secara spontan para sahabat dari kalangan Muhajirin dan Ansor mengadakan musyawarah guna melaksanakan pemilihan untuk menggantikan posisi nabi Muhammad sebagai pemimpin umat. Dengan membentuk perkumpulan kecil dari perwakilan kedua sahabat tersebut prosesi pemilihan bisa tercapai dengan Abu Bakar terpilih sebagai pemimpin, dalam prosesi ini kepanitiaan penyelenggara pemilihan di pimpin oleh perwakilan kedua sahabat Muhajirin dan Ansor, yang selanjutnya sahabat Umar mengumumkan dan membacakan hasil keputusan dari musyawarah tersebut.

2. Panitia pelaksana pemilihan Pada Masa Khalifah Umar bin Khathab

Sepeninggal Khalifah Abu Bakar sempat terjadi ketegangan dikalangan umat Islam karena memikirkan nasib umat Islam dan para penganutnya apakah

¹⁶ M. Ali Usman, *Dua Puluh Lima Sahabat Rosulullah SAW* (Jakarta: Bulan Bintang, t.t), hlm. 76.

Islam akan dibawa kemana dan oleh siapa penggantinya. Akan tetapi sebelum meninggal Khalifah Abu Bakar sempat memberikan wasiat kepada Umar bin Khathab dengan disaksikan oleh para sahabat lainnya yaitu Abu Bakar telah mewasiatkan agar supaya Umar bin Khathab nanti yang menggantikan kedudukannya sebagai khalifah. Adapun keputusan demikian dilakukan setelah melalui forum musyawarah dikalangan sahabat yang dimaksudkan jangan sampai terjadi kekacauan untuk yang kedua kalinya dalam Islam sebagaimana sepeninggal Rasulullah.

Khalifah Abu Bakar telah mengajukan beberapa pertimbangan untuk menunjuk Umar bin Khathab yang didukung oleh argumentasi yang cukup kuat dari Abu Bakar mendapat kata sepakat dari para sahabat yang bisa hingga sepeninggal Abu Bakar Umar bin Khathab yang harus dilantik menjadi Khalifah. Pada bulan Jumadil Akhir Tahun ke 13 Hijriyah yang bertepatan dengan bulan Agustus Tahun 634 Masehi dibai'atlah Umar bin Khathab menjadi Khalifah yang kedua menggantikan kedudukan Abu Bakar dengan tidak melalui prosedur yang berbelit-belit.

Dalam pidato pelantikannya Umar bin Khattab mengatakan :

“Aku mengajak saudara-saudara sekalian kejalan yang benar. Sekiranya terdapat dalam perbuatanku. Sesuatu yang salah tidak sesuai dengan ajaran dan perintah Allah SWT dan Rasulnya, maka hendaklah saudara-saudara berkenan untuk membetulkannya.”¹⁷

Dalam menjalankan roda pemerintahan Umar bin Khatab sadar bahwa roda pemerintahan menurut Islam adalah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat sehingga tidak pernah untuk meninggalkan sistem musyawarah, beliau

¹⁷A. Mudjab Mahalli, *Biografi Sahabat Nabi*, cet ke-4 (Yogyakarta: BPPE, 1984), hlm.106.

terkenal dengan seorang pemberani, jujur dan adil dalam menegakan hukum yang berlaku dan barang siapa yang melanggar hukum tentu mendapatkan hukum sekalipun itu anak kandung sendiri.

Khalifah Umar didalam, mengemudikan pemerintahan sama sekali tidak mau menggunakan kekuasaan demi kepentingan pribadi, sekalipun keadaan yang sangat memaksa. Sekalipun barang yang sangat kecil hanya madu lebah satu botol ibaratnya tidak mau menggunakan sebelum ada kata sepakat atau bermusyawarah terlebih dahulu dengan rakyat.¹⁸

Dalam hal penunjukan Umar sebagai pengganti Abu Bakar maka proses pemilihan dengan menggunakan sistem musyawarah dan dipimpin langsung oleh Abu Bakar, maka kita bisa pahami disini terdapat adanya pelaksana pemilihan yang dilakukan oleh pemimpin langsung dengan alasan-alasan yang rasional.

3. Panitia pelaksana pemilihan Pada Masa Khalifah Utsman bin ‘Affan

Di kala khalifah Umar bin Khathab menjelang wafat, diajukan pertanyaan tentang siapa yang akan menggantikan sepeninggalnya nanti. Setelah melalui beberapa pertimbangan. Khalifah Umar bin Khathab memilih enam orang yang telah dijamin masuk surga oleh Rasulullah untuk menjadi *Dewan Pemilihan Khalifah* (DPK) sepeninggalnya nanti. Adapun mereka yang ditunjuk menjadi Dewan Pemilihan Khalifah adalah sebagai berikut: 1. Ali bin Abi Thalib; 2. Utsman bin ‘Affan; 3. Abdurrahman bin ‘Auf; 4. Zubair bin Awam; 5. Thalhah bin ‘Ubaidillah; dan 6. Sa’ad bin Abi Waqash. Dalam

¹⁸*Ibid.*, hlm. 108.

kepanitiaan tersebut dipilih Abdurrahman bin Auf sebagai yang mendapat kepercayaan untuk menjadi ketua panitia dalam Dewan Pemilihan Khalifah nanti.¹⁹

Sesuai dengan wasiat dan Umar bin ‘Khatab untuk pemilihan Khalifah yang ketiga sesudahnya, yang kemudian ditentukan enam orang dan sahabat Nabi yang bertugas untuk menentukan siapa Khalifah penggantinya. Panitia enam seperti yang disebutkan diatas harus ada salah seorang yang mewakili untuk mencalonkan menjadi khalifah. Maka sesuai dengan kesepakatan apabila mendapat suara terbanyak dan mendapat suara yang sama maka mana yang dipilih oleh Abdillah bin Umar dialah yang jadi untuk menduduki kursi khalifah.

Setelahnya panitia yang enam melaksanakan persidangan selama tiga hari dengan segala macam cara yang digunakan atau dipakai untuk mendapat suatu keputusan bersama akhirnya ‘Abdirrahman bin ‘Auf berpidato sebagai perwakilan dari Dewan Pemilihan Khalifah yang berdiri dimuka hadirin kaum muslimin yang sejak beberapa saat sebelumnya telah menantikan dengan penuh harap. Sementara ‘Abdirrahman bin Auf memanjatkan do’a kepada Allah SWT memohon petunjuk dan hidayahnya jangan sampai apa yang diucapkannya disesatkan oleh syaitan yang terkutuk. Sesaat kemudian Utsman bin Affan dipanggil kedepan lalu dengan suara yang penuh dengan keyakinan dan kepercayaan yang penuh ‘Abdirrahman bin Auf berpidato dihadapkan kaum muslimin:

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 220.

“Wahai utsman bin Affan; saudara telah kami pilih sebagai Khalifah menggantikan Khalifah Umar bin Khatab, kami berharap saudara bisa menerimanya dengan lapang hati atas tanggung jawab ini. Serta ucapkanlah janji setia, bahwa saudara akan selalu bertindak sesuai dengan tuntutan al-Qur'an dan sunah Rasulullah SAW serta akan meneladani dua orang Khalifah yang sebelumnya”.

Kata itu tanggal 1 muharam tahun 24 Hijriyah bersetu dengan tahun 644 Masehi. Hari yang sangat bersejarah di mana Utsman bin Affan mengucapkan ikrar pertanggungjawaban selaku Pemangku khlifah yang baru. Dan pada saat itu Utsman menyampaikan pidatonya.

wahai kaum muslimin yang tercinta; aku akan menjalankan tugas dengan sebaik mungkin, sesuai dengan kemampuan dan pengetahuan yang ada,²⁰

Dengan terpilihnya Utsman bin Affan sebagai khalifah ketiga menggantikan Umar bin Khattab yang dipilih oleh panitia enam sebagai Panitia atau Dewan Pemilihan Khlaifah (DPK) yang selanjutnya disebut juga (*syura*) ditunjuk langsung oleh Khlaifah Umar bin Khattab sebagai wasiat terakhirnya sebelum Beliau wafat.

4. Panitia pelaksana pemilihan Pada Masa Khalifah Ali Bin Abi Thalib

Jabatan khalifah setelahnya Utsman bin Affan wafat karena dibunuh oleh orang yang benci dan memusuhinya, kemudian pada saat itu tidak ada seorangpun diantara sahabat Rasulullah yang masih hidup, yang kemampuannya dapat melebihi kekuatan dan kehebatan Ali bin Abi Thalib dalam kaitannya dengan jabatan Kekhalifahan.

Sehubungan dengan sangat dibutuhkannya seorang pemimpin sekaligus yang menjadi seorang kepala Negara atau Khalifah ditambah lagi semakin

²⁰ *Ibid.*, hlm. 224.

meluasnya huru-hara sehingga akan mengancam keselamatan seluruh umat dan agama Islam pada umumnya. Hal ini baru disadari oleh semua orang yang ada di Madinah baik penduduk pribumi atau kaum pemberontak yang datang dari luar. Maka semuanya menyadari akan adanya bahaya besar yang akan menimpa seluruh umat ini.

Dengan desakan tersebut akhirnya untuk kesekian kalinya kaum pemberontak mendatangi lagi Imam Ali mendesak dan betul-betul mengharap kesediaannya untuk menjadi Khalifah setelah Utsman. Setelah pemberontak itu mendatangi Ali menghadap pula tokoh-tokoh Madinah yang bersih lagi arif dan bijaksana untuk menyampaikan bai'atnya kepada Ali bin Abi Thalib sebagai Khalifah pengganti Utsman. Dengan pembai'atan yang (saat itu merupakan cara satu-satunya pemilihan Khalifah, maka naiklah Ali bin Abi Thalib sebagai Khalifah Muslimin, sebagai pucuk pimpinan umat Islam.²¹

Ketika mengetahui bagaimana pemilihan pemimpin umat pada saat itu dapat dipahami bahwa dalam sistem pemerintahan Islam, majlis umat yang dikenal dengan majlis *syura* memiliki peranan penting dalam menjalankan tugas sebagai panitia penyelenggara pemilihan seorang pemimpin (kepala Negara) serta salah satu cara untuk memilih seseorang yang akan dicalonkan sebagai kepala negara (*khalifah*) untuk mencapai tatanan masyarakat yang adil.

Dari sisi keanggotaan, majelis umat terdiri dari muslim dan nonmuslim, baik laki-laki maupun wanita. Akan tetapi, nonmuslim tidak diperkenankan memberikan aspirasi dalam hal pemerintahan maupun hukum. Mereka hanya

²¹ Muhammad Kholid, *Mengenal Pola Kepemimpinan Umat dan Karakteristik Terhadap Khalifah*, Alih Bahasa Oleh Mahyudem Syat dkk, cet, ke-2 (Bandung: Diponegoro, 1985), hlm. 517.

berhak menyampaikan koreksi atau aspirasi-aspirasi yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan penerapan hukum negara. Sedangkan dalam sistem demokrasi, muslim maupun nonmuslim diberi hak sepenuhnya untuk menyampaikan aspirasi dalam hal apapun secara mutlak. Mekanisme pengambilan pendapat. Dari sisi mekanisme pengambilan pendapat, majelis umat terikat dengan ketentuan-ketentuan berikut ini:

- a. Tidak ada musyawarah dalam perkara-perkara yang berhubungan dengan hukum syara' dan pendapat-pendapat syar'iyyah. Sebab, perkara-perkara semacam ini telah ditetapkan berdasarkan nash-nash al-Quran dan sunnah. Kaum muslim hanya diwajibkan untuk berijtihad menggali hukum-hukum syara' dari keduanya. Pengambilan pendapat dalam masalah hukum, harus ditempuh dengan jalan ijtihad oleh seorang mujtahid yang memiliki kemampuan, bukan disidangkan kemudian ditetapkan berdasarkan suara mayoritas. Dengan kata lain, tidak semua orang berhak dan mampu menggali hukum (*ijtihad*). Hanya orang-orang yang memiliki kemampuan saja yang berhak mengambil hukum dari nash-nash syara'. Jika ada perbedaan pendapat dalam masalah hukum dan pendapat syariat, maka perbedaan ini harus dikembalikan kepada pendapat yang rajih (lebih kuat). Suara mayoritas maupun musyawarah mufakat tidak berlaku pada perkara-perkara semacam ini.
- b. Perkara-perkara yang berhubungan dengan definisi dari suatu perkara, baik definisi yang bersifat syari'iyyah maupun non syari'iyyah; misalnya, definisi tentang hukum syara', masyarakat, akal, dan lain sebagainya;

harus dikembalikan kepada definisi yang paling sesuai dengan fakta yang hendak di idefinisikan. Tidak ada pengambilan pendapat dalam masalah ini. Pada perkara-perkara semacam ini, prinsip suara mayoritas tidak berlaku, bahkan tidak boleh diberlakukan²².

- c. Perkara-perkara yang membutuhkan keahlian dan pengetahuan, maka pengambilan keputusan dalam masalah ini harus dirujuk kepada orang yang memang ahli dalam masalah ini. Misalnya, untuk menetapkan obat apa yang paling mujarab untuk sebuah penyakit, kita harus bertanya kepada seorang dokter ahli. Pendapat dokter harus diutamakan dibanding dengan pendapat-pendapat orang yang tidak ahli dalam masalah ini, meskipun suaranya mayoritas. Rasulullah saw. menganulir pendapat beliau, dan mengikuti pendapat Khubaib bin Mundzir. Sebab, Rasulullah saw. memahami, bahwa Khubaib adalah orang yang lebih ahli dalam menetapkan posisi yang harus ditempati kaum muslim untuk bertahan. Dalam perkara-perkara semacam ini, pengambilan keputusan dikembalikan kepada orang yang ahli. Prinsip suara mayoritas, sebagaimana yang diberlakukan pada sistem demokrasi -tidak berlaku pada perkara-perkara semacam ini.
- d. Perkara-perkara yang berhubungan dengan suatu aktivitas yang hendak dikerjakan, atau masalah teknis, maka pengambilan keputusannya didasarkan pada suara mayoritas. Hanya pada perkara ini saja prinsip suara

²² Taqiyyuddin al-Nabhani, *Muqaddimah al-Dustur*, tanpa penerbit, tahun 1963, hal.116-117.

mayoritas ditegakkan. Dalam sejarah dituturkan, bahwa para shahabat pernah mengambil keputusan untuk menyongsong musuh di luar kota Madinah berdasarkan suara mayoritas²³.

D. Bagaimana Islam memandang KPU dalam Sistem Pemilu?

Harus diakui pemilu merupakan salah satu perantara modern yang tidak begitu dikenal dalam sejarah Islam. Kendati demikian, kebanyakan ulama berpendapat bahwa dengan segala perangkat perundang-undangan dan kelembagaan, pemilu bisa dianggap sebagai mekanisme yang untuk memenuhi prinsip-prinsip pemilihan pemimpin dalam pengalaman Islam.

Dalam sejarah ketatanegaraan Islam pemilihan seorang pemimpin melalui berbagai macam cara, dan dalam perjalanannya terdapat berbagai macam lembaga-lembaga pemerintahan, yaitu sebagai berikut;

- a. *Al-ikhtiyar al-ummah*; yakni hak-hak istimewa rakyat untuk memilih pemimpinnya yang bisa dipenuhi melalui pemilihan umum.
- b. *Ahl al-hall wa al-'aqd*; yaitu orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh para ulama' fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka. Tugasnya antara lain memilih khalifah, imam atau kepala negara secara langsung.²⁴ Al-Mawardi menyebutkan *ahl al-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih). Peranan

²³ Taqiyyuddin al-Nabhani, *al-Syakhshiyah al-Islamiyyah*, Juz.I (Daar al-Ummah, 1994), hal. 247-48.

²⁴ Abdul Karim Zaidin, *Individu dan Negara Menurut Pandangan Islam*, dalam Hamidullah dkk., *Politik Islam, Konsepsi dan Dokumentasi*, alih bahasa Jamaluddin Kafie dkk (Surabaya: PT.Bina Ilmu, 1987), hlm.147.

golongan ini sangat penting untuk memilih salah seorang diantara *ahl al-imamat* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah.²⁵

- c. *Syura* (musyawarah); pemilihan umum juga bisa diartikan sebagai pelebagaan dari prinsip *syura* (musyawarah). Prinsip ini menentang elitisme yang mengajarkan bahwa hanya mereka sajalah (elite) yang paling tahu cara mengurus dan mengelola negara, sedangkan masa rakyat tidak lebih dari pada domba-domba yang harus mengikuti kemauan elite politik. *Syura* juga menandakan bahwa penguasa-penguasa negara haruslah dipilih oleh rakyat secara bebas, berdasarkan pengertian bahwa rakyat yang memegang kedaulatan.²⁶
- d. *Bay'ah*; yakni pilihan rakyat atas pemimpin, beserta dengan kepastian hak dan kewajiban timbal-balik antara rakyat dan pemimpin, yang mana hal ini bisa diterapkan melalui pemilu. Ibnu Mazhur mengartikannya sebagai ungkapan perjanjian antara dua pihak yang seakan-akan salah satu pihak menjual apa yang dimilikinya dan menyerahkan diri serta kesetiaannya kepada pihak keduanya secara ikhlas dalam urusannya.²⁷
- e. *Ijma'* (konsekuensi); mungkin hanya melalui pemilu masyarakat bisa memperoleh konsensus/kesepakatan mengenai siapa pemimpinnya dan

²⁵ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*..., Hlm.67.

²⁶ Amien Rais (Kata pengantar), dalam salim Azzam, *Beberapa Pandangan Tentang Pemerintahan Islam* (Bandung: Mizan, 1983), hlm.32.

²⁷ Ibnu Manzbur, *Lisan al-'Arab*, vol. VIII, hlm.26, dalam J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*..., hlm.72.

bagaimana cara dia menjalankan serta mempertanggungjawabkan kepemimpinannya.²⁸

Jika dalam pemilihan umum 1999 penyelenggaraan pemilu adalah KPU, maka dalam Islam terdapat suatu metodologi untuk mengetahui yang layak diangkat untuk menjadi seorang pemimpin dalam Islam adalah merujuk pada zaman Rasulullah SAW. Pada masa zaman itu, suatu yang wajar dan sunnah bila seorang pemimpin(imam) salat, atupun khatib pastilah dia seorang panglima perang pula. Oleh karena itu ketika Rasulullah SAW menunjuk Abu Bakar supaya menjadi imam salat, kaum Muslimin pun kemudian menunjuknya menjadi panglima perang dan juga mempercayainya memegang jabatan yang lain.

Apabila terdapat dua calon dengan kelebihan dan kekuatan yang hampir berimbang dan sulit untuk menentukan siapa di antara keduanya yang paling layak dan sesuai, pemilihan dilakukan dengan sistem undian. Hal tersebut sebagaimana terjadi atas diri Sa'ad bin Abi Waqash yang di dalam pemilihannya sebagai panglima pada perang Al-Qadisiyyah dilaksanakan melalui undian, karena adanya perselisihan di kalangan mereka pada saat itu.²⁹

Jika seorang pemimpin dalam mengangkat staf atau pejabat dalam suatu wilayah kekuasaan dengan mengacu pada kriteria-kriteria baku dari Allah SWT, ataupun bila terpaksa melalui sistem undian, maka dengan demikian dia telah menunaikan dan memberikan amanat serta *wilayat* (jabatan) kepada kepada ahlinya.

²⁸ Hairus Salim dkk., *Islam dan Pemilu; Panduan Menghadapi Pemilu 2004, Menuju Pemilu 2004 Lebih Kritis* (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm.03.

²⁹ Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syari'iah; Etika Politik Islam*, alih bahasa Rofi' Munawwar, cet. Ke-2 (Surabaya: Risalah Gusti, 1999), hlm.24.

BAB IV

PERTANGGUNGJAWABAN KPU SEBAGAI PENYELENGGARA

PEMILIHAN UMUM PERSPEKTIF SIYASAH

A. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd, Ummah* dan Negara sebagai Raga Politik dalam Struktur Kekuasaan Pemerintahan.

Seperti kita ketahui dalam pemilihan umum 1999 KPU memiliki peran yang sangat sentral untuk jalannya proses demokrasi di Indonesia. Pada pemilu 1999, kepala pemerintah dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat (MPR/DPR), tetapi pada pemilu kali ini, pemilihan semuanya berada di tangan rakyat, baik itu pemilihan anggota legislatif maupun kepala pemerintahan.

Lembaga Perwakilan Rakyat (MPR/DPR) yang sangat dipercaya oleh rakyat sebagai penyalur aspirasinya, ternyata bertindak seenaknya sendiri tanpa mempertimbangkan amanat yang diembannya, segala cara selalu mereka jalankan demi kepentingan pribadi dan golongan. Hal ini tidak jauh bedanya dengan yang dilakukan oleh beberapa anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) 1999 yang sering melakukan kesalahan-kesalahan dalam menyelenggarakan pemilu yang lalu.

Lantas bagaimanakah Islam memandang hal tersebut? Apakah dalam sejarah pemerintahan Islam juga terdapat lembaga-lembaga perwakilan rakyat? Dan bagaimana pula interaksi antara lembaga perwakilan tersebut dengan rakyat yang memilihnya?

a. *Ahl Al-Hall wa al-'Aqd*(DPR)

Secara harfiah, *Ahl Al-Hall wa al-'Aqd* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqih siyasah merumuskannya sebagai orang yang memiliki wewenang memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama rakyat. Dengan kata lain disebut juga dengan lembaga perwakilan rakyat.

Istilah yang lebih populer di pakai pada awal pemerintahan Islam dalam hal ini adalah *ahl al-syura*. Pada masa khalifah Umar berkuasa istilah ini mengacu pada pengertian beberapa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijakan Negara dan memilih pengganti kepala Negara. Mereka adalah enam sahabat senior yang ditujukan Umar untuk menentukan siapa penggantinya setelah beliau meninggal. Memang pada masa ini eksistensi lembaga ini belum ada, tetapi pada pelaksanaannya para sahabat senior telah menjalankan perannya sebagai wakil rakyat dalam menentukan arah kebijakan negara dan pemerintahan.¹

Selanjutnya al-Mawardi menentukan bahwa syariat yang mutlak dipenuhi oleh anggota *ahl al hall wa al 'aqd* adalah adil, mengetahui dengan baik kandidat kepala negara yang akan dipilih dan mempunyai kebijakan serta wawasan yang luas sehingga tidak salah dalam memilih kepala negara.²

Sayangnya, al-Mawardi tidak menjelaskan secara memadai mengenai prosedur pemilihan *ahl al-hall wa al-'aqd*, dan hubungan lebih jauh antara lembaga ini dengan lembaga Kekhalifahan. Beliau hanya menjelaskan proses

¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 138.

²*Ibid.*, hlm. 139.

pemilihan kepala Negara yang diawali dengan meneliti persyaratan kandidat yang dianggap memenuhi kualifikasi untuk menjadi kepala negara, maka dimulailah kontrak sosial antara kepala negara dan rakyat yang diwakili oleh *ahl al-hall wa al-'aqd*. Selanjutnya barulah rakyat secara umum menyatakan kesetiaan mereka pada kepala negara.

Berbeda dengan al-Mawardi, Ibn Taimiyah menolak pengangkatan oleh *ahl al-hall wa al-'aqd*. Ia bahkan menolak keberadaan lembaga ini. Menurutnya, dalam peraktiknya pada pasca *al-Khulafa al-Rasyidun*, lembaga ini hanya menjadi semacam lembaga legitimasi bagi kekuasaan khalifah bani Umayyah dan Bani Abbas kedudukan mereka tidak lagi netral, karena mereka diangkat oleh khalifah. Akibatnya, lembaga ini tidak lagi berfungsi sebagai lembaga kontrol terhadap penguasa. Lembaga ini tidak pernah mencerminkan dirinya sebagai wakil rakyat. Bagaimana mungkin ia menjadi wakil rakyat kalau menentukan keberadaannya adalah kepala negara. Menurut Ibnu Taimiyyah sebagaimana dikutip Qamaruddin Khan, istilah lembaga perwakilan ini tidak dikenal pada awal sejarah Islam, dan menjadi populer hanya setelah Bani Abbas berkuasa.³

Adapun tugas *ahl al-hall wa al-'aqd* di samping mempunyai hak pilih, menurut Ridha adalah menjatuhkan khalifah jika terdapat hal-hal yang mengharuskan pemecatannya. Al-Mawardi juga berpendapat juga kepala negara melakukan tindakan yang bertentangan dengan agama, maka rakyat dan *ahl al-hall wa al-'aqd* berhak untuk menyampaikan “mosi tidak percaya” kepadanya.⁴

³ Qamaruddin Khan, *The Political Thought of ibn Taimiyah*, Anas Wahyudin (penerj)., *Pemikiran Politik Ibn Taimiyah* (Bandung: Pustaka, 1983), hlm. 228.

Dalam sejarah Islam, pembentukan lembaga ini pertama kali dilakukan oleh pemerintah bani Umayyah di Spanyol. Khalifah al-Hakam II (1961-1976 M) membentuk *majelis al-syura* yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis syura ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintahan negara.⁵ Jadi daulat Umayyah II di Spanyol menghidupkan lembaga legislatif yang telah hilang dalam sejarah politik Islam sejak zaman Mu'awiyah yang berkuasa di Damaskus.

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik Barat terhadap Islam, pemikiran tentang *ahl al-hall wa al-'aqd* juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan lembaga perwakilan rakyat (MPR/DPR) sebagai representasi dari kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang *ahl al-hall wa al-'aqd* ini dengan mengombinasikannya antara pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di Barat. Dalam praktiknya, mekanisme pemilihan anggota lembaga tersebut menurut al-Anshari dilakukan dengan beberapa cara:

1. Pemilihan umum yang dilakukan secara berkala
2. Pemilihan anggota lembaga ini melalui seleksi dalam masyarakat

⁴ J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 71.

⁵ Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jilid IV (Jakarta: Ichtiar baru Van Hoeve, 1995), hlm. 1063.

3. Di samping itu, ada juga anggota *ahl al hall wa al- 'aqd* yang diangkat oleh kepala negara.⁶

4. Pelaksana pemilihan/lembaga pemilihan yang diangkat oleh khalifah kepala negara.

Di antara keempat cara demikian, cara yang pertamalah yang lebih kecil kelemahannya, karena cara ini mencerminkan kehendak rakyat secara bebas. Dalam konteks ini, pengalaman bangsa Indonesia dalam menentukan anggota *ahl al-hall wa al- 'aqd* selama Orde Baru, mungkin akan dijadikan contoh betapa mereka tidak mampu bersikap kritis terhadap berbagai kebijaksanaan penguasa yang tidak mencerminkan aspirasi rakyat.

b. *Ummah*(Rakyat)

Kata *ummah* (di Indonesiakan menjadi umat) adalah sebuah konsep yang telah akrab dalam masyarakat kita, akan tetapi sering dipahami secara salah kaprah. Istilah ini, karena begitu dekatnya dalam kehidupan kita sehari-hari, tak jarang diabaikan dan tidak dianggap sebagai pengertian ilmiah. Padahal tak kurang orientalis Montgomery Watt dan Bernard Lewis, membahas konsep ini secara serius dalam karangan mereka.⁷ Dari kalangan Islam, pembahasan konsep *ummah* ini antara lain dilakukan oleh Ali Syari'ati dalam bukunya *al-Ummah wa al-Imamah* dan Quraish Shihab dalam bagian tafsirnya *Wawasan Al-Qur'an*.

⁶ Mohammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontektualisasi.....*, hlm. 143.

⁷ Lihat Montgomery Watt, *Muhammad at Media*, dan Bernad Lewiss, *Political language of Islam* (Chicago: Chicago Univercity Press, 1988), terutama pada bab 3 dan 5 dalam Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin dan Politik Islam.....*, hlm. 177-178.

Dalam ensiklopedi Indonesia, istilah “umat” mengandung empat macam pengertian. Yaitu :

1. Bangsa, rakyat, kaum yang hidup bersatu pada atas dasar iman/sabda Tuhan
2. Penganut suatu agama atau pengikut Nabi
3. Khalayak ramai
4. Umum, seluruh dan umat manusia.⁸

Dalam terminologi Islam, istilah *ummah* adalah sebuah konsep yang unik dan tidak ada padanannya dalam bahasa-bahasa barat. Pada mulanya, kalangan pemikir politik dan orientalis barat mencoba memadankan kata *ummah* dengan kata *nation* (negara) atau *nation-state* (negara-kebangsaan). Namun padanan ini dianggap tidak tepat dan akhirnya dipadankan pula dengan kata *community* (komunitas). Meskipun demikian, definisi “komunitas” juga tidak terlalu tepat untuk disamakan dengan *ummah*.

Dalam gambaran Al-Qur'an kata *ummah* berasal dari kata *amma-ya ummu* yang berarti menuju, menumpu dan meneladani. Dari akar kata ini lahir antara lain kata *umm* yang berarti “ibu” dan *imam* yang berarti “pemimpin”. Keduanya, ibu dan pemimpin merupakan tauladan, tumpuan pandangan dan harapan bagi anggota masyarakat.⁹ Menurut Ali Syari'ati makna *ummah* terdiri dari tiga arti, gerakan, tujuan dan ketetapan kesadaran. Dengan demikian, lanjutannya kata

⁸ Hasan Shadili (Pemimpin Redaksi), *Ensiklopedi Indonesia*, jilid IV (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1980), hlm. 274.

⁹ M. Quraish Shihab, *Wawasan al-Quran: Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat* (Bandung: Mizan, 1996), hlm. 325.

ummah berarti “jalan yang jelas”, yaitu sekelompok manusia yang bermaksud menuju jalan.¹⁰

Dalam Al-Qur'an, kata *ummah* yang jamaknya *ummam* disebut sebanyak 64 kali, 52 kali di antaranya disebutkan dalam bentuk tunggal (*mufrad*) dan digunakan untuk berbagai pengertian. Dari jumlah itu, sebagian besar termasuk ke dalam ayat-ayat *Makiyyah*. Sedangkan dalam ayat-ayat *Madaniyyah* hanya 17 kali kata *ummah* disebutkan dalam Al-Qur'an. Hampir semua kata *ummah* dalam ayat-ayat *Makiyyah* berarti bangsa, bagian dari bangsa atas generasi dalam sejarah.¹¹

Sementara itu dalam piagam Madinah, pemakaian kata *ummah* ini mengandung dua pengertian, yaitu organisasi yang diikat oleh akidah Islam. Ini terlihat pada bunyi pasal 1 piagam tersebut,¹² dan organisasi umat yang menghimpun jama'ah atau komunitas yang beragam atas dasar ikatan sosial politik, seperti tersurat pada pasal 25.¹³ dalam pasal ini Yahudi tidak dimasukkan sebagai pengertian agama, melainkan sebagai suatu kelompok dalam negara Madinah.

Hal ini juga disyaratkan dengan dipadankannya kata Yahudi dengan kata Mukminin tidak kata Muslimin dan pada bagian awal. Barulah pada bagian

¹⁰ Ali Syari'ati, *Ummah dan Imamah*, alih bahasa muhammad Faisol Hasanuddin dari *al-Ummah wa al-Imamah* (Bandar Lampung-Jakarta: YAPI, 1990), hlm. 36.

¹¹ M. Quraish Shihab, *Wawasan al-Quran: Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat* (Bandung: Mizan, 1996), hlm. 327.

¹² Pasal tersebut berbunyi: *Innahum Ummatun wahidah min duni al-nas* (sesungguhnya mereka (suku Qurais dan penduduk asli Madinah) adalah satu umat yang berbeda dengan komunitas manusia lain) dalam muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*....., hlm. 180.

¹³ Pasal ini berbunyi : “ sesungguhnya yahudi bani 'Auf merupakan satu ummat dengan orang mukmin. Bagi Yahudi agama mereka, dan bagi kaum muslimin juga agama mereka. Kebebasan ini juga berlaku bagi sekutu-sekutu dan diri mereka sendiri, kecuali yang berbuat aniaya dan jahat” dalam muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*....., hlm. 184.

selanjutnya dalam pasal tersebut kata yahudi di gandengkan dengan “Muslimin” untuk menunjukkan agama. Berdasarkan pasal ini, Abduh menegaskan bahwa konsep *ummah* dalam Islam dikaitkan berdasarkan agama dan kemanusiaan.¹⁴

Dari hal-hal yang termaktub di atas, terlihat jelas bahwa Nabi Muhammad SAW dapat menjalin kerja sama yang erat dengan kaum yahudi berdasarkan semangat kemanusiaan, bahkan beliau ingin menegakkan tatanan masyarakat yang etis dan demokratis.

c. Negara

Kepemimpinan Islam (*imamah* atau *khilafah*) dapat berlaku efektif dalam dunia Islam apabila adanya suatu pendirian negara, hal ini dilakukan untuk merealisasikan ajaran-ajaran agama Islam. Namun sebelum membicarakan apakah pendirian negara wajib atau tidak dalam dunia Islam serta tujuan pendiriannya, maka terlebih dahulu penyusun mencoba mengemukakan beberapa pengertian negara itu sendiri. Di sini kami hanya mengemukakan beberapa definisi yang dirumuskan oleh para ahli tata negara dan hukum internasional tentang negara.

1. Lalu Ben Anderson, seorang ilmuan politik dari Universitas Cornell merumuskan pengertian negara secara unik. Menurut pengamatnya, negara merupakan komunitas politik yang dibayangkan (*imagined political community*) dalam wilayah yang jelas batasnya dan berdaulat.¹⁵

¹⁴Lihat Dewan Redaksi Ensiklopedia Islam,, *Ensiklopedia Islam*, Jilid V (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1995), hlm. 130.

¹⁵Benedict Anderson, *Imagined Communities, reflections on the Origin and Spread of nationalism*(London dan New York: Verso, 1991), hlm. 6-7, dalam Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT.Raja Grasindo, 1992), hlm.42.

2. Miriam Budiarmo mendefinisikan negara sebagai integrasi dari kekuasaan politik, yang mana negara adalah *aggeny* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat itu sendiri.¹⁶
3. Wahid Ra'fa, seorang ahli hukum tata negara Mesir, menyebutkan bahwa negara adalah sekumpulan besar masyarakat yang menetap pada suatu wilayah tertentu dan tunduk kepada suatu pemerintahan yang teratur serta bertanggungjawab memelihara eksistensi masyarakatnya, mengurus kepentingan serta kemaslahatan umum.¹⁷

Seperti diuraikan di atas bahwa negara dibuthkan dalam Islam untuk merealisasikan wahyu-wahyu Allah, maka Islam memandang bahwa negara hanyalah merupakan alat, bukan tujuan itu sendiri. Karena merupakan alat, para ulama berbeda pendapat tentang landasan berdirinya sebuah negara dalam Islam.

Menurut al-Mawardi, pendirian negara ini didasarkan pada ijma' ulama adalah *fardu kifayah*. Pandangannya didasarkan pada kenyataan sejarah *al-khulafa' al-Rasyidin* dan khalifah-khalifah setelah mereka. Pandangan ini juga sejalan dengan kaidah yang menyatakan *ma la yatimmu al-wajib illa bihi, fahuwa wajib* (suatu kewajiban tidak sempurna kecuali melalui alat sarana, maka atau sarana itu juga hukumnya wajib). Artinya, menciptakan dan memelihara kemaslahatan adalah wajib, sedangkan alat untuk terciptanya kemaslahatan

¹⁶Miriam Budiarmo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1990), hlm. 38.

¹⁷Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah.....*, hlm. 130.

tersebut adalah negara. Maka hukum mendirikan negara juga wajib (*fardu Kifayah*).¹⁸

Sedangkan tujuan pendirian negara tidak terlepas dari tujuan yang hendak dicapai oleh umat Islam, yaitu memperoleh kebahagiaan di dunia dan keselamatan di akhirat. Karena tujuan ini tidak mungkin dicapai hanya secara pribadi-pribadi saja, maka Islam menekankan pentingnya pendirian negara sebagai sarana untuk memperoleh tujuan tersebut.

Ibu Abi Rabi' menjelaskan tujuan negara dalam Islam dengan pandangan *sosiologis historis*. Menurutnya manusia diciptakan oleh Allah SWT dengan watak dan kecenderungan untuk berkumpul serta bermasyarakat. Ini didasarkan pada kenyataan bahwa manusia secara pribadi tidak mungkin bisa hidup tanpa adanya ketergantungan dengan manusia yang lain. Namun dalam ketergantungan ini, tidak tertutup kemungkinan mereka tergoda oleh pengaruh-pengaruh jahat. Menurut beliau ada tiga kejahatan yang bersumber dari diri manusia itu sendiri, kejahatan yang datang dari sesama mereka dan kejahatan yang datang dari masyarakat lain. Kejahatan pertama dapat dihindarkan dengan mengikuti kehidupan yang baik dan selalu menggunakan akal sehat setiap menyelesaikan beberapa permasalahan. Kejahatan kedua dapat dicegah dengan menegakkan dan mematuhi hukum-hukum Allah. Sedangkan kejahatan ketiga dapat dihindari dengan pembentukan sebuah negara.¹⁹

Inilah tujuan negara menurut Ibn Abi Rabi'. Dengan pembentukan negara, maka manusia dapat menjalankan kehidupannya dengan sejahtera, jauh dari

¹⁸*Ibid.*, hlm. 131.

¹⁹Munawir Sadzali, *Islam Dan Tata Negara* (Jakarta: UI Press, 1990), hlm. 44-45.

sengketa dan dapat mencegah segala intervensi dan kepentingan dari pihak-pihak asing.

Sesuai dengan tujuan negara yaitu menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas yang dimainkan negara dalam hal ini, yaitu sebagai berikut :

- a. Negara bertugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran-ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*as-sultah al-tasyri'riyah*). Dalam hal ini negara mempunyai kewenangan melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash al-Qur'an dan al-Hadis.²⁰ Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hal wa al-'aqd*. Kemudian dalam masa modern sekrang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai *majelis syura* (parlemen).
- b. Negara bertugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya negara memiliki kewenangan kekuasaan eksekutif (*as-sultah at-tanfiziyyah*). Disini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan dalam negeri dan luar negeri. Pelaksana tertinggi kekuasaan ini yaitu kepala negara yang dibantu

²⁰ Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan dalam nash. Sedangkan analogi adalah melakukan metode Qias suatu hukum yang ada nashnya terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip syariat dan kehendak syari' (Allah)

oleh pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan.

- c. Negara bertugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*as-sultah al-qada'iyah*).²¹

Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi *wilayah al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam berbisnis), *wilayah al-qada'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan *wilayah al-mazalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan hak-hak rakyat dan perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM).

Kepala negara dengan segenap pembantunya wajib dalam menjalankan tugas kenegaraan harus mempertanggung jawabkan semua tugas yang dilaksanakan kepada atasan (kepala negara), rakyat, wakil rakyat (DPR) dalam mengimplementasikan nilai-nilai yang telah digariskan oleh negara. Maka KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilihan yang memiliki fungsi, tugas serta wewenang harus mampu memberikan rasa keadilan dan kejujuran kepada rakyat.

²¹ Muhammmad Iqbal, *Fiqh Siasah*....., hlm. 136-137.

B. Analisis Pertanggungjawaban KPU sebagai penyelenggara Pemilu Perspektif Siyasah

Demi tercapainya pemilu yang demokratis. KPU dituntut untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat secara professional, proporsional, dan bertanggung-jawab. KPU harus memberikan kontribusi yang nyata di bidang pelayanan publik dalam bidang pemilu sebab pemilu merupakan sarana pendidikan politik di tingkat nasional dan lokal melalui sepuluh prinsip penerapan, yaitu penyediaan pelayanan publik yang meliputi kesederhanaan, kepastian, waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, dan keramahan serta kenyamanan.²² Secara prosedural KPU merupakan lembaga yang di beri wewenang menyelenggarakan pemilu. Institusi KPU diatur oleh perundang-undangan yang jelas dan bersifat mengikat para pelakunya. Dan undang-undang tentang peraturan KPU dalam prosedural pelaksanaan pemilu tidak boleh ada satu undang-undang pun dilanggar.

KPU harus juga mempertanggungjawabkan hasil dari pemilihan meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan kemudian disempurnakan dalam 1 (satu) Undang-Undang secara lebih komprehensif. karena lembaga tersebut merupakan lembaga independen, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang

²²KPU, <http://www.pemilu.kpu.go.id/index/php?option=com/content&task=view32&Itemid62>.html, akses 02 Juni 2011.

Penyelenggara Pemilu, akan tetapi setelah adanya *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi KPU tidak lagi bertanggungjawab kepada DPR, tetapi bertanggung jawab kepada “publik”, karena DPR terdiri dari unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi pemilu, permasalahannya disini undang-undang belum menetapkan lebih lanjut siapa “publik” tersebut dan bagaimana mekanisme pertanggung jawaban itu dilakukan.

Dalam hal ini, KPU mempertanggung-jawabkan semua proses dalam tahapan pemilu kepada publik(masyarakat Indonesia), karena pemilu merupakan hajatan masyarakat atau rakyat Indonesia itu sendiri, dan KPU adalah lembaga publik yang harus transparan dalam penyelenggaraan pemilu, karena semua itu konsekuensi logis dari wewenang yang telah diberikan oleh Undang-undang.

Dalam sejarah ketatanegaraan Islam, panitia pemilu (KPU) sebagai lembaga independen melalui berbagai macam cara, harus memberikan laporan pertanggungjawaban secara langsung kepada;

- a. *Al-ikhtiyar al-ummah*; yakni KPU memiliki kewajiban melaporkan pertanggungjawaban selama bertugas kepada masyarakat yang memiliki hak memilih (rakyat) dengan cara publikasi.
- b. *Ahl al-hall wa al-‘aqd*; yaitu KPU atau panitia pemilihan umum bertanggungjawab kepada DPR.
- c. *Majlis Syura* (lembaga permusyawaratan); KPU disamping memberikan laporan kepada Presiden, DPR dan rakyat, maka laporan pertanggungjawaban dibacakan didepan *Majlis Syura* atau penulis memposisikan sebagai MPR.

Yang nantinya akan dilanjutkan dengan cara ;

- a. *Bay'ah*; yakni pilihan rakyat atas pemimpin, yang dilanjutkan dengan pengambilan sumpah jabatan/ pelantikan di depan anggota MPR.
- b. *Ijma'* (konsekuensi); mungkin hanya melalui pemilulah masyarakat bisa memperoleh konsensus/ kesepakatan mengenai siapa pemimpinnya dan bagaimana cara dia menjalankan serta mempertanggungjawabkan kepemimpinannya sekaligus sosialisasi pemimpin yang baru dengan pemilihan yang demokratis.