

repository.ub.ac.id

**REAKTUALISASI DOKTRIN POLITIK ISLAM (*FIQH SIYASAH*)
TENTANG LEMBAGA PENGAWAS PRESIDEN DALAM KONSTITUSI
DI INDONESIA**

(Analisis Kritis Nilai-Nilai Pancasila)

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

M. Iksan Maolana

NIM. 0310100169



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2008

LEMBAR PERSETUJUAN

**REAKTUALISASI DOKTRIN POLITIK ISLAM (*FIQH SIYASAH*)
TENTANG LEMBAGA PENGAWAS PRESIDEN DALAM KONSTITUSI
DI INDONESIA
(Analisis Kritis Nilai-Nilai Pancasila)**

Disusun Oleh :

M. IKSAN MAOLANA

0310100169

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H

NIP : 132169271

M. Fadli, S.H., M.H

NIP. 131879040

Mengetahui

Ketua Bagian

Hukum Tata Negara

Herlin Wijayati, S.H. M.H

NIP. 131573931

LEMBAR PENGESAHAN

REAKTUALISASI DOKTRIN POLITIK ISLAM (*FIQH SIYASAH*) TENTANG
LEMBAGA PENGAWAS PRESIDEN DALAM KONSTITUSI DI INDONESIA
(Analisis Kritis Nilai-Nilai Pancasila)

Disusun Oleh :

M. Iksan Maolana
NIM. 0310100169

Skripsi ini telah disahkan oleh dosen pembimbing pada tanggal : 20 Mei 2008

Pembimbing Utama

Dr. Jazim Hamidi, S.H. M.H
NIP : 132169271

Ketua Majelis Penguji,

Dr. Isrok, S.H M.S
NIP: 130 531 851

Pembimbing Pendamping

M. Fadli, S.H. M.H
NIP. 131879040

Ketua Bagian
Hukum Tata Negara

Herlin Wijayati, S.H. M.H
NIP: 131 573 931

Mengetahui

Dekan,

Herman Suryokumoro, S.H. M.S
NIP: 131 472 741

KATA PENGANTAR

“...dan janganlah kamu mengikuti orang yang hatinya telah Kami lalaikan dari mengingati Kami serta menurut hawa nafsunya dan adalah keadaannya itu melewati batas.”

(Surat Al-Kahfi ayat 28)

“Dan janganlah kamu menaati perintah orang-orang yang melewati batas, yang membuat kerusakan di muka bumi dan tidak mengadakan perbaikan.”

(Ash-Shu'ara' ayat 151-152)

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang senantiasa memberikan rahmat dan hidayah-Nya serta cahaya petunjuk yang selalu menerangi penulis saat penulis merasa kehilangan arah sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Tidak lupa pula shalawat dan salam senantiasa tercurah kepada junjungan Nabi besar kita Nabi Muhammad SAW sebagai *perfect figure* manusia modern yang sadar untuk melepaskan diri dari tirani kebodohan menuju zaman modern yang menggunakan segenap daya akal pikiran yang dianugerahkan Allah SWT secara maksimal.

Melalui karya tulis ini penulis mencoba untuk mengangkat permasalahan mengenai reaktualisasi doktrin politik Islam (*Fiqh Siyasah*) tentang lembaga pengawas presiden dalam konstitusi di Indonesia. Sebuah dilematika politik yang seakan tidak habis dimakan oleh zaman dengan pola pemikiran manusia yang semakin lepas kendali dan tidak terkontrol. Rakyat yang hanya dijadikan objek dari setiap agenda besar kebohongan publik dengan dibalut sebuah kata manis “demokrasi”. Lupa akan jati diri sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan menganggap bahwa agama dan negara bagaikan dua sisi mata uang yang tidak mungkin bertemu dan bersinggungan satu sama lain.

Pada tulisan kali ini penulis mencoba menggambarkan bagaimana seharusnya seorang pemimpin memimpin masyarakatnya seperti yang dicontohkan oleh Nabi Muhammad SAW yang di satu sisi adalah pemimpin umat Islam dan di



lain sisi adalah seorang pemimpin negara yang bijak. Selain itu penulis juga memberikan contoh kehidupan bernegara para pemimpin umat Islam yang hidup pasca wafatnya Rasulullah SAW yaitu pada zaman kepemimpinan empat *Khulafaur Rasyidin* (Abu Bakar Ash-shiidq, Umar Ibn Khattab, Utsman Ibn Affan dan Ali Ibn Abi Thalib). Terjadinya pergeseran paradigma tentang makna filosofis seorang pemimpin yang dilakukan oleh para pemimpin dinasti-dinasti pasca sepeninggal *Khulafaur Rasyidin* mengakibatkan runtuhnya kekuasaan dinasti Islam di muka bumi. Hal tersebut dijadikan sebuah momentum besar bagi bangsa barat untuk memutarbalikan fakta kepada seluruh dunia dengan mengatakan bahwa sebuah pemerintahan Islam adalah sebuah pemerintahan yang dipimpin oleh seorang diktator yang memimpin secara tiran dan kadang berperilaku *bar-bar* serta hidup layaknya Tuhan di muka bumi. Ini menjadi sebuah pil pahit bagi seluruh umat Muhammad SAW di seluruh dunia dan sudah sewajarnya kita umat Islam bangkit dari buaian mimpi-mimpi indah kejayaan Islam masa lalu.

Fiqh Siyasadah yang penulis analogikan sebagai sebuah doktrin politik Islam mulai dipelajari oleh para pemikir Islam pasca peninggalan kerajaan Islam terakhir yaitu Dinasti Utsmaniyah sebagai wujud kepedulian dan kesadaran bahwa pada dasarnya sebuah negara dengan sistem pemerintahan Islam di dalamnya telah menjalankan sebuah sistem pemerintahan yang ideal. Konstitusi dasarnya diciptakan langsung oleh Allah SWT (Al-Qur'an) dengan tidak ada keraguan di dalamnya dan dijaga keasliannya hingga akhir zaman. Politik terlahir bukan karena kultur (budaya) masyarakat akan tetapi murni sebagai hasil refleksi adaptasi kelima indera manusia yang dikombinasikan dengan kecerdasan menstimulasikan kerja otak terhadap perkembangan masyarakat di sekitarnya

Al-Qur'an yang tidak menjelaskan secara tersurat tentang pedoman hidup bernegara yang baik, akan tetapi di lain hal justru menjelaskan kepada manusia tentang kewajiban melakukan pengawasan terhadap para pemimpin mereka. Bahkan umat yang tidak memperingati pemimpinnya yang bertindak sewenang-wenang dan berbuat zalim, dikatakan di dalam sebuah surat bahwa di hari akhirat kelak semuanya baik itu umat maupun pemimpinnya tersebut akan di azab oleh Allah SWT dan dimasukkan ke dalam neraka.

Kondisi Indonesia saat ini dapat dikatakan tidak cukup kondusif dan dapat dilihat secara kasat mata bahwa kuantitas orang miskin di Indonesia tiap tahun terus meningkat. Rakyat di negeri ini seakan menjadi tamu di negaranya sendiri karena kekayaan bangsa ini habis dikuras oleh negara asing dan para pemimpin di negara ini berdalih hal tersebut sudah sesuai dengan cita-cita negara yang tertuang di dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu menciptakan masyarakat Indonesia sejahtera, adil dan makmur. Sangat disayangkan cita-cita mulia tersebut maknanya dipersempit bukan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia akan tetapi menjadi kesejahteraan “masyarakat tertentu Indonesia”.

Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan di Indonesia bertanggungjawab penuh atas segala hal yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat Indonesia yang semakin merosot. Segala kebijakan yang tidak populis dan menyengsarakan masyarakat Indonesia secara mayoritas seharusnya menjadi catatan tersendiri untuk dikritisi bagi para anggota wakil rakyat yang duduk di kursi Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia. Akan tetapi hal tersebut seakan menjadi *euphoria* masyarakat Indonesia karena ternyata konstitusi dasar di negara ini yang pada awalnya bercita-cita menjadikan negara ini menjadi negara hukum yang melindungi segenap Hak Asasi Manusia Indonesia seluruhnya justru telah “dibelokan” oleh para wakil rakyat tersebut menjadi sebuah negara yang mendukung politik *ansich* semata.

Beberapa argumen yang penulis jadikan sebagai sebuah solusi atas carut-marutnya kehidupan bernegara di Indonesia saat ini juga penulis hadirkan di penulisan kali ini fokus masalah pengawasan terhadap kinerja Presiden yang sebagian diadopsi dari doktrin politik Islam (*Fiqh Siyasah*) yang disesuaikan dengan kondisi kehidupan bernegara di Indonesia saat ini.

Pada penulisan kali ini penulis mengucapkan terimakasih kepada pihak-pihak yang mendukung terselenggaranya penulisan skripsi penulis kali ini diantaranya:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya beserta jajaran staf Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Ibu Herlin Wijayati, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara atas perhatian dan kesabarannya.

3. Bapak Dr. Jazim Hamidi, S.H, M.H. selaku Pembimbing Utama, atas bimbingan dan motivasinya serta ilmu yang sangat bermanfaat terutama tentang idealisme menjadi seorang penulis.
4. Bapak M. Fadli, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping, atas bimbingan dan motivasinya serta kesabarannya terhadap penulis.
5. Dosen-dosen yang telah membimbing dan memberikan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis mulai dari semester 1 hingga semester 9.
6. Para dosen pembimbing Forum Kajian Penelitian Hukum atas kesabarannya dalam membimbing penulis dan adik-adik penulis kemarin, saat ini hingga waktu-waktu ke depan.

Special thanks to :

Keluarga besar Sarta Warsoutomo dan Surowirejo yang tersebar di seluruh pelosok tanah air, mari kita jaga dan lestarikan peninggalan nenek moyang kita jangan sampai berpindah ke tangan pihak-pihak lain (Insya Allah kalau kita memohon dengan sabar dan ikhlas kepada Allah SWT pasti diberi petunjuk).

Keluarga penulis tercinta, Ustadzah Hj.Endang Tri RMG Spd.(amin) atas curahan kasih sayang dan kesabarannya serta yang paling penting telah menanamkan doktrin kepada penulis bahwa paradigma yang benar adalah “*Kita berpolitik dengan tujuan berkumpul, berkelompok, bermasyarakat dan menyambung tali silaturahmi bukan kita berkumpul, berkelompok, bermasyarakat dan menyambung tali silaturahmi dengan tujuan untuk berpolitik*” (Mah, penyedap masakan udah masuk daftar makanan halal MUI lho...jadi kita nggak perlu “puasa putih” lagi kan?). Untuk Bapak H.Wardoyo S.H dan radio 2 band kesayangannya atas “pikiran lurusnya” dalam menjalani kehidupan, *Honest is no compromise* atas kesabarannya dan kerja kerasnya yang membuat penulis dapat menyelesaikan pendidikan hingga sarjana (santai bos, S2 sama S3 biaya sendiri kok! Makannya doain semoga tercapai, amin..!). Buat Mbak Ria yang gigi depannya patah ¼ semoga nggak gampang masuk angin kalo kerja di kantor ber-AC dan semoga segera mendapat jodoh yang di ridhoi Allah SWT, amin..(ayo bos kita bangun bisnis keluarga, nih gue udah lulus nggak ada alasan lagi buat tunda-tunda). Buat Amel yang beranjak dewasa semoga tambah pinter dan hormat sama

Mamah Papah (cari pacar orang tajir Mel, jangan sama tukang ojek yang kerjanya kebut-kebutan).

Kepada *My Second Family* keluarga Pade Supartoyo dan Bude Wati terima kasih atas semua kebaikannya dan motivasinya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Mba Udah dan Mas Rudi (semoga lekas dapat momongan, amin..), Mas Bowo (terima kasih untuk kamarnya), Mba Vivi, Mas Cholik dan Nayza yang lucu dan *nggemesin* yang membuat penulis semangat mengerjakan revisi skripsi. Buat Mas Derajat (obsesi: anak punk) semoga tambah pintar dan sayang sama keluarga. Buat Mba Ani yang jago acting (terutama adegan nangis sama adegan orang penasaran...??) semoga tambah cantik, tambah pinter dan rukun sama Mas Derajat.

Kepada “Pelangi-ku” Dita Novi Arisanti yang telah memberikan berjuta warna di hari-hari terakhir kuliah dan telah menyusun kembali sisa-sisa puing semangat mengerjakan skripsi penulis yang sebelumnya luluh lantah karena kebodohan penulis sendiri (Semoga Allah SWT meridhoi dan mensejahterakan hubungan kita di dunia dan kehidupan kekal abadi di syurga Firdaus kelak, amin..). Terima Kasih pula buat Bapak H.Hasan dan Ibu Siti Nikmawati yang selalu menyambut penulis dengan senyuman tulus tiap berkunjung ke rumah. Buat Mba Devi, Mas Feri (terima kasih udah boleh gendong Fafa yang lucu, tembem dan ketagihan pengen cubit pipinya lagi) buat Mba Ati’ dan Mba Dian (tolong dijagain Dita selama masa kuliah ya Mba..!).

Untuk keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Hukum Universitas Brawijaya dari zaman *baheula* sampai zaman ke depan yang Insya Allah semakin gemilang (amin..): buat Mas Tulo “sang motivator” yang membuat penulis tetap betah dan semakin giat mengasah ilmu serta tetap *struggle* di HMI (tanpa embel-embel). Buat Mas Fauzin yang telah menanamkan bibit “cinta mati” penulis terhadap HMI setelah penulis “diinterograsi” selama 4 jam di sebuah ruang gelap di dalam sebuah rumah yang terletak di “gang teroris” . Buat Cak Pi’it, Mas Aal, Mas Suryansah, Mas Yudi “gendut”, Mas O’ong (terima kasih buat pembelajaran tentang sebuah “profesionalitas”), buat Mas Roni Syahrowi terima kasih buat “konser tunggalnya” selama 6 jam non-stop di sela-sela waktu sibuknya (Maaf Mas, belum bisa nepatin janji soalnya Adi bilang: “Nggak lagi-lagi, main

dengan mu!hehe...) dan buat semua Mas-Mas dan Mba-Mba (Mas Fani, Mas Hendri, Mba Ida) yang nggak bisa penulis sebutkan satu-persatu, terima kasih atas gratisan ilmunya. Buat Al-Maida 02 : Bos Yudi (sori bos kalo saya waktu itu masih tolol), buat Fahmi Gupito (Bro bukunya mau dibalikin kapan?Lo liat kan judul skripsi gue nggak jauh-jauh dari buku-buku yang lo pinjemin?thanks a lotta ya!), Mas Tori (sukses bos!), Mas Habib, Mas Mughis, Mas Yhan, Mba Dhani (yang tumbuh ke samping), Mba Uci “Nduro”, Mas Indra “Cukong” pokoknya buat semuanya (maaf atas ketidaksopanan penulis pada saat RAK). Buat Simpati zone 03 : semua yang ikut ngenep di batu tahun 2004 ada Duo Haris (Hama-Hawa), Maul, Aris Kabul, Tyas, Anggun (twin sistah), Ci2n (bakpao telo), Rong2 (idaman setiap lelaki), Tria, Aini (koki kita), Dinna, Ula cuilik, Jales (raja *ngamar*, hati-hati nanti *mblendung*), Sulimbuk Gucul (semoga Allah selalu melindungi engkau abangku), Mahe, Ratna, Dewi dll. Spesial banget’s buat *The last emperor* 2003: Bos Adi Limbhuk (lo Akbar Tanjung, gue Hidayat Nur Wahid aja deh, gimana?soalnya kalo Nurcholis Majid *untouchable* Bro!), Bos Lukman (skripsi dan wanita ibarat kutub utara sama kutub selatan, jadi kesimpulannya yang satu tidak memberikan efek ke yang lain Bos. Intinya jangan banyak *apology ndang di garap karo-karone ngono lho...!*), Bos Yanuar (gimana Bos rasanya merdeka?istri cantik, jabatan mapan, duit lancar?tinggal pake sarung jualan STMJ hahahaha...!), Pimen Mahmud (hidup harus seimbang Men! Selama masih ada peluang, hajar terus *bleh!*), Bos Kafka (jangan ketawa mulu nanti gigi lo kering si Ci2n kabur lagi?piss..). Buat Armada 04 : Bos Ikhwan, Tegar (anggota FPI pake M), O’ong, Lia, Ratri, Samid (raja curhat), Irfan (penerus Aburizal Bakrie) pokoknya buat semuanya yang setipikal tapi gengsi kanan gengsi kiri yang penting maju bersama. Buat Ahimsa 05 : Prof.Kacang (Tanya mulu kapan geraknya?), Agni (anak authis tapi paten), Jhon Lumex (petualangan cinta tiada berujung), Johan (manusia berjuta konsep tapi ga punya nyali buat mewujudkan), Uple (nggak ada matinya), Pepen (raja bengong), N-roe (Cemetz kurus lo sekarang?), Bagoez (tato cupangnya diilangin dulu kalo mau mandi), Ulum (pemakan orok alias Butho), Pak Pres Ian (semangat Bos!) dan yang lain-lainnya jangan berhenti aksi sampai mati *ker!* Buat Abimayu 06 (terutama pecinta futsal) tetap semangat Rek! Buat Komando 07 ayo lestarikan budaya membaca dan berdiskusi di komisariat!

Tidak lupa pula penulis ucapkan terima kasih untuk keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam Koordinator Komisariat Brawijaya periode 2007-2008: Bos Ikhwan dan pasukan Hukumnya, Bos Ari *Pithik* dan pasukan Peternakannya, Bos Husein dan pasukan FIA dan PIS, Bos Awang dan Bos Aziz dengan pasukan Perikanannya, Bos Fajar dan pasukan TP, Bos Agung dan pasukan Pertanian, Bos Nanda dan pasukan Ekonominya, Bos Fery dan pasukan MIPA, Bos Wili dan pasukan Teknik dan Bos Fikih dan pasukan Kedokteran (sistem desentralisasi yang membuat kita maju secara merata, ayo *Go Ahead HMI!*) Buat struktural HMI Korkom Brawijaya : Bos Lukman, Bos Iyan, Bos Reo (*Il Capitan*), Bos Khamimi (sufi modern), Bos Tita (ayo De', digoyang Ibu-ibunya!) tetap semangat semua, cayyoo...!

Untuk keluarga besar Forum Kajian Penelitian Hukum FH-UB yang sangat saya cintai dan banggakan : Bos Guruh dan Mba Shinta, Bos Ida dan Mas Hendri, Bos Fauzin, Bos QQ, Bos Ery (utanganya udah lunas Bos!), Bos Choy dan adik-adik ku yang tetap semangat melakukan penelitian dan penulisan untuk masa depan Indonesia yang lebih baik (pemenang tak selamanya memegang trophy juara, tapi pemenang adalah seorang yang selalu diingat jasanya oleh orang lain. *Enjoy the process, cause the result is not such an important thing!*)

Akhirnya penulis ucapkan banyak terima kasih kepada pihak lain yang tidak bisa penulis sebutkan, takut kebanyakan kata pengantar nanti malahan skripsinya nggak dibaca hehe...!

Penulis sangat menyadari bahwa karya ini masih memiliki banyak kekurangan, sehingga penulis mengharapkan kritik dan saran membangun guna memperbaiki skripsi ini dan guna kemajuan penulis di masa yang akan datang.

Akhirnya penulis berharap, karya tulis sederhana ini dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat.

Malang, 20 Mei 2008

Penulis

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan.....	i
Lembar Pengesahan.....	ii
Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	x
Daftar Gambar.....	xiv
Daftar Tabel.....	xv
Abstraksi.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penulisan.....	15
D. Manfaat Penulisan.....	15
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	17
A. Pandangan terhadap (doktrin) Politik Islam (<i>Fiqh Siyasa</i>).....	17
A.1 <i>Fiqh Siyasa</i> sebagai bagian dari kategori hukum dalam Islam.....	19
B. Pola Hubungan antara Agama dan Negara.....	23
B.1 Pola Hubungan antara Islam dan Negara.....	27
C. Perihal Pengawasan terhadap Kepala Negara.....	30
D. Pengertian Konstitusi.....	34
E. Refleksi nilai-nilai Pancasila.....	35
E.1. Korelasi Agama dan Pancasila.....	38



BAB III	METODE PENELITIAN.....	39
	A. Jenis Penelitian.....	39
	B. Pendekatan Penelitian.....	39
	C. Jenis Bahan Hukum.....	40
	D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum.....	41
	E. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	42
	F. Defini Konsep dan Operasional.....	42
BAB IV	PEMBAHASAN.....	45
	A. Bentuk Doktrin Politik Islam tentang Lembaga Pengawas Presiden Dalam Perjalanan Konstitusi Di Indonesia.....	45
	A.1 Doktrin Politik Islam Tentang Pengawasan Terhadap Kepala Negara.....	47
	A.1.1. Al-Qur'an.....	47
	A.1.2. Pendapat Para Tokoh Pemikir Islam.....	51
	A.2. Pengawasan Kepala Negara Di Dalam Sejarah Sistem Ketatanegaraan Islam.....	56
	A.2.1. Bentuk Pengawasan Kepala Negara Di Zaman Pemerintahan Khalifah Abu Bakar Ash-Siddiq.....	58
	A.2.2. Bentuk Pengawasan Kepala Negara Di Zaman Pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab.....	62
	A.2.3 Sistem Ketatanegaraan Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah Sebagai Perbandingan.....	67

A.3. Konsep Lembaga Pengawas Kepala Negara Dalam

Sejarah Pemerintahan Islam..... 76

A.3.1. Kewenangan Majelis Syura (*Majlis Syura*)..... 79

A.3.2. Kualifikasi (*Personal Qualification*) anggota

Majelis Syura..... 82

A.3.3. Pemilihan Anggota Majelis Syura..... 85

A.3.4. Mahkamah Konstitusi Tinggi (*Wilayah al-mazhalim*)

Sebagai Alternatif Lembaga Pengawas Kepala

Negara..... 88

A.4. Fungsi Pengawasan Presiden Dalam Sejarah Perjalanan

Konstitusi Di Indonesia Dalam Kaitannya Dengan Aktualisasi

Doktrin Politik Islam..... 93

A.4.1. Transformasi Wewenang Lembaga Legislatif di

Indonesia..... 94

A.4.1.1. Di bawah UUD 1945..... 94

A.4.1.2. Undang Undang Dasar Republik Indonesia

Serikat..... 105

A.4.1.3. Undang Undang Dasar Sementara 1950..... 107

A.4.1.4. Dekrit Presiden 5 Juli 1959..... 112

a. *Era Orde Lama*..... 112

b. *Era Orde Baru*..... 115

c. *Era Orde Reformasi*..... 122

A.4.2. <i>Labirin</i> Sistem Pemerintahan Di Indonesia (Analisis Kritis tentang Pengawasan Terhadap Presiden di Indonesia Pasca Amandemen Keempat UUD 1945).....	133
A.5. Wacana Tentang Dewan Pertimbangan Agung.....	157
B. Perlunya Dilakukan Reaktualisasi Doktrin Politik Islam tentang Lembaga Pengawas Presiden Dalam Konstitusi di Indonesia....	161
B.1. Perspektif Permadi S.H.....	163
B.2. Perspektif Mutammimul' Ula S.H.....	166
B.3. Perspektif A.Helmy Faishal Zaini.....	172
B.4. Perspektif Novriantoni	174
B.5. Perspektif Ismail Yusanto	177
B.6 Perspektif Penulis.....	181
B.6.1. Kembali Kepada Fitrah Pancasila Sebagai Dasar Negara Indonesia	191
C. Wujud Pelaksanaan Reaktualisasi Doktrin Politik Islam tentang Lembaga Pengawas Presiden Dalam Konstitusi di Indonesia.....	194
BAB V PENUTUP.....	199
A. Kesimpulan.....	199
B. Saran.....	202

DAFTAR PUSTAKA.....	204
----------------------------	------------

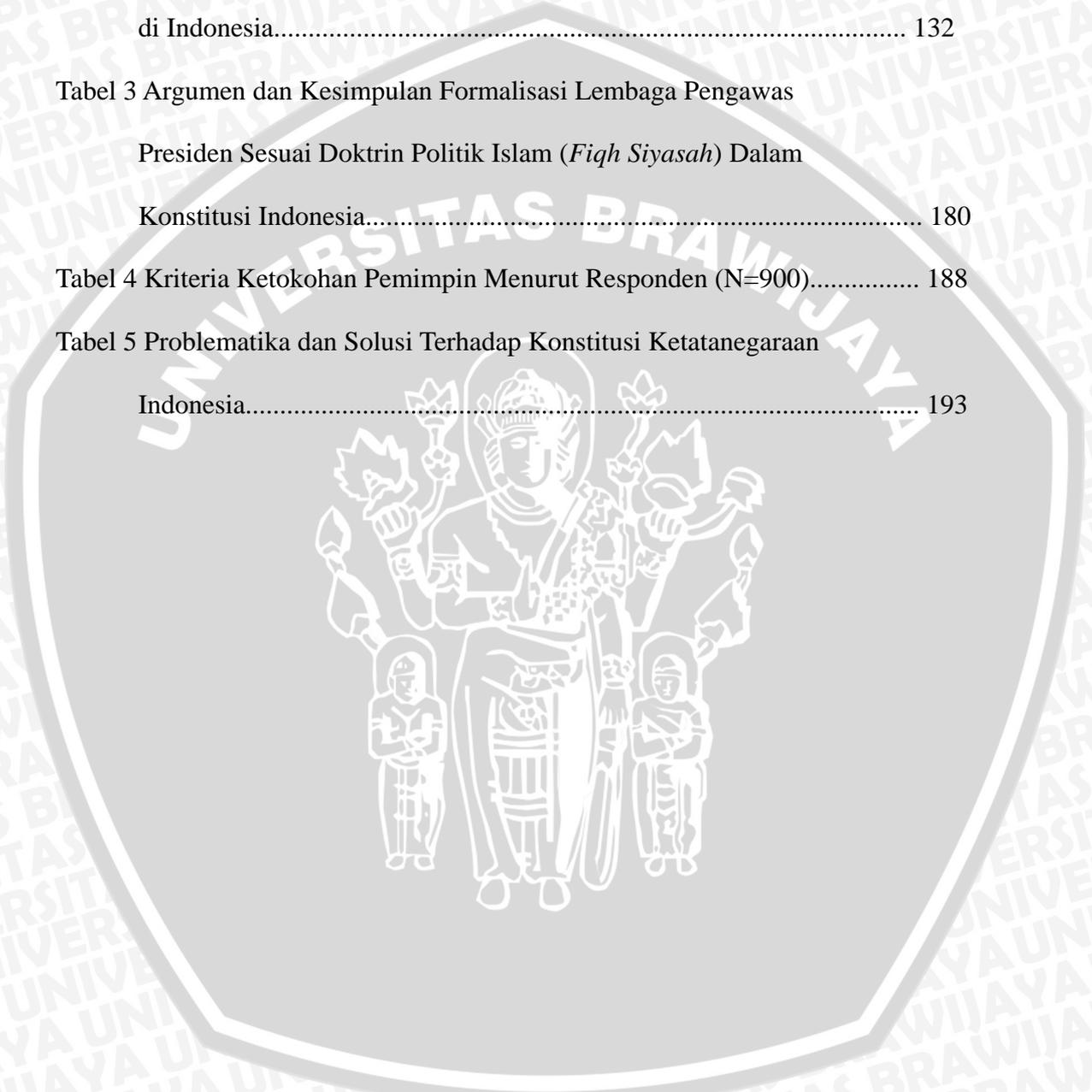
LAMPIRAN	
-----------------	--

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Struktur dan/atau paham-paham politik yang ikut mewarnai batang tubuh UUDs 1945.....	46
Gambar 2 Struktur Pemerintahan Khalifah Abu Bakar Ash-Siddiq.....	60
Gambar 3 Struktur Pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab.....	65
Gambar 4 Struktur Pemerintahan Dinasti Abbasiyah.....	70
Gambar 5 Hirearki Permohonan Pemeriksaan Imam yang Berakibat Pada <i>Impeachment</i> Imam sebagai Kepala Negara.....	88
Gambar 6 Sistem Pengawasan Kepala Negara (Khalifah) Di Dalam Sistem Pemerintahan Islam.....	92
Gambar 7 Struktur Ketatanegaraan Indonesia sesuai UUD 1945 (orisinil).....	101
Gambar 8 Skema Dasar Arsitektur Konstitusi UUDS 1950 pasca terbentuknya Dewan Nasional.....	110
Gambar 9 Proses Pembentukan Pemerintahan Versi Orde Baru.....	118
Gambar 10 Proses Pembentukan Pemerintahan Setelah Amandemen keempat UUD 1945 (Terbentuknya Pemerintahan Oligarkis).....	127
Gambar 11 Model Pengawasan Terhadap Presiden Pasca Amandemen keempat UUD 1945.....	161

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Pengawasan Terhadap Kepala Negara Berdasarkan Doktrin Politik Islam.....	74
Tabel 2 Pengawasan Terhadap Presiden Dalam Sejarah Konstitusi di Indonesia.....	132
Tabel 3 Argumen dan Kesimpulan Formalisasi Lembaga Pengawas Presiden Sesuai Doktrin Politik Islam (<i>Fiqh Siyasa</i>) Dalam Konstitusi Indonesia.....	180
Tabel 4 Kriteria Ketokohan Pemimpin Menurut Responden (N=900).....	188
Tabel 5 Problematika dan Solusi Terhadap Konstitusi Ketatanegaraan Indonesia.....	193



ABSTRAKSI

M. Iksan Maolana, Hukum Tata Negara, Mei 2008, Reaktualisasi Doktrin Politik Islam Tentang Lembaga Pengawas Presiden Dalam Konstitusi Di Indonesia (Analisis Kritis Nilai-Nilai Pancasila), Dr. jazim Hamidi, S.H., M.H., M.Fadli, S.H., M.H.

Permasalahan pengawasan presiden yang bisa berakibat pada dijatuhkannya presiden (*Impeachment*) dari jabatannya ternyata menjadi polemik tersendiri pasca terjadinya amandemen keempat Undang Undang Dasar 1945. Indonesia yang menganut sistem presidensial di satu sisi, ternyata kekuatan parlemen masih sangat dominan. Ini terjadi karena Sistem Pemilihan Umum di Indonesia bermasalah. Calon presiden dan calon wakil presiden yang diajukan oleh partai ataupun gabungan partai, dipilih langsung oleh rakyat begitu pula dengan calon anggota legislatif yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Efek dari pemilu tersebut yaitu Indonesia tidak konsisten menggunakan sistem pemerintahan presidensial karena ternyata DPR memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan presiden bahkan meng-*Impeach* sesuai dengan Undang Undang Dasar 1945 amandemen **Pasal 20A** ayat (1) dan **Pasal 7A**. Dari hasil pengolahan data serta informasi, justru penulis mendapatkan solusi dari permasalahan tersebut pada sistem pemerintahan Islam di masa lalu (*Khilafah*). Hal tersebut yang menjadikan penulis tertarik membuat skripsi dengan judul Reaktualisasi Doktrin Politik Islam Tentang Lembaga Pengawas Presiden Dalam Konstitusi Indonesia (Analisis Kritis Nilai-Nilai Pancasila).

Adapun rumusan masalah yang penulis angkat adalah: 1. Apa saja bentuk-bentuk doktrin politik Islam tentang lembaga pengawas presiden dalam perjalanan konstitusi di Indonesia? 2. Mengapa perlu dilakukan reaktualisasi doktrin politik Islam tentang lembaga pengawas presiden dalam konstitusi di Indonesia?

Dalam membahas masalah yang penulis angkat, metode penelitian yang digunakan adalah, metode yuridis normatif. Sedangkan pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan histories yuridis politis (*fiqh siyasah*).

Fiqh Siyasah yang penulis tafsirkan sebagai sebuah doktrin politik Islam berkembang dari wacana para pemikir politik Islam sejak zaman pemerintahan Nabi Muhammad, *Khulafaur Rasyidin* dan juga dinasti-dinasti Islam masa lalu. Dari paparan sejarah yang penulis lakukan, ternyata sistem pemerintahan Islam saat itu sudah mengenal lembaga perwakilan rakyat (legislatif) yang bernama *Majlis Syura* yang diselenggarakan oleh *ahl al-hall wa al'aqd*. Salah satu wewenang lembaga tersebut adalah melakukan pengawasan terhadap kepala negara (khalifah) yang saat ini menjadi permasalahan serius di Indonesia.

Kekacauan konstitusi atau *disorder constitution* di Indonesia terutama tentang pengawasan terhadap presiden perlu segera diselesaikan. Dalam hal ini penulis merekomendasikan perlunya dirubah sistem pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang langsung dipilih oleh rakyat. Lembaga Obudsman yang komposisinya terdiri dari hakim (Mahkamah Konstitusi), pemuka agama (semisal Majelis Ulama Indonesia) dan akademisi (Guru Besar Perguruan Tinggi/Universitas) yang berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap presiden juga perlu diselenggarakan di Indonesia yang aturannya dibuat di dalam konstitusi guna menutupi kekurangan sistem pengawasan presiden di Indonesia.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dasar negara Indonesia itu hendaknya mencerminkan kepribadian Indonesia dengan sifat-sifat yang mutlak ke-Indonesiaannya dan selain itu dapat pula mempersatukan seluruh bangsa Indonesia yang terdiri atas berbagai suku dan golongan penduduk. Dari pemikiran ini Soekarno mengemukakan dan sekaligus mengusulkan lima prinsip (asas) yang sebaik-baiknya dijadikan dasar negara Indonesia merdeka, yakni:

- a. Kebangsaan Indonesia.
- b. Internasionalisme atas perikemanusiaan.
- c. Mufakat atau demokrasi.
- d. Kesejahteraan sosial.
- e. Ketuhanan.

Kelima dasar negara Indonesia merdeka tersebut diusulkan dengan nama “Pancasila” yang secara etimologis kata “Panca” berarti lima, sedangkan “Sila” berarti dasar kesusilaan. Kelima prinsip yang dinamakan Pancasila, sebenarnya telah ada di dalam jiwa dan kalbu rakyat Indonesia sejak zaman dahulu. Soekarno pada 1 Juni 1945 hanyalah sekedar menjadi “pengutara” dari keinginan-keinginan dan isi jiwa bangsa Indonesia turun-temurun, yang telah lama tercurat pada jiwa bangsa Indonesia. Tanggal 1 Juni 1945 pada akhirnya oleh A.G. Pringgodigdo, dianggap sebagai lahirnya pemakaian istilah “Pancasila”.¹

¹ Kansil, C.S.T, Christine S.T. Kansil, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Pendidikan Pancasila di Perguruan Tinggi)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, hal.49-50

Sejarah pembentukan konstitusi di Indonesia termasuk Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 di awalnya tidak terlepas dari pengaruh dua kubu mayoritas yang ada di Indonesia saat itu yaitu Golongan Islam dan Golongan Kebangsaan (nasionalis). Tidak jarang keduanya saling bersitegang guna mempertahankan prinsip masing-masing golongan yang coba dimasukkan ke dalam Pancasila ataupun bentuk konstitusi lainnya.

Awal konflik kepentingan yang terjadi diantara dua kubu yang “bersebrangan” tadi yaitu saat digantinya tujuh kata dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945 (atau sebelumnya disebut Piagam Jakarta). Anak kalimat yang berbunyi “Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” yang telah disepakati dalam sidang “Panitia Sembilan” BPUPKI tanggal 22 Juni 1945 sebagai *usul rancang pembukaan UUD 1945* pada tanggal 18 Agustus 1945 diganti menjadi “Ketuhanan yang Maha Esa.” Dasar pertimbangan digantinya tujuh kata tersebut yaitu atas informasi dari seorang opsir Kaigun (Angkatan Laut Jepang) yang membawa amanah dari wakil-wakil Protestan dan Katolik (dalam kawasan Kaigun) yang merasa keberatan atas dicantumkannya ketujuh kata tersebut dalam pembukaan UUD 1945 dan mereka lebih memilih berdiri di luar Republik jika anak kalimat tersebut tetap dicantumkan.²

Tidak dicantumkannya tujuh kata dalam Piagam Jakarta yang dianggap sebagai aspirasi Golongan Islam ke dalam UUD 1945 sebagai konstitusi dasar bagi Indonesia, telah memberikan kekecewaan yang mendalam bagi Golongan Islam. Akan tetapi hal tersebut tidak mematahkan semangat Golongan Islam

² Ranadireksa, Hendarmin, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar, Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2007, hal: 23

untuk terus berjuang agar syariat Islam dapat diterapkan ke dalam konstitusi di Indonesia.

Dalam tiga era yang telah dilalui Indonesia (era Orde Lama, Orde baru dan Orde Reformasi), Sistem Hukum Nasional Indonesia hingga saat ini paling tidak telah menerbitkan tujuh buah kategori peraturan perundang-undangan yang mengakomodasi materi hukum Islam di dalamnya, yaitu (1) UU no. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, (2) PP no. 28 tahun 1977 tentang Perwakafan, (3) UU no. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, (4) UU no. 7 tahun 1992 jo UU no 10/1998 dan UU no 23/1999 tentang Sistem Perbankan Nasional yang mengizinkan beroperasinya Bank Syariah, (5) Inpres no. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, (6) UU no. 17 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji, dan (7) UU no. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.³ Ini memberikan sinyal positif bagi perjuangan Golongan Islam yang ada di Indonesia ke depannya.

Golongan Islam yang tetap eksis mengiringi perjalanan bangsa Indonesia menandakan bahwa Islam sebagai agama ternyata memiliki keterkaitan erat dengan komponen negara. Imam Al-Ghazali dalam *al-Iqtishad fi al 'Itiqad* mengungkapkan adanya keterkaitan antara agama dengan negara. Menurutnya, adanya *sulthan* (berarti kekuasaan politik) adalah wajib untuk ketertiban dunia. Ketertiban dunia wajib bagi ketertiban agama. Ketertiban agama wajib bagi keberhasilan di akhirat. Dengan argumen ini, al-Ghazali telah menarik wilayah politik ke dalam dimensi yang “spiritual” dan esoterik.⁴

Adapun pembahasan tentang negara tidak bisa dilepaskan dengan permasalahan politik. Pembahasan politik di dalam Islam berada di dalam satu

³ <http://islamlib.com/id/index.php?page=article&id=129> diakses pada 5 Januari 2008

⁴ Noeh, Munawar Fuad, Matsuki (ed), *Menghidupkan Ruh Pemikiran K.H. Achmad Siddiq*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hal: 93

ranah tersendiri yang disebut dengan *fiqh siyasah*, atau ketika orientasinya ditujukan kepada nilai-nilai kewahyuan atau syariat maka dikenal sebagai *Siyasah Syar'iyah*, yaitu siyasah yang dihasilkan oleh pemikiran manusia yang berlandaskan etika, agama dan moral dengan memperhatikan prinsip-prinsip umum syariat dalam mengatur manusia hidup bermasyarakat dan bernegara. Abdul Wahhab Khallaf menyatakan bahwa definisi *Siyasah Syar'iyah* (atau *Fiqh Siyasah*) adalah pengelolaan masalah umum bagi negara yang bernuansa Islam yang menjamin terealisasinya kemaslahatan dan terhindar dari kemudharatan dengan tidak melanggar ketentuan syariat dan prinsip-prinsip syariat yang umum meskipun tidak sesuai dengan pendapat-pendapat para imam mujtahid.⁵

Polemik yang muncul sejak proklamasi dikumandangkan adalah ternyata bahwa Indonesia bukan negara agama karena yang menjadi dasar negara adalah Pancasila dan Islam bukan merupakan agama negara seperti di Malaysia. Sehingga persetujuan antara Golongan Islam dan Golongan Kebangsaan yang terjadi saat UUD 1945 dibuat, terus bergulir hingga sekarang.

Dalam perjalanan sejarah Indonesia, kelompok-kelompok pergerakan Islam di Indonesia sudah lahir jauh sebelum Indonesia merdeka. Pada tahun 1911 Ki Haji Samanhudi seorang saudagar batik dari Lawiyen Sala bersama-sama dengan Mas Tirtoadisuryo mendirikan perkumpulan dengan nama "Syarikat Islam" yang pada saat itu bertujuan memajukan perdagangan, melawan monopoli Tionghoa dan memajukan Agama Islam.⁶ Organisasi Islam yang bergerak di bidang sosial

⁵ Pulungan, J.Suyuthi, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, cetakan kelima, 2002, hal: 23 - 24

⁶ Julianto, C.S.T.Kansil, *Sejarah Perjuangan Pergerakan Kebangsaan Indonesia (Pendidikan Sejarah Perjuangan Bangsa)*, Erlangga, Jakarta, 1984, hal: 25

keagamaan dan budaya juga hadir pada tahun 1912 dengan nama Muhammadiyah yang didirikan oleh K.H. Akhmad Dahlan.

Pada tanggal 31 Januari 1926 lahir sebuah organisasi Islam yang hingga saat ini masih tetap eksis di Indonesia yang bernama Nahdlatul Ulama (NU). Latar belakang yang mempengaruhi lahirnya organisasi NU yaitu atas dasar dorongan ke-Islaman, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh ke-Indonesiaan dan berorientasi pada kesemestaan (universalitas, seluruh kemanusiaan, *rahmatan lil'alam*) kesemuanya terpadu di dalam kerangka dan isi Khittah NU 1926. Khittah NU ini sendiri sangat sesuai dengan kondisi jiwa dan raga Indonesia sebagai sebuah bangsa yang berjiwa Pancasila sehingga hal inilah yang membuat NU bertahan seiring pertumbuhan bangsa Indonesia dan kondisi zaman yang terus berubah.

Era reformasi saat ini berdampak sangat signifikan pada perubahan cara pandang organisasi-organisasi Islam yang lahir pasca reformasi 1998. Sebagai contoh Hizbut Tahrir Indonesia (yang selanjutnya disebut HTI) yang semakin gencar mengumandangkan jargon organisasinya yaitu “Saatnya Khilafah memimpin dunia dan Selamatkan Indonesia dengan Syariat Islam”. Beberapa organisasi Massa Islam lain yang mulai dikenal yaitu Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) dan Front Pembela Islam (FPI) dengan visi misi gerakan yang hampir serupa hanya saja cara yang dilakukan berbeda untuk menunjukkan eksistensi dari masing-masing kelompok tersebut.

Arus reformasi yang sangat kencang akan tetapi tidak diimbangi sepenuhnya dengan pemahaman masyarakat Indonesia tentang jati diri bangsa Indonesia sebagai negara Pancasila membuat suasana di Indonesia semakin tidak kondusif. Hal ini juga berimbas pada berdirinya partai-partai politik baru yang menjadikan

Islam sebagai asas dari partai tersebut seperti Partai Bulan Bintang dan Partai Keadilan Sejahtera. Sedangkan partai lain yang walaupun kental dengan nuansa Islam, akan tetapi tetap menggunakan Pancasila sebagai asas dari partainya juga lahir pasca reformasi 1998 seperti Partai Kebangkitan Bangsa dan Partai Amanat Nasional.

Habib Muhammad Rizieq Syihab yang notabenehnya adalah Ketua Umum Front Pembela Islam mengeluarkan *statement* yang tidak kalah kontroversial tentang Pancasila. Pancasila dalam sejarahnya telah mengalami sekurang-kurangnya enam rumusan (*Pancasila Bung Karno* yang dilontarkan dalam pidatonya di depan BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945, Pancasila Piagam Jakarta 22 Juni 1945, Pancasila UUD 1945, Pancasila RIS 1949 dan Pancasila UUDS 1950). Fakta sejarah tersebut dijadikan landasan bagi Habib untuk mengeluarkan *statement* bahwa sebenarnya Pancasila tidak sakral, ia hanya merupakan produk akal manusia yang bisa berubah. Usulan kembali menggunakan asas tunggal Pancasila di dalam mendirikan sebuah partai politik saat ini dianggapnya sebagai suatu hal yang *absurd*.⁷

Hal ini sangat bertentangan dengan pandangan K.H. Achmad Siddiq yang pernah menduduki posisi yang sentral dalam struktur organisasi Nahdlatul Ulama (NU) yaitu sebagai *Rais' Am* PB NU. Warisan pemikiran K.H. Achmad Siddiq yang masih sangat relevan dan perlu diaktualisasikan yaitu⁸ :

Pertama, Pancasila bersifat final sebagai dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

⁷ Sabili, *Edisi: Lupakan Asas Tunggal Pancasila*, edisi 07 TH.XV 18 Oktober 2007/6 Syawal 1428, hal: 18-19

⁸ Noeh, Munawar Fuad, Matsuki (ed), *Menghidupkan Ruh Pemikiran K.H. Achmad Siddiq*, , 1999, *Op Cit*, hal: viii-ix

Kedua, sikap mendukung stabilitas nasional adalah kewajiban agama bagi umat Islam.

Ketiga, pola hubungan Islam dan politik di mana Islam sebagai ruh dan kekuatan moral, bukan kekuatan simbol dan ideologi.

Keempat, kewajiban mengembangkan hubungan *Ukhuwah Islamiyyah* (persaudaraan seagama Islam), *Ukhuwah Wathaniyyah* (persaudaraan sebangsa), dan *Ukhuwah Basyariyyah* (persaudaraan kemanusiaan).

Perbedaan cara pandang organisasi-organisasi Islam yang lahir pada periode perintis kemerdekaan Indonesia dan organisasi-organisasi Islam yang lahir pasca kemerdekaan dan juga pada masa reformasi sekarang ini menimbulkan sebuah *conflict of interest* berkepanjangan. Konflik antar organisasi yang bernafaskan Islam di Indonesia akhirnya hanya berputar pada permasalahan apakah Indonesia akan dijadikan negara Islam atau tetap menjadikan Pancasila sebagai dasar negara. Padahal, menurut UUD 1945 amandemen terakhir (keempat) sudah tidak dapat diganggu gugat lagi berkaitan dengan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Pancasila sebagai dasar negara.

Bagi penulis yang juga menganut agama Islam, perselisihan pendapat di atas akan berdampak sangat buruk bagi *Ukhuwah Islamiyah* antar umat Islam di seluruh Indonesia. Problematika bangsa Indonesia saat ini tidak boleh dipandang secara parsial (sebagian-sebagian) dan memerlukan persatuan yang kokoh guna menyelesaikan problem tersebut. Salah satu problem di Indonesia yang perlu diperhatikan bagi seluruh umat Islam Indonesia pada khususnya dan warga negara Indonesia pada umumnya adalah berkaitan dengan krisis kepemimpinan bangsa yang diaplikasikan dalam bentuk kelembagaan negara Indonesia.



Topik kelembagaan negara tidak bisa terlepas dari teori Trias Politica yang diusung oleh Montesquieu. Secara sederhana, teori Trias Politica membahas tentang pembagian kekuasaan kelembagaan negara dilihat berdasarkan fungsi. Pertama yaitu kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat Undang Undang (dalam peristilahan baru disebut *rulemaking function*); kedua yaitu kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan Undang Undang (dalam peristilahan baru disebut *rule application function*); ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang Undang (dalam peristilahan baru disebut *rule adjudication function*).⁹

Agar penulisan kali ini menjadi fokus, maka penulis mencoba mengangkat permasalahan salah satu dari ketiga lembaga tinggi negara tersebut yaitu lembaga eksekutif negara untuk kemudian ruang lingkupnya dipersempit kembali yaitu hanya membahas tentang lembaga pengawas kinerja lembaga eksekutif negara (presiden) di Indonesia.

Di dalam pembahasan tentang sistem pemerintahan dikenal istilah *Impeachment*. Menurut Marsillam Simanjuntak, *impeachment* adalah suatu proses tuntutan hukum (pidana) khusus terhadap seorang pejabat publik ke depan sebuah *quasi*-pengadilan politik karena ada tuduhan pelanggaran hukum yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Hasil akhir dari mekanisme *impeachment* ini adalah pemberhentian dari jabatan, dengan tidak menutup kemungkinan melanjutkan proses tuntutan pidana biasa bagi kesalahannya sesudah turun dari jabatannya.¹⁰

⁹ Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal: 151

¹⁰ Wardani, Kunthi Dyah *Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press Jogjakarta, 2007, hal: 5 Dikutip dari Simanjuntak, Marsillam, *Mahkamah Konstitusi Tentang Impeachment Presiden catatan Untuk RUU Mahkamah Konstitusi*, Makalah tanpa tahun tidak dipublikasikan.

Sejarah lembaga eksekutif negara Indonesia yang dalam hal ini diwujudkan dalam bentuk “Presiden” pernah dua kali terkena *Impeachment* tersebut. Pertama pada masa pemerintahan Presiden Soekarno yang pernah di-*impeach* oleh MPRS pada tahun 1968 dan kedua pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid yang di-*Impeach* melalui sebuah mekanisme Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tanggal 23 Juli 2001 berkaitan tentang pertentangan antara Presiden KH.Abdurrahman Wahid dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam kasus Bulog (buloggate). Hal di atas tentunya menjadi catatan tersendiri bagi sejarah ketatanegaraan Indonesia khususnya bagi lembaga eksekutif negara terlepas dari adanya nuansa politis di belakang dua kejadian tersebut.

Kondisi ketatanegaraan Indonesia kali ini (pasca amandemen ke-empat UUD 1945 tahun 2004) sudah sangat berbeda dengan kondisi Indonesia pada saat kedua presiden di atas terkena *Impeachment* oleh parlemen (MPRS/MPR). Saat ini, Indonesia menganut sistem presidensial seperti dalam UUD 1945 yang menyatakan secara tersirat bahwa presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Kemudian dipertegas dengan bunyi **UUD 1945 amandemen ke empat Pasal 6A ayat (1)** : “Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Sehingga legitimasi yang besar dimiliki oleh presiden yang memenangkan agenda Pemilihan Umum. Akan tetapi sistem presidensial yang coba diusung oleh pemerintah Indonesia kali ini menjadi rancu dengan adanya **Pasal 6A ayat (2)** atau kelanjutan dari bunyi ayat sebelumnya yaitu: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan

pemilihan umum.” Secara positif maka dapat dikatakan bahwa sistem presidensial di Indonesia mengalami modifikasi akan tetapi secara negatif juga bisa dikatakan sistem presidensial di Indonesia mengalami penyimpangan.¹¹

Bunyi Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 amandemen ketiga tersebut secara implisit mengindikasikan bahwa presiden dan wakil presiden setelah terpilih nantinya memiliki “tanggung jawab” yang besar kepada partai politik yang telah mengusung nama mereka tampil sebagai pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden di dalam Pemilihan Umum. Ini dianggap wajar sebagai *cost politic* atas terpilihnya mereka. Walaupun pada tataran praktik, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh masyarakat.

Beberapa modifikasi dari sistem presidensial Indonesia kali ini juga bisa dilihat dari bunyi **UUD 1945 amandemen ketiga Pasal 7B ayat (1)**: “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Permasalahan akhirnya muncul seputar fungsi pengawasan terhadap presiden yang dapat mengakibatkan di-*impeach*-nya presiden saat ini justru sangat besar dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang anggotanya

¹¹ <http://www.cetro.or.id/pustaka/draft.html> diakses pada tanggal 10 Maret 2008

merupakan orang-orang perwakilan dari partai politik yang juga dipilih secara langsung oleh masyarakat dalam pemilihan umum. Hal itu sama saja mengulang sejarah pada saat Indonesia menggunakan sistem pemerintahan parlementer (Orde Lama) dengan fungsi pengawasan dipegang oleh parlemen (di Indonesia sama dengan MPR), karena 2/3 anggota MPR adalah juga merupakan anggota DPR.¹²

Efek dari beberapa pasal di atas yaitu bunyi **UUD 1945 amandemen keempat**

Pasal 16: “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang” seakan hanya menjadi formalitas belaka karena DPR tetap memiliki legitimasi kuat untuk meng-*impeach* presiden ketika ada kebijakan dari presiden yang dianggap “tidak sesuai” dengan keinginan DPR.

Pada dasarnya, sistem presidensial yang ideal memiliki ciri tidak seperti apa yang coba diwujudkan dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia berdasarkan amandemen UUD 1945 tersebut. Menurut Hendarmin Ranadireksa ada beberapa ciri khusus dari sistem pemerintahan presidensial diantaranya:

- 1). Dalam sistem presidensial, obyek pemilihan utama dalam pemilu adalah presiden. Presiden adalah Kepala Pemerintahan sekaligus Kepala Negara. Presiden milik seluruh bangsa, bukan wakil partai. Presiden bisa berasal dari non partai ataupun kelompok independen (materi kampanye tidak bermuatan ideologis).
- 2). “Kontrak sosial” dalam sistem presidensial adalah antara Presiden

¹² Analisis perhitungan mengacu amandemen ke-empat UUD 1945 Pasal 2 ayat (1): Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Sedangkan bunyi amandemen ketiga UUD 1945 Pasal 22c ayat (2): Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga (1/3) jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi jumlah anggota DPR sama dengan dua pertiga (2/3) anggota MPR.

dengan Rakyat. Anggota legislatif juga bersifat sebagai “wakil rakyat” ketimbang wakil partai. Sistem presidensial tidak mengenal istilah PARTAI KOALISI dan/atau KABINET KOALISI.

- 3). Presiden selaku Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan posisinya relatif “lebih kuat” dari legislatif dan yudikatif.¹³

Jika kita menganalisis pendapat dari Hendarmin tersebut dan membandingkannya dengan beberapa contoh pasal di atas, mulai tampak beberapa hal yang penulis kategorikan sebagai bentuk penyimpangan terhadap sistem presidensial. Pasal-pasal lain juga akan penulis kritisi di dalam tulisan kali ini terkait dengan permasalahan pengawasan presiden yang tepat ketika sebuah negara menggunakan sistem presidensial.

Uniknya, dari beberapa pencarian data dan informasi serta pengamatan tentang pengawasan kinerja kepala negara ideal justru penulis dapatkan dari sistem pemerintahan Khilafah pada zaman pemerintahan *Khulafaur Rasyidin*. Walaupun pada saat itu belum dikenal istilah-istilah tentang ketatanegaraan seperti “demokrasi”, “republik”, atau bahkan “sistem presidensial atau parlementer” ternyata empat orang khalifah (Abu Bakar Ash-Siddiq, Umar Ibn Khattab, Usman Ibn Affan, dan Ali Ibn Abi Thalib) sudah sangat memahami betapa pentingnya sebuah pengawasan terhadap seorang kepala negara (Khalifah) karena pertanggungjawabannya langsung dengan Allah S.W.T

Kita bisa mengambil contoh sepenggal pidato penerimaan jabatan pada saat Abu Bakar dipilih sebagai khalifah pertama kali pasca Nabi Muhammad S.A.W meninggal, sebagai berikut: “...Apabila aku melaksanakan tugas dengan baik

¹³ Ranadireksa, Hendarmin, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar, Dinamika Konstitusi Indonesia*, Op Cit, hal: 6

maka bantulah aku, dan jika aku berbuat salah maka luruskanlah aku...”.¹⁴ Dari sini kita mendapatkan sebuah pelajaran berharga bahwasanya seluruh rakyat berhak memberikan peringatan kepada pemimpin negaranya apabila dianggap melakukan kesalahan tanpa harus menghadapi sulitnya jalur birokrasi. Hal tersebut merupakan pengaplikasian makna kata “Republik” secara filosofis (Re : artinya kembali. Publik: artinya rakyat).

Contoh lain yang bisa dijadikan sebagai teladan yaitu struktur pemerintahan pada zaman Khalifah Umar Ibn Khattab. Umar menempatkan posisi Khalifah, *Qadha'*, dan Majelis Syura dalam sebuah garis vertikal. Ini merupakan contoh konkret dari sebuah *Checks and Balances System* atau lebih konkret berkaitan tentang pengawasan kepala negara yang pernah diselenggarakan pada zaman pemerintahan *Khulafaur Rasyidin* serta masih banyak contoh yang lain yang bisa kita analisis dan pelajari untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia sekarang.

Penulis mengkategorikan beberapa contoh di atas sebagai doktrin politik Islam (*Fiqh Siyasah*) dengan beberapa argumen yaitu: (1). Contoh kehidupan bernegara di atas diselenggarakan oleh *Khulafaur Rasyidin* yang notabeneanya adalah para khalifah (pemimpin) umat Islam setelah wafatnya Nabi Muhammad S.A.W. (2). Proses pemilihan khalifah juga dipilih secara langsung dengan sebelumnya dilaksanakan musyawarah untuk pemilihan calon khalifah. Dari hal tersebut menunjukkan bahwa Islam telah mempraktikkan demokrasi jauh sebelum negara-negara barat menyelenggarakannya. (3). Di dalam menjalankan roda pemerintahan, apabila ditemukan hal-hal yang tidak diatur dalam Al-Qur'an

¹⁴ Pulungan, J.Suyuthi, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran, Op Cit*, hal: 107-108

ataupun tidak pernah dicontohkan oleh Nabi Muhammad S.A.W maka para pemimpin Islam saat itu menggunakan *Ijma'* (pemikiran) yang dilakukan bersama-sama serta menyesuaikan dengan kondisi zaman ataupun keadaan sosial masyarakat saat itu. Bahkan hasil dari *Ijma'* tentang penyelenggaraan negara masih sangat relevan untuk digunakan di zaman modern seperti sekarang ini.

Jika selama ini banyak pihak yang terkesan “alergi” atas usulan ditegakkannya Syariat Islam di Indonesia, maka kali ini penulis mencoba memberikan alternatif solusi berkaitan dengan perbaikan sistem ketatanegaraan di Indonesia khususnya yang berkaitan dengan pengawasan terhadap kepala negara (di Indonesia = presiden) dalam sebuah negara dengan sistem presidensial di dalamnya. Menggunakan doktrin politik Islam (*Fiqh Siyarah*) dan juga alasan konkret mengapa perlu dilakukan pengadopsian lembaga negara yang pernah ada di dalam sistem pemerintahan Islam (fokus zaman kepemimpinan *Khulafaur Rasyidin*) adalah pembahasan utama di dalam tulisan kali ini dengan tetap memegang teguh Pancasila sebagai dasar negara serta tidak menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945 sebagai acuan.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Apa saja bentuk-bentuk doktrin politik Islam tentang lembaga pengawas presiden dalam perjalanan konstitusi di Indonesia?
2. Mengapa perlu dilakukan reaktualisasi doktrin politik Islam tentang lembaga pengawas presiden dalam konstitusi di Indonesia?
3. Bagaimana wujud pelaksanaan reaktualisasi doktrin politik Islam tentang lembaga pengawas presiden dalam konstitusi di Indonesia?

C. TUJUAN PENULISAN

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk doktrin politik Islam tentang lembaga pengawas presiden dalam perjalanan konstitusi di Indonesia.
2. Untuk menganalisis serta memberikan argumen kuat mengenai pentingnya dilakukan reaktualisasi doktrin politik Islam tentang lembaga pengawas presiden dalam konstitusi Indonesia.
3. Untuk mengetahui wujud pelaksanaan reaktualisasi doktrin politik Islam tentang lembaga pengawas presiden dalam konstitusi di Indonesia.

D. MANFAAT PENULISAN

D.1. Manfaat Teoritik

1. Untuk menambah wawasan keilmuan mengenai kemungkinan-kemungkinan dilakukannya reaktualisasi doktrin politik Islam (*Fiqh Siyasah*) terutama yang berkaitan dengan lembaga pengawas Khalifah sebagai pemimpin ummat di dalam pemerintahan Islam masa lalu ke dalam konstitusi kelembagaan negara di Indonesia saat ini dengan mengkajinya sesuai dengan pengamalan nilai-nilai Pancasila.
2. Memberikan fakta-fakta sejarah tentang kelembagaan negara yang pernah ada di pemerintahan Islam saat pemerintahan *Khulafaur Rasyidin* terutama yang berkaitan dengan lembaga pengawas pemimpin negara (Khalifah) yang terbukti efektif dalam menjalankan roda pemerintahan serta menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya yang plural seperti di Indonesia.

D.2. Manfaat Praktis

1. Sebagai stimulan awal bagi peneliti-peneliti lain yang ingin mengembangkan wacana politik Islam sehingga bermanfaat bagi bangsa dan negara Indonesia.
2. Memberikan kontribusi pemikiran dalam lapangan hukum tata negara Indonesia.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pandangan terhadap (doktrin) Politik Islam (*Fiqh Siyash*)

Doktrin menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai, ajaran tentang asas, aliran politik atau keagamaan, pendirian segolongan ahli ilmu, ahli pengetahuan dan sebagainya secara bersistem.¹⁵

Zuhairi Misrawi seorang Intelektual Muda NU, Alumnus Universitas al-Azhar Kairo-Mesir; Koordinator Jaringan Islam Emansipatoris, dan Pimred Jurnal “Perspektif Progresif” mengatakan bahwa membicarakan politik Islam adalah sebuah keniscayaan sejarah, yang senantiasa mengalir dari hulu ke hilir. Ibarat air pegunungan, politik Islam merupakan pembahasan yang luas, mengalir dan tidak pernah berhenti. Dan air yang mengalir, sebagaimana dalam kacamata fikih (baca: hukum Islam) adalah air yang tidak pernah *najis*. Air tersebut dikategorikan suci. Begitu halnya kajian politik Islam, adalah “suci” atau dianjurkan, karena masuk dalam kategori sesuatu yang mengalir. Untuk itu, tidak pernah ada kata “absolut” dan “final” dalam kajian tersebut. Diskursus politik Islam akan senantiasa mengalir, tidak mengenal kata akhir. Kajian politik Islam sudah tidak pada tempatnya hanya menyoal aspek formalisme dan literalisme politik, sebagaimana tertera dalam al-Quran dan Hadis, melainkan mencoba melakukan studi kritis atas praktek-praktek politik yang mengatasnamakan teks Islam tersebut. Artinya, studi atas sejarah politik Islam harus menyentuh dimensi relasi kuasa dalam teks dan dimensi-dimensi sosiologis yang melingkunginya. Bila hal ini dilakukan, maka

¹⁵ Chulsum, Umi, Windy Novia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Kashiko, Surabaya, 2006, hal: 200

sudah barang tentu akan melahirkan corak lain dari politik Islam dari corak kekuasaan menjadi corak kerakyatan.¹⁶

Menurut Din Syamsuddin, berdasarkan sketsa sejarah maka, politik Islam diartikan sebagai aktivitas politik sebagian umat Islam yang menjadikan Islam sebagai acuan nilai dan basis solidaritas berkelompok. Pendukung perpolitikan ini belum tentu seluruh umat Islam (baca: pemeluk agama Islam). Sebagai pendukung cita-cita Islam, kelompok politik Islam juga menekankan simbolisme keagamaan dalam berpolitik, seperti menggunakan perlambang Islam dan istilah-istilah keIslaman dalam peraturan dasar organisasi, khitah perjuangan, serta wacana politik. Politik Islam merupakan hasil penghadapan Islam dengan kekuasaan dan negara yang melahirkan sikap dan perilaku politik (*political behaviour*) serta budaya politik (*political culture*) yang berorientasi pada nilai-nilai Islam.¹⁷

Robin Bush mengatakan bahwa satu alat Orde Baru yang digunakan untuk menahan dan membatasi potensi politik umat Islam adalah dikotomi antara *Islam Kutural* dan *Islam Politik*. Melalui *exercice of power*, Orde Baru membuat garis antara praktik-praktik *Islam Kutural* yang agamis dan yang diberi konotasi baik dan dibimbing, dan praktik-praktik *Islam Politik* yang langsung dianggap *opositional* dan diberi konotasi jelek dan ditindas.¹⁸

Robert N. Bellah seorang ahli agama terkemuka mengatakan bahwa Negara Madinah pimpinan Nabi Muhammad SAW adalah model bagi hubungan antara

¹⁶ Misrawi, Zuhairi, *Fiqh Civil Society versus Fiqh Kekuasaan Sebuah Tawaran Pembaharuan Politik Islam*, 2004, diakses melalui situs <http://www.islamemansipatoris.com/artikel.php?id=92> tanggal 2 Januari 2008

¹⁷ Syamsuddin, M.Din, 2002, Beberapa Catatan Problematika Politik Islam Di Indonesia. Dalam Nata, Abuddin (Ed.), *Problematika Politik Islam Di Indonesia*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, bekerjasama dengan UIN Jakarta Press. Jakarta, 2002, hal: 22

¹⁸ Bush, Robin, *Potret Perpolitikan Umat Beragama Indonesia*, 2002, lihat *Ibid* hal: 33

agama dan negara dalam Islam. Mohammad Arkoun, salah seorang pemikir Islam kontemporer terdepan, menyebut usaha Nabi SAW itu sebagai “eksperimen Madinah” Menurut Arkoun, eksperimen Madinah itu telah menyajikan kepada umat manusia contoh tatanan sosial politik yang mengenal pendelegasian wewenang (artinya, wewenang dan kekuasaan tidak memusat pada tangan satu orang seperti dalam sistem diktatorial, melainkan kepada banyak orang melalui musyawarah) dan kehidupan berkonstitusi (artinya, sumber wewenang dan kekuasaan tidak pada keinginan dan keputusan lisan pribadi, tetapi pada suatu dokumen tertulis yang prinsip-prinsipnya disepakati bersama). Wujud historis terpenting dari sistem sosio-politik eksperimen Madinah itu ialah dokumen yang termasyhur, yaitu *Mitsaq al-Madinah* (Piagam Madinah) yang di kalangan ahli terkenal sebagai *Konstitusi Madinah*. Inilah yang dianggap oleh Nurcholish Madjid sebagai doktrin politik Islam pertama di dunia¹⁹.

Nurcholish Madjid juga mengatakan bahwa menyebut sejarah Islam, termasuk di dalamnya politik Islam adalah *venture* atau usaha yang tidak pernah berhenti untuk mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan.²⁰

A.1 Fiqh Siyasah sebagai bagian dari kategori hukum dalam Islam

Ada tiga kategori hukum yang berlaku dalam lingkungan masyarakat muslim yaitu, hukum syari'at, hukum *fiqh* dan *Siyasah syar'iyah*. Ketiga istilah ini, meskipun berbeda pengertian, mempunyai hubungan yang erat satu sama lainnya.²¹

¹⁹ Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007, hal: ix

²⁰ <http://www.islamemansipatoris.com/artikel.php?id=92> diakses tanggal 2 Januari 2008

²¹ Iqbal, Muhammad, *Op Cit*, hal: 1

Kata *fiqh* berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa, pengertian *fiqh* adalah “paham yang mendalam”. Imam Turmudzi, seperti dikutip Amir Syarifuddin, menyebutkan “*fiqh* tentang sesuatu” berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya. Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (*qath’i*), *fiqh* merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti.

Menurut istilah, *fiqh* adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syari’at yang bersifat amaliyah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (*tafsili*).²² *Fiqh* dapat dibagi-bagi lagi menjadi *jinayah* (pidana), *munakahat* (perkawinan), *mawarits* (kewarisan), *murafa’at* (hukum acara), *Siyasah* (politik/ketatanegaraan), dan *al-ahkam al-dualiyah* (hubungan internasional).²³

Kata “*siyasah*” yang berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.²⁴

Secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah “pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan”. Sementara Louis Ma’luf memberikan batasan bahwa *Siyasah* adalah “membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatannya”. Sedangkan Ibn Manzhur mendefinisikan *siyasah* sebagai “mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.”²⁵ Tiga definisi tersebut bersifat umum, yaitu *siyasah* yang tidak memperhatikan nilai-nilai syariat agama sekalipun tujuannya untuk kemaslahatan. Corak *siyasah* ini dikenal dengan istilah *siyasat-wadh’iyat*, yaitu *siyasah* yang berdasarkan kepada pengalaman sejarah dan

²² *Ibid* hal: 2, dikutip dari Zahrah, Muhammad Bu, *Ussul Fiqh*, Dar al-fikr, Kairo, 1957, hal: 6

²³ *Ibid* hal: 3

²⁴ *Ibid* hal: 3 dikutip dalam Manzur, Ibnu, *Lisan al-Arab*, Dar al-Shadr, Beirut, 1968, Juzu’6, hal: 108

²⁵ *Ibid* hal: 4

adat masyarakat serta hasil olah pemikiran manusia dalam mengatur hidup manusia bermasyarakat dan bernegara.²⁶

Munawir Sadzali berpendapat, sebagai ilmu ketatanegaraan dalam Islam, *fiqh siyasah* antara lain membicarakan tentang siapa sumber kekuasaan, siapa pelaksana kekuasaan, apa dasar dan bagaimana cara-cara pelaksanaan kekuasaan menjalankan kekuasaan yang diberikan kepadanya dan kepada siapa pelaksana kekuasaan mempertanggungjawabkan kekuasaannya.²⁷

Muhammad Iqbal mengatakan bahwa *fiqh siyasah* memegang peranan dan kedudukan penting dalam penerapan dan aktualisasi hukum Islam secara keseluruhan. Dalam *fiqh siyasah*-lah diatur bagaimana sebuah ketentuan hukum Islam bisa berlaku secara efektif dalam masyarakat Islam. Barangkali untuk masalah ibadah tidak terlalu banyak campur tangan siyasah.²⁸ Tapi untuk urusan kemasyarakatan yang kompleks, umat Islam membutuhkan *fiqh siyasah*.²⁹

Abdul Wahhab Khallaf menjelaskan bahwa obyek *Fiqh Siyasah* adalah membuat peraturan dan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk mengurus negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama. Realisasinya untuk tujuan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan mereka.³⁰ Hasbi Ash Shiddieqy menyatakan, obyek kajian *Fiqh Siyasah* berkaitan dengan “Pekerjaan

²⁶ Pulungan, J.Suyuthi, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Lock Cit

²⁷ Sajdzali, munawir, *Islam dan Tata Negara, Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, UI Press, Jakarta, 1991, hal: 2-3

²⁸ Namun ini bukan berarti pemerintah tidak berhak sama sekali menangani masalah peribadatan umat Islam. Sebagai contoh, umat Islam Indonesia membutuhkan pengaturan pemerintah agar dapat melaksanakan ibadah haji. Bagaimana kalau pemerintah berlepas tangan terhadap masalah ini? Tentu umat Islam sendiri yang akan mengalami kesulitan. Hanya saja, untuk kasus Indonesia, pengaturannya agaknya perlu lebih disempurnakan. Ini adalah bagian dari siyasah syar'iyah. Karena itu, adanya UU tentang Perhajian merupakan tuntutan mendesak bagi penyempurnaan pelaksanaan ibadah haji umat Islam Indonesia.

²⁹ Iqbal, Muhammad, *Op Cit*, hal: 9

³⁰ Pulungan, J.Suyuthi, *Op Cit* hal: 27 dikutip dari Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyasat al-Syar'iyat*, Dar al-Anshar, Al-Qahirat, 1977, hal: 5

mukallaf dan segala urusan pentadbirannya, dengan melihat persesuaian pentadbiran itu dengan kiwa syari'ah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu nash dari nash-nash yang merupakan syari'ah "amah yang tetap."³¹ Ibn Taimiyah mendasarkan obyek pembahasan bidang ilmu ini pada surat An-Nisa ayat 58-59 yang menyatakan:

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia supaya menetapkannya dengan dalil (ayat 58)

Wahai orang-orang beriman taatilah Allah dan taatilah RasulNya dan orang-orang yang memegang kekuasaan antara kamu (ayat 59)

Ayat 58 berkaitan dengan mereka yang memegang kekuasaan (pemerintah): yang mempunyai kewajiban menyampaikan amanah kepada yang berhak dan menetapkan hukum dengan adil. Sedangkan ayat 59 berkaitan dengan hubungan antara penguasa dan rakyat baik dari kalangan militer maupun kalangan lain wajib mentaati Allah dan Rasul-Nya serta mematuhi pemerintah.³²

Secara garis besar, *fiqh siyasah* terbagi menjadi empat bagian pokok yaitu:

Pertama, Fikh Siyasah Dusturiyah adalah siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batas kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat. Hal ini mencakup *siyasah tasyri'iyah syar'iyah* (siyasah penetapan hukum yang sesuai dengan syariat), *siyasah qadhaiyah syar'iyah* (siyasah peradilan yang sesuai menurut syariat), *siyasah idariah syar'iyah* (siyasah administrasi yang sesuai dengan syariat), *siyasah*

³¹ Ash Shiddieqy, T.M. Hasbi, *Pengantar Siyasah Syar'iyah*, Madah, Yogyakarta, hal: 28

³² Pulungan, J.Suyuthi, *Op Cit*, hal: 28, dikutip dari, Taimiyah, Ibn, *Al-Siyasah al-syar'iyat fi Islah al-Ra'I wa al-Ra'iyat*. Dar al-Kutub al-Arabiyyat, Bairut, 1966, ha: 4

tanfidziyah syar'iyah (siyasah pelaksanaan syariat).³³ Di dalam buku *Syllabus Fakultas Syar'iyah Fqih Siyasah Dusturiyah* mempelajari tentang masalah-masalah imamah, hak dan kewajiban pemimpin, rakyat status dan hak-haknya, baiat, waliyul ahdi, perwakilan, ahlul halli wal aqdi dan wazarah.³⁴

Kedua, bidang Fiqih Siyasah Dauliyah/Kharijiyah yaitu siyasah yang berhubungan dengan pengaturan pergaulan antara negara-negara Islam dan negara-negara bukan Islam.

Ketiga, bidang Fiqih Siyasah Maliyah adalah siyasah yang mengatur tentang harta dan kekayaan negara.

Keempat, bidang Fiqih Siyasah Harbiyah yaitu siyasah yang mengatur tentang peperangan dan aspek-aspek yang berhubungan dengannya, seperti perdamaian.³⁵

B. Pola Hubungan antara Agama dan Negara

Sejarah intelektual Barat membangun konsep bahwa sifat dasar atau esensial dari modernitas adalah keterpisahan antara agama dan politik dalam hal ini negara (*separation of church and state*), sehingga salah seorang pakar menyatakan, "*The privatization of religion is essential in modernity*"³⁶

Sebuah badan literatur justru menyebutkan, *teori modernisasi* didasarkan premis bahwa jalan satu-satunya untuk mencapai pembangunan (*development*) adalah lewat proses sekularisasi, rasionalisasi, dan diferensiasi, termasuk keterpisahan antara politik dan agama. (Literatur ini terwakili oleh Almond van

³³ Pulungan, J Suyuthi, *Op Cit*, hal: 40

³⁴ *Syllabus Fakultas Syar'iyah IAIN*, Proyek Pembinaan Perguruan Tinggi Agama/IAIN di Pusat Direktorat Pembinaan Perguruan Tinggi Agama/IAIN, Jakarta, 1981

³⁵ Pulungan, J Suyuthi, *Loc Cit*

³⁶ Dikutip dari Casanova, *Private and Public Religions*, Social Research, V.59. No. 1, 1992, 18)

Verba, *A Civic Culture*, 1963; Lucian Pye, *Aspects of Political Development*, 1957, dan yang lebih baru, Howard Wiarda, *New Directions In Comparative Politics*, 1991).³⁷

Samuel Huntington, dalam karyanya *The Clash of Civilization* pertama-tama melihat dua pilihan yang berlawanan, yaitu keterpisahan negara dan agama yang diwakilkan oleh barat, dan kesatuan negara dan agama dalam cara irasional dan keras yang diwakilkan oleh dunia Islam. Berdasar hal itu dia kemudian menetapkan cara Barat sebagai standar dan cara Islam sebagai *the other*, kemudian meramalkan konflik antar keduanya. Inilah bahayanya pikiran seperti itu. Di satu sisi, keterpisahan politik dan agama itu adalah keterpisahan buatan, yang dibuat oleh elit-elit negara untuk meregulasi dan membatasi kekuatan politik potensial yang ada di dalam Islam. Di sisi lain, menyatukan agama dan politik juga tidak memberikan jalan keluar, paradigma itu dipakai oleh pakar seperti Huntington untuk menggambarkan dunia Islam sebagai irasional dan garang.³⁸

Kuntowijoyo dengan berprinsip pada *humanisme eksentris*. Yaitu sinergi agama yang memusatkan dirinya pada keimanan kepada Tuhan, tetapi perjuangannya diarahkan untuk kemuliaan peradaban manusia, Prinsip humanisme teosentris inilah yang hendaknya dapat ditransformasikan sebagai nilai yang dihayati dan dilaksanakan sepenuhnya dalam kehidupan berbangsa.³⁹

Perkembangan mutakhir politik Indonesia menunjukkan bahwa agama merupakan institusi politik yang paling penting dalam sistem Pancasila. Sebab, dari agamalah para politisi mencoba memusatkan atau mencari legitimasi mereka,

³⁷ Nata Abuddin (ed), 2002, *Robin Bush, Potret Perpolitikan Umat Beragama Di Indonesia*, *Op Cit*, hal: 30

³⁸ *Ibid*, hal: 41

³⁹ Edi Amin, 2002, *Posisi Moral Agama Dan Kemanusiaan Dalam Memandu Masa Depan Bangsa Yang Demokratis*, *Ibid*, hal: 74-75

baik secara langsung ataupun tidak agama dipergunakan sebagai sumber ketajaman-ketajaman moral dan keputusan-keputusan terhadap rakyat yang merupakan basis dari rakyat Indonesia.⁴⁰

Melihat konsep negara Indonesia, Frans Magnis Suseno mengatakan bahwa ada tiga macam hubungan agama dan negara yaitu:

Pertama, ada pemisahan: dilihat dari segi legitimasi kekuasaan, kekuasaan yang diabsahkan secara agama dinilai tidak sesuai dengan etika politik suatu negara modern karena memiliki kelemahan yaitu inti paham kekuasaan agama, “hakikat kekuasaan berasal dari alam gaib atau illahi.”⁴¹

Kedua, implementasi antara agama dan negara. Konsepsi “nasionalisme Islam” yang pernah diajukan Soekarno menghendaki pemisahan agama dan negara dengan argumentasi bahwa:⁴²

1. Penyatuan itu bertentangan dengan prinsip demokrasi
2. Dimungkinkan oleh watak hukum Islam yang lentur
3. Tidak ada konsensus ahli agama tentang bersatunya agama-politik

Ketiga, tentang adanya pola hubungan integratif yaitu:⁴³

- a. Integrasi total dan ideologis
- b. Integrasi dalam konsepsi “negara Pancasila adalah negara Islami”
- c. Integrasi non-ideologis dan non-formal mirip komplementaritas

“nasionalisme-Islam” Soekarno.

⁴⁰ Jurnal Ulumul Qur’an no.3 Vol.VI tahun 1995 hal: 62-68 . Diterjemahkan oleh Nasrullah Ali Fauzi dari makalah Nurcholis Madjid, “Religious and Socio Political Pluralism: Islamic Understanding in The Context of Indonesian Experience yang disampaikan dalam konfrensi tentang agama dan perdamaian, pada Maret 1993, di Vienna Austri

⁴¹ Zamharir, Muhammad Hari, *Agama dan Negara, Analisis Kritis Pemikiran Politik Nurcholis Madjid*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal: 77

⁴² *Ibid*, hal: 81

⁴³ *Ibid*, hal: 83

Para sosiolog teoretisi politik Islam secara garis besar merumuskan tiga teori tentang paradigma hubungan antara Islam dengan negara, yaitu:

- a. **Paradigma Integralistik (*Unified Paradigm*)** yaitu paradigma yang menyatakan bahwa agama dan negara menyatu (*Integrated*). Wilayah agama meliputi politik atau negara. Negara merupakan lembaga politik dan keagamaan sekaligus. Karenanya, menurut paradigma ini, kepala negara adalah pemegang kekuasaan agama dan kekuasaan politik. Pemerintahannya diselenggarakan atas dasar “kedaulatan illahi” (*divine sovereignty*), karena pendukung paradigma ini meyakini bahwa kedaulatan berasal dan berada “di tangan Tuhan.”⁴⁴
- b. **Paradigma Simbiotik (*Symbiotic Paradigm*)** yakni antara agama dan negara memiliki suatu hubungan yang timbal balik dan saling memerlukan. Dalam hal ini agama memerlukan negara karena dengan negara, agama dapat berkembang. Sebaliknya negara juga memerlukan agama, karena dengan agama negara dapat berkembang dalam bimbingan etika dan moral-spiritual.⁴⁵
- c. **Paradigma Sekularistik (*Secularistic Paradigm*)** paradigma ini mengajukan pemisahan (*disparitas*) agama atas negara dan pemisahan negara atas agama. Konsep *Ad-dunya al-akhirah, ad-din ad-dawlah* atau *umur ad-dunya umur ad-din* didikhotomikan secara diametral.⁴⁶

⁴⁴ Wahid, Marzuki, Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara, Kritik Atas Politik Hukum Islam Di Indonesia*, LKiS, Yogyakarta, 2001, hal: 24

⁴⁵ M.Dien Syamsuddin, *Usaha Pencarian*, hal: 6. Penjelasan komparatif narasi ketatanegaraan al-Mawardi dan Abi Ya'la ibn al-Farra dalam wacana kepolitikan Islam bias dibaca pada Marzuki Wahid, *Narasi Ketatanegaraan al-Mawardi-ibn al-Farra: Bacaan seorang rakyat atas Dua Kitab al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, (Cirebon, Jilli, 1996), *Ibid*, hal: 26

⁴⁶ *Ibid*, hal: 28

B.1 Pola Hubungan antara Islam dan Negara

Di kalangan umat Islam sampai sekarang terdapat tiga aliran tentang hubungan antara Islam dan ketatanegaraan yaitu:

Aliran Pertama, yang menyatakan bahwa Islam adalah suatu agama yang serba lengkap, di dalamnya terdapat pula antara lain sistem ketatanegaraan atau politik. Oleh karenanya dalam bernegara umat Islam hendaknya kembali kepada sistem ketatanegaraan Islam, dan tidak perlu atau bahkan jangan meniru sistem ketatanegaraan barat. Tokoh-tokoh utama dari aliran ini antara lain Syekh Hasan al-Banna, Sayyid Quthb, Syekh Muhammad Rasyid Ridha dan yang paling vocal adalah Maulana A.A.Al-maududi.

Aliran Kedua, yang menyatakan bahwa Islam adalah agama dalam pengertian Barat, yang tidak ada hubungannya dengan urusan kenegaraan. Menurut aliran ini Nabi Muhammad hanyalah seorang rasul biasa seperti rasul-rasul sebelumnya, dengan tugas tunggal mengajak manusia kembali kepada kehidupan yang mulia dengan menjunjung tinggi budi pekerti luhur dan nabi tidak pernah dimaksudkan untuk mendirikan dan mengepalai satu negara. Tokoh-tokoh terkemuka di aliran ini antara lain Ali Abd al-Raziq dan Dr. Thaha Husien.

Aliran ketiga, menyatakan dalam Islam tidak terdapat sistem ketatanegaraan akan tetapi terdapat seperangkat tata nilai etika bagi kehidupan bernegara. Tokoh-tokoh dari aliran ini diantaranya Dr. Mohammad Husei Haikal, seorang pengarang Islam yang cukup terkenal dan penulis buku *Hayatu Muhammad* dan *Fi Manzil al-Wahyi*.⁴⁷

⁴⁷ Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara* edisi kedua, *Loc Cit*, hal 1-2

Beberapa pendapat orientalis mengungkapkan keterkaitan antara Islam dan politik (negara), diantaranya yaitu:

1. V. Fitzgerald⁴⁸ berkata, “Islam bukanlah semata agama (*a religion*), namun juga merupakan suatu sistem politik (*a political system*). Meskipun pada dekade-dekade terakhir ada beberapa kalangan dari umat Islam yang mengklaim sebagai kalangan modernis, yang berusaha memisahkan kedua sisi itu, namun seluruh gugusan pemikiran Islam dibangun di atas fundamen bahwa kedua sisi itu saling bergandengan dan selaras dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain.”
2. C.A. Nallino⁴⁹ berkata, “Muhammad telah membangun dalam waktu bersamaan agama (*a religion*) dan negara (*a state*). Dan batas-batas territorial negara yang dia bangun itu terus terjaga sepanjang hayatnya.”
3. Schachat berkata⁵⁰, “Islam lebih dari sekedar agama: ia juga mencerminkan teori-teori perundang-undangan dan politik. Dalam ungkapan yang lebih sederhana ia merupakan sistem peradaban yang lengkap, yang mencakup agama dan negara secara bersamaan.”

⁴⁸ Rais, M.Dhiauddin, *Teori Politik Islam*, Gema Insani, Press, Jakarta, 2001, hal:5 lihat dalam *Muhammadden Law*, ch, I, p, 1

⁴⁹ *Ibid*, dikutip oleh Sir. T. Arnold dalam bukunya: *The Caliphate*, p, 198.

⁵⁰ *Ibid*, hal: 6, dikutip dari *Encyclopedia of Social Sciences*, vol. VIII, p.333

4. R. Strothmann berkata⁵¹, “Islam adalah suatu fenomena agama dan politik karena pembangunnya adalah seorang Nabi, yang juga seorang politikus yang bijaksana, atau seorang negarawan.”
5. D.B. Macdonald berkata⁵², “Di sini (di Madinah) dibangun negara Islam yang pertama dan diletakkan prinsip-prinsip utama undang-undang Islam.”
6. T.Arnold berkata⁵³, “Adalah Nabi, pada waktu yang sama, seorang kepala agama dan kepala negara.”
7. Gibb berkata⁵⁴, “Dengan demikian, jelaslah bahwa Islam bukanlah sekedar kepercayaan agama individual, namun ia meniscayakan berdirinya suatu bangunan masyarakat yang independen. Ia mempunyai metode tersendiri dalam sistem pemerintahan, perundang-undangan dan institusi.”

Achmad Siddiq menegaskan bahwa stabilitas nasional memperlancar pembangunan; sebaliknya, pembangunan juga memperkuat stabilitas nasional. Karena itu, bagi umat Islam keadaan yang mantap dan aman merupakan persyaratan keberhasilan pembangunan. “Apabila umat Islam lengah maka akan mempengaruhi kedinamisan kehidupan berbangsa dan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat”. Sehingga khusus untuk di Indonesia yang mayoritas

⁵¹ *Ibid*, dikutip dari *The Encyclopedia of Islam*, IV, p. 350

⁵² *Ibid*, dikutip dari *Development of Muslim Theology, Jurisprudence and Constitutional Theory*, New York, 1903. p.67.

⁵³ *Ibid*, *The Caliphate*, Oxford, 1924, p.30

⁵⁴ *Ibid*, *Muhammedanism*, 1949, p.3

masyarakatnya memeluk agama Islam, maka agama dalam hal ini Islam dan negara sangat memiliki keterkaitan erat.⁵⁵

C. Perihal Pengawasan terhadap Kepala Negara

Abul A'la Al-Maududi menentang konsep kedaulatan rakyat ala Demokrasi Barat. Demokrasi Barat mengajarkan bahwa kekuasaan mutlak untuk membuat legislasi berada di tangan rakyat, bahkan penentuan nilai-nilai dan norma tingkah laku juga berada di tangan rakyat termasuk tingkah laku para pemimpin negara (pengawasan terhadap pemimpin negara). Dalam kenyataannya, kata-kata “kedaulatan rakyat” seringkali menjadi kata-kata kosong karena partisipasi rakyat dalam kebanyakan negara demokrasi hanyalah dilakukan empat atau lima tahun sekali dalam bentuk pemilu, sedangkan kendali pemerintahan sesungguhnya berada di tangan sekelompok kecil penguasa yang menentukan seluruh kebijakan dasar negara.⁵⁶

Al-Qur'an surat An-Nisa ayat 59 memiliki makna tersirat tentang enam hal yang bersangkutan dengan konstitusi dasar, yaitu:

- (1). Ketaatan kepada Allah dan Rasul-Nya didahulukan dari segala ketaatan kepada yang lain.
- (2). Ketaatan kepada *ulil-amri* datang setelah ketaatan kepada Allah dan Rasul-Nya.
- (3). *Ulil-amri* haruslah terdiri atas orang-orang mukmin.

⁵⁵ Noeh, Munawar Fuad, Matsuki (ed), *Menghidupkan Ruh Pemikiran K.H. Achmad Siddiq*, 1999, *Op Cit*, hal: 106, dikutip dari Kompas, *Kewajiban Dukung Stabilitas Nasional*, edisi 24 Agustus 1987

⁵⁶ Al-Maududi, Abul A'la, *Khilafah dan Kerajaan Konsep Pemerintahan Islam serta Studi Kritis Terhadap “Kerajaan” Bani Umayyah dan Bani Abbas*, diterjemahkan oleh Muhammad Al-Baqir, Karisma, Bandung, 2007, hal:16

- (4). Rakyat mempunyai hak menggugat para penguasa dan pemerintah.
- (5). Kekuatan penentu dalam setiap perselisihan adalah Undang-Undang Allah dan Rasul-Nya.
- (6). Diperlukan adanya suatu badan yang bebas dan merdeka dari tekanan rakyat maupun pengaruh para penguasa, agar dapat memberi keputusan dalam perselisihan-perselisihan sesuai dengan undang-undang yang tertinggi, yaitu undang-undang Allah dan Rasul-Nya.⁵⁷

Menurut Miriam Budiardjo di dalam sistem parlementer dengan *Parliamentary Executive*, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang “bertanggung jawab” diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya dan mati hidupnya bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif (azas tanggungjawab menteri). Sedangkan sistem presidensial dengan *fixed executive* atau *Non-Parliamentary Executive*, kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan bahwa kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif.⁵⁸

Menurut Tommy Legowo pemilu dan demokrasi berkaitan erat dalam substansi maupun fungsi. Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini (modern) karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk

⁵⁷ *Ibid*, hal:67

⁵⁸ Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op Cit*, hal:210-212

menentukan siapa-siapa harus, di satu pihak, menjalankan dan di lain pihak, mengawasi pemerintahan negara. Siapa menunjuk kepada orang (pemimpin) yang dipercaya rakyat untuk menjalankan kekuasaan politik guna mencapai tujuan-tujuan hidup rakyat, dan kepada sejumlah orang yang dipercaya mewakili rakyat mengawasi penyelenggara dan penyelenggaraan kekuasaan politik itu agar tidak disalahgunakan secara semena-mena. Karena itu, fungsi utama pemilu bagi rakyat adalah "untuk memilih-milih dan melakukan pengawasan terhadap pemimpin dan wakil-wakil mereka". Ini menjadi inti praktek demokrasi modern yang secara umum dikenal sebagai demokrasi perwakilan.

Menurut Smita Notosusanto pemilihan presiden langsung merupakan wujud dari demokrasi partisipatoris yang coba diselenggarakan di Indonesia. Tumbuhnya perkembangan ke arah demokrasi partisipatoris adalah hasil upaya rakyat untuk menciptakan sistem pengawasan yang lebih efektif terhadap penyalahgunaan mandat rakyat oleh politisi, baik pejabat pemerintah maupun anggota parlemen. Presiden yang terpilih ternyata kemudian tidak memenuhi harapan rakyat, maka pada pemilihan berikutnya, kandidat yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali. Prinsip ini merupakan prinsip pengawasan serta akuntabilitas yang paling sederhana dan dapat dimengerti baik oleh rakyat maupun politisi.⁵⁹

UUD 1945 pasca amandemen ke empat mengatur tentang pengawasan terhadap presiden diantaranya dalam pasal-pasal berikut:

UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 1** ayat (2): menyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

⁵⁹ <http://www.cetro.or.id/pustaka/pp14.html> diakses pada tanggal 26 Februari 2008

UUD 1945 amandemen kedua **Pasal 20A ayat (1)**: menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.” Kemudian diperkuat dengan UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 7A** “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Pasal 7B

(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.

D. Pengertian Konstitusi

Jika merujuk pada asal bahasa, istilah Konstitusi berasal dari bahasa Perancis yaitu *Constituer* yang berarti membentuk. Dalam hal ini, pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Sedangkan dalam bahasa latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata *Cum* dan *Statue*. Kata *Cum* adalah sebuah preposisi yang berarti bersama “dengan...” sedangkan *statue* berasal dari kata *Sta* yang berarti “berdiri” sehingga dengan mendasarkan pada kata tersebut, kata “*statue*” mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri” atau mendirikan (menetapkan). Dengan demikian bentuk tunggal (*Constituo*) berarti menetapkan sesuatu bersama-sama dan bentuk jamak (*Constituens*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.⁶⁰

Dalam praktiknya, pengertian konstitusi mempunyai arti yang lebih luas dari pengertian Undang Undang Dasar. Meskipun ada pula yang menyamakan antara konstitusi dengan pengertian Undang Undang Dasar. Dalam hal ini istilah Undang Undang Dasar merupakan terjemahan istilah dari bahasa Belanda yaitu *Grondwet*, kata *Wer* diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagai undang-undang kata *Grond* diartikan sebagai tanah/ dasar dan menunjukkan naskah tertulis.⁶¹

Menurut L.J. Van Apeldorn yang memberikan pengertian secara jelas antara konstitusi dan undang-undang dasar (*Grondwet*). Ia menyebutkan bahwa *Grondwet* (Undang Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi. Sedangkan konstitusi (*Constitution*) memuat baik peraturan tertulis maupun yang

⁶⁰ Wardani, Kunthi Dyah, *Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press Jogjakarta, 2007, hal: 28

⁶¹ Kaelan, MS, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 1996, hal: 117

tidak tertulis.⁶² Sedangkan menurut Sri Soemantri, konstitusi sama dengan Undang Undang Dasar.⁶³

Para sarjana ilmu politik menggariskan bahwa istilah Konstitusi (*Constitution*) merupakan sesuatu yang lebih luas yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.⁶⁴

E. Refleksi nilai-nilai Pancasila

Nilai-nilai Pancasila jika dianalisis per pasal maka diperoleh pengertian sebagai berikut:⁶⁵

Ketuhanan Yang Maha Esa

Sila ini mengandung pengertian bahwa kita bangsa Indonesia percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, pencipta alam beserta isinya, baik benda mati maupun makhluk hidup.

Kepercayaan dan ketakwaan kita kepada Tuhan Yang Maha Esa itu bersifat aktif. Artinya kita harus selalu berusaha menjalankan segala perintah-Nya, dan menjauhi segala larangan-Nya menurut ajaran agama dan kepercayaan kita masing-masing.

⁶² Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, desertasi, Alumni, Bandung, 1987, hal: 1

⁶³ *Ibid*, hal: 1

⁶⁴ Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal: 29

⁶⁵ Kansil, C.S.T, Christine S.T. Kansil, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Pendidikan Pancasila di Perguruan Tinggi)*, *Op Cit*, hal: 72-82



Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab

Manusia bebas berkeinginan, tetapi terikat oleh keterbatasan dan tanggung jawab kepada masyarakat dan negara, dibatasi juga oleh lingkungannya. Ini semua karena manusia merupakan makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri tanpa bantuan orang lain. Begitu pula hakikatnya dengan bangsa-bangsa yang ada di dunia.

Persatuan Indonesia

Persatuan didorong untuk mencapai kehidupan yang bebas dalam wadah negara yang merdeka dan berdaulat. Tuhan Yang Maha Esa menciptakan manusia bersuku-suku dan berbangsa-bangsa, masing-masing menempati wilayahnya. Demikian pula manusia yang mendiami kepulauan nusantara ini, lambat laun berkembang menjadi bangsa Indonesia. Sedangkan yang bermukim di wilayah bumi yang lain menjadi bangsa-bangsa lain.

Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan

Rakyat dalam menjalankan kekuasaannya, dilakukan melalui perwakilan, jadi tidak langsung. Keputusan-keputusan yang diambil oleh wakil-wakil itu dilakukan melalui musyawarah yang dipimpin oleh akal sehat serta penuh rasa tanggung jawab baik kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun kepada rakyat yang diwakilinya.

Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Secara bulat berarti bahwa setiap rakyat Indonesia mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan



keamanan. Sesuai dengan UUD 1945 pengertian keadilan sosial mencakup pula pengertian adil dan makmur.

Realisasi pengamalan Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia, perlu dilakukan secara berangsur-angsur dengan jalan pendidikan di setiap lingkungan tempat kita berada sehingga diperoleh hal-hal sebagai berikut:⁶⁶

1. **Pengetahuan**, yaitu sedapat mungkin lengkap yaitu meliputi pengetahuan biasa, pengetahuan ilmiah dan pengetahuan filsafat tentang Pancasila.
2. **Kesadaran**, selalu mengetahui pertumbuhan yang ada di dalam diri sendiri.
3. **Ketaatan**, yaitu selalu dalam keadaan sedia untuk memenuhi wajib lahir dan bathin, lahir berasal dari luar misalnya dari pemerintah, bathin dari diri sendiri.
4. **Kemampuan kehendak**, yang cukup kuat sebagai pendorong untuk melakukan perbuatan.
5. **Watak dan hati nurani** agar orang selalu mawas diri yaitu:
 - a) Dengan menilai diri sendiri baik atau buruk dalam melaksanakan Pancasila.
 - b) Apabila telah melaksanakan maka akan diperoleh suatu kesiapan pribadi untuk mengamalkan Pancasila yang selanjutnya akan merupakan suatu keyakinan tentang kebenaran Pancasila.
 - c) Ketahanan ideologi yang dimiliki akan menjadi sumber kemampuan, untuk memelihara, mengembangkan, mengamalkan, mewariskan,

⁶⁶ M.S, Kaelan, *Filsafat Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 1993, hal:172-173

mempertahankan, mengamankan serta memperjuangkan Pancasila dengan kesediaan berkorban.

- d) Jika setiap orang Indonesia memiliki kondisi demikian maka setiap orang Indonesia akan berkepribadian, berwatak dan berhati nurani Pancasila sehingga akan terjelmalah negara dan masyarakat Pancasila.

E.1. Korelasi Agama dan Pancasila

Achmad Siddiq berpendapat bahwa, Pancasila sebagai ideologi adalah buatan manusia, bukan buatan Tuhan. Oleh karena itu, silahkan membicarakannya dengan akal dan ilmu-ilmu yang sudah berkembang, jangan dicampuradukkan dengan agama. Pancasila yang duniawiyyah itu jangan diagamakan, dan agama yang wahyu itu jangan di Pancasila-kan.⁶⁷Pancasila selaras dengan Piagam Madinah yang pernah dibuat oleh Nabi Muhammad SAW. *Pertama*, semua pemeluk Islam meskipun berasal dari banyak suku, merupakan satu komunitas. *Kedua*, hubungan antara sesama komunitas Islam dengan anggota komunitas-komunitas lain didasarkan atas prinsip-prinsip: (a) bertetangga baik; (b) saling membantu dalam menghadapi musuh bersama; (c) membela mereka yang teraniaya; (d) saling menasehati; (e) menghormati kebebasan beragama. Satu hal yang patut dicatat adalah bahwa Piagam Madinah, yang oleh banyak pakar politik didakwahkan sebagai konstitusi negara Islam yang pertama itu, tidak menyebut agama negara adalah Islam.⁶⁸

⁶⁷ Noeh, Munawar Fuad, Matsuki (ed), *Menghidupkan Ruh Pemikiran K.H. Achmad Siddiq*, 1999, *Op Cit*, hal: 217

⁶⁸ *Ibid*, hal: 125

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis normatif di bidang *Fiqh Siyasah* yaitu mencari dan mengkaji fakta-fakta sejarah tentang kelembagaan negara yang pernah ada di zaman pemerintahan Islam masa lampau (zaman Nabi Muhammad, empat *Khulafaur Rasyidin* dan juga pada zaman pemerintahan Islam pada zaman Bani Umayyah, Bani Abbasiyah dan Bani Utsmaniyah) untuk kemudian menganalisis kemungkinan di aktualisasikan ke dalam konstitusi kelembagaan negara Indonesia terutama yang berkaitan dengan pengawasan terhadap pemimpin/kepala negara sebagai sebuah refleksi kritis dari nilai-nilai Pancasila.

B. Pendekatan Penelitian

Metode Pendekatan di dalam penelitian ini adalah metode historis yuridis politis. Johnny Ibrahim mengatakan bahwa, pendekatan historis (*Historical Approach*) bertujuan mencari latar belakang sejarah dibuatnya aturan perundang-undangan seperti lintasan sejarah latar belakang eksistensi UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, Amandemen UUD 1945 I-IV.⁶⁹ Selain itu pendekatan historis dalam tulisan kali ini juga mengenai sejarah sistem ketatanegaraan Islam masa lampau. Satjipto Raharjo mengatakan, menggunakan pendekatan sejarah memungkinkan seseorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih

⁶⁹ Ibrahim, Johnny, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2007, hal: 318-319

mendalam tentang suatu sistem atau lembaga, atau suatu pengaturan hukum tertentu sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu.⁷⁰ Pendekatan yuridis atau biasa disebut dengan pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) menurut Piter Mahmud yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi peraturan perundang-undangan sesuai dengan pasal 7 (1) UU No.10 tahun 2004.⁷¹ Pendekatan politis yaitu menggali maksud dan tujuan dari dibuatnya sebuah peraturan perundang-undangan oleh pemerintah sehingga dimungkinkan untuk ditemukannya penyimpangan-penyimpangan yang bisa dikritisi lebih lanjut.

C. Jenis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan jenis bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan data tersier, yaitu :

1. Bahan hukum Primer, yaitu :

- a. Al-Qur'an
- b. Al-Hadist
- c. Pancasila
- d. Undang Undang Dasar 1945
- e. Undang Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (RIS)
- f. Undang Undang Dasar Sementara 1950
- g. Dekrit Presiden 5 Juli 1959
- h. Undang Undang Dasar 1945 amandemen (I, II, III, !V)

⁷⁰ Raharjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal: 332

⁷¹ Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Perdana Media Group, Surabaya, 2006, hal: 96-97

2. Bahan hukum sekunder, yaitu :

- a. Literatur
- b. Artikel dan kutipan pendapat ahli
- c. Hasil-hasil penulisan ilmiah
- d. Media cetak

3. Bahan hukum tersier, yaitu :

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Kamus Lengkap Bahasa Indonesia
- c. Kamus Istilah Hukum Indonesia
- d. Kamus Arab-Indonesia

D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Dalam penelitian ini adapun teknik penelusuran bahan hukum dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu :

1. Bahan hukum primer diperoleh dari studi kepustakaan yang dalam penelitian ini penulis mencari bahan terkait di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (PDIH), perpustakaan pusat Universitas Brawijaya, perpustakaan Kota Malang dan koleksi pribadi.
2. Bahan hukum sekunder diperoleh dari studi kepustakaan, seperti penelusuran bahan hukum primer (perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (PDIH), perpustakaan pusat Universitas Brawijaya perpustakaan Kota Malang dan buku-buku koleksi pribadi). Selain itu bahan sekunder yang berupa wawancara narasumber dilakukan di Gedung



Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Gedung Dewan Dakwah Hizbut Tahrir Indonesia, Kantor Jaringan Islam Liberal.

3. Bahan data tersier diperoleh di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (PDIH), perpustakaan pusat Universitas Brawijaya dan perpustakaan Kota Malang.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Setelah dilakukan pengolahan data, maka selanjutnya pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni mencari solusi sebagai kesimpulan tentang pengawasan terhadap kepala negara yang tepat untuk diselenggarakan di Indonesia dengan menemukan unsur-unsur substansi yang tersirat dari Pancasila sebagai dasar negara Indonesia. Pencarian substansi tersebut dalam tulisan ini digunakan untuk menganalisis tentang perlunya diterapkan doktrin politik Islam (*fiqh siyasah*) sehingga menjadi dasar acuan dan pertimbangan diaturnya sebuah lembaga pengawas presiden ke dalam kontitusi kelembagaan negara di Indonesia.

F. Definisi Konsep dan Operasional

Pokok kajian dalam penelitian ini adalah tentang Reaktualisasi Doktrin politik Islam (*Fiqh Siyasah*). Dari *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia* sendiri, kata “Reaktualisasi” mengandung arti proses cara perbuatan mengaktualisasikan kembali. Penyegaran dan pembaharuan nilai-nilai kehidupan masyarakat.⁷² Sedangkan *Fiqh Siyasah* diartikan sebagai pengetahuan tentang hukum pemerintahan dan politik atau pembuat kebijakan.⁷³

⁷² Tim Media, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, indo media center, Jakarta, 2006, hal:448

⁷³ Pulungan, J.Suyuthi, *Loc Cit*, hal: 21-22

Dalam *fiqh siyasah*, kata “konstitusi” disebut juga dengan *dusturi* yang berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (majusi)⁷⁴ Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *Dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi), maupun yang tertulis (konstitusi).

Kelembagaan negara yang memiliki kata dasar Lembaga negara, maka dalam definisinya kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *The Concept of The State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State* Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.⁷⁵

Konsepsi tentang lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgan*. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu) (ii) bentuk asli (rupa, wujud) (iii) acuan, ikatan (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.⁷⁶

⁷⁴ Iqbal, Muhammad, *Op Cit hal: 153* dikutip dari Bernard Lewis, et. Al, *The Encyclopedia of Islam*, (Leiden: E. J. Brill, 1978), Vol.2. hal: 638

⁷⁵ Dikutip dari Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1961, hal: 192, *Loc Cit*, hal: 36

⁷⁶ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, lihat H.A.S, Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie dkk (editor Refly Harun dkk), *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hal: 60-61. Lihat juga Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Sekretariat Jenderal MKRI dan KRHN, Jakarta 2005, hal: 29-30

Pancasila yang terdiri atas lima sila pada hakikatnya merupakan sistem filsafat. Yang dimaksud dengan sistem adalah, suatu kesatuan bagian-bagian yang saling berhubungan, saling bekerjasama untuk satu tujuan tertentu dan secara keseluruhan merupakan suatu kesatuan yang utuh. Sistem lazimnya memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- (1). Suatu kesatuan bagian-bagian
- (2). Bagian-bagian tersebut mempunyai fungsi sendiri-sendiri
- (3). Saling berhubungan saling ketergantungan
- (4). Kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan sistem
- (5). Terjadi dalam suatu lingkungan yang kompleks

Pancasila yang terdiri atas bagian-bagian yaitu sila-sila Pancasila setiap sila pada hakikatnya merupakan suatu asas sendiri, fungsi sendiri-sendiri tujuan tertentu, yaitu suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁷⁷

⁷⁷ M.S, Kaelan, *Filsafat Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 1993, hal.46



BAB IV

PEMBAHASAN

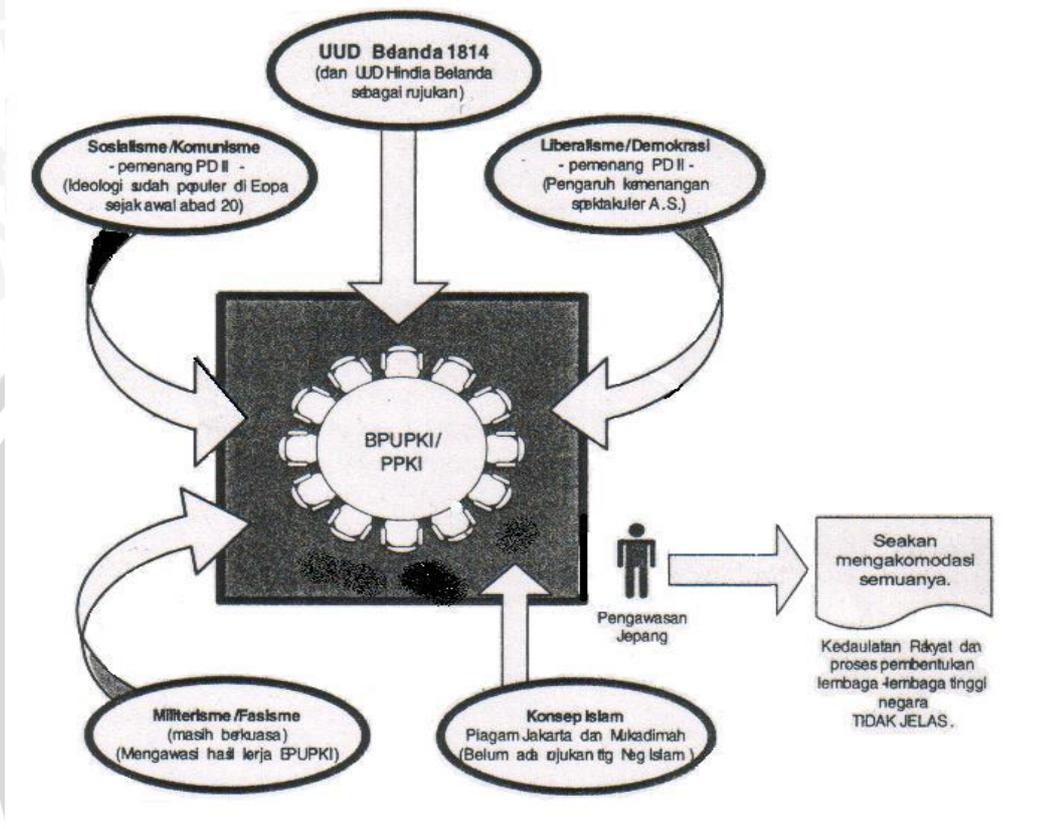
A. Bentuk Doktrin Politik Islam tentang Lembaga Pengawas Presiden Dalam Perjalanan Konstitusi Di Indonesia

Kontroversi seputar konflik kepentingan antara Golongan Islam dan Golongan Nasionalis di Indonesia agar masuknya doktrin/paham politik masing-masing ke dalam konstitusi dasar Indonesia (Undang Undang Dasar 1945) tidak akan hilang dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia. Penarikan hal tersebut secara global, berkaitan dengan pandangan dari para ahli dalam mengemukakan keterkaitan antara negara dengan agama yang bervariasi. Konteks keterkaitan dengan kondisi di Indonesia, maka topik permasalahan lebih difokuskan pada korelasi antara Islam dengan negara atau juga antara Islam dengan Pancasila sebagai dasar negara.

UUD 1945 sebagai konstitusi dasar negara Republik Indonesia dirancang dalam sebuah rapat yang diselenggarakan oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 10-16 Juli 1945 di bawah pengawasan pemerintah Jepang. Walaupun rapat tersebut bertujuan untuk membuat landasan bagi berdirinya bangsa Indonesia kelak, namun tidak bisa lepas dari pengawasan pemerintah Jepang yang sedang menjajah Indonesia pada saat itu. Di dalam rapat rancangan UUDs 1945 tersebut, struktur konstitusi negara lain, paham atau ideologi teokratik ataupun sekuler, situasi politik saat itu, memberi andil tersendiri pada materi/dan atau sifat dari konstitusi.



Perihal struktur dan/atau paham-paham politik yang memberikan kontribusi tersendiri dalam rancangan UUDs 1945 pada saat itu bisa dilihat pada Gambar 1 di bawah ini.⁷⁸



Gambar 1 Struktur dan/atau paham-paham politik yang ikut mewarnai batang tubuh UUDs 1945

Pada gambar di atas terlihat bahwa Konsep Islam merupakan salah satu komponen yang mempengaruhi isi dari konstitusi dasar Indonesia. Walaupun Piagam Jakarta pada akhirnya tidak dimasukkan ke dalam batang tubuh UUD 1945, akan tetapi tetap saja pendapat dari Golongan Islam⁷⁹ banyak yang menjadi pertimbangan serius atau bahkan menjadi bentuk formil dari konstitusi Indonesia.

⁷⁸ Ranadireksa, Hendarmin, *Op Cit*, hsl: 45

⁷⁹ Beberapa tokoh dari Golongan Islam pada saat itu diantaranya: Mohammad Hatta, Haji Agus Salim (Intelektual Muslim ternama pada masa Revolusi Indonesia), Ki Bagus Hadikusumo (ketua gerakan Islam “modern” Muhammadiyah), Abdul Wahid Hasyim (ketua gerakan Islam “tradisional” NU sekaligus sebagai tokoh Islamisasi Pancasila)

A.1 Doktrin Politik Islam Tentang Pengawasan Terhadap Kepala Negara

A.1.1. Al-Qur'an

Al-Qur'an sangat mementingkan agama dan etika, serta hanya sedikit mengulas hukum, dan lebih sedikit lagi membahas masalah pemerintahan, selain itu Al-Qur'an mengungkapkan semangat yang melandasi berbagai pencapaian. Secara khusus, beberapa gagasan muncul di sekitar konsep Islam tentang komunitas (*ummah*). Konsep mendasarnya adalah *Islam*, yang artinya tunduk kepada Tuhan dan "masuk ke dalam kesepakatan damai". Konsep ini menggambarkan hubungan yang fundamental antara Tuhan dengan manusia. Konsep utama Islam mengungkapkan kesatuan antara agama dan kekuasaan, antara yang sakral dan yang profan.⁸⁰

Fokus kajian dalam tulisan kali ini yaitu tentang pengawasan terhadap kepala negara atau di Indonesia yaitu Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Al-Qur'an tidak menjelaskan secara spesifik tentang apa bentuk lembaga negara yang berhak melakukan pengawasan terhadap kepala negara ataupun siapa saja pihak yang berhak melakukan pengawasan tersebut. Al-Qur'an hanya memberikan penjelasan tentang siapa kategori pemimpin yang wajib ditaati ataupun ditinggal, dan juga tentang konsekuensi dari tidak diselenggarakannya pengawasan terhadap pemimpin.

Beberapa ayat di Al-Qur'an yang memiliki korelasi dengan hal di atas diantaranya:

Surat An-Nisa ayat 58: “ Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan

⁸⁰ Black, Antony, *Pemikiran politik Islam Dari Masa Nabi Hingga Masa Kini*, Serambi, Jakarta, 2006, hal: 44

menyuruh kamu, apabila menetapkan hukum di antara manusia, supaya menetapkannya dengan adil. Sungguh Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

Sesuai dengan bunyi ayat tersebut di atas memiliki makna tersirat bahwasanya Allah telah memberikan petunjuk yang jelas bagi para pemimpin tentang bagaimana cara memimpin umatnya masing-masing menuju kepada kebaikan. Walaupun bentuk pengawasan terhadap para pemimpin yang dilakukan oleh umatnya bisa saja sangat lemah, sesungguhnya Allah sendiri yang melakukan pengawasan terhadap mereka. Jadi bentuk “pengawasan” dalam hal ini kemudian tidak diartikan secara harfiah dan konkret diselenggarakan oleh sesama manusia akan tetapi Allah lah yang langsung mengawasi para pemimpin tersebut.

Surat An-Nisa ayat 59: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-(Nya) dan ulil amri di antara kamu.”

Surat Al-Kahfi ayat 28: “...dan janganlah kamu mengikuti orang yang hatinya telah Kami lalaikan dari mengingati Kami serta menurut hawa nafsunya dan adalah keadaannya itu melewati batas.”

Bagi rakyat, apabila pemimpinnya dalam menyelenggarakan pemerintahan melakukan hal-hal yang sesuai dengan ayat tersebut, maka tidak ada kewajiban untuk taat kepada pemimpin tersebut.

Surat Ash-Shu'ara' ayat 151-152: “ Dan janganlah kamu menaati perintah orang-orang yang melewati batas, yang membuat kerusakan di muka bumi dan tidak mengadakan perbaikan.”

Surat Al-Isra' ayat 71: “ (Ingatlah) suatu hari (yang di hari itu) Kami panggil tiap umat dengan pemimpinnya; dan barang siapa yang diberikan kitab amalannya di tangan kanannya, maka mereka ini akan membaca kitabnya itu, dan mereka tidak dianiaya sedikitpun.”

Pada ayat ini dijelaskan bahwa pemimpin sangat menentukan nasib rakyatnya. Ketika pemimpinnya memimpin dengan benar dan sesuai dengan petunjuk Allah, maka Insya Allah kebaikan akan menyertai rakyatnya dan begitu pula sebaliknya.

Surat As-Sajadah ayat 24: “ Dan Kami jadikan di antara mereka itu pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami ketika mereka sabar. Dan adalah mereka meyakini ayat-ayat kami.”

Surat Al-Ahzab ayat 67: “ Dan mereka (orang Kafir) berkata: “Ya Tuhan kami, sesungguhnya kami telah menaati pemimpin-pemimpin dan pembesar-pembesar kami, lalu mereka menyesatkan kami dari jalan yang benar.”

Ayat 68: “ Ya Tuhan kami, timpakanlah kepada mereka azab dua kali lipat dan kutuklah mereka dengan kutukan yang besar.”

Surat Al-Ahzab ayat 67-68 menjelaskan tentang betapa menyesalnya orang Kafir yang telah mentaati pemimpin-pemimpin dan pembesar-pembesar mereka karena ternyata menyimpang dari ajaran-ajaran Allah SWT. Akibat dari mentaati pemimpin-pemimpin yang telah menyesatkan mereka (orang kafir) maka Allah

melaknat mereka dan menyediakan neraka di akhirat kelak. Betapa celaknya bagi umat yang mentaati pemimpin mereka sendiri padahal mereka mengetahui bahwa pemimpin-pemimpin mereka telah menggiring mereka ke arah yang sesat. Sehingga tidak ada alasan bagi setiap orang Islam untuk tidak memberikan peringatan kepada pemimpinnya apabila melakukan kesalahan apalagi membawa ke arah yang “sesat”. Allah tetap akan melaknat suatu kaum yang mentaati pemimpinnya yang sudah diketahui bersama memimpin dengan cara yang sesat walaupun mentaati pemimpin adalah kewajiban setiap umat.

Di dalam **Surat As-Saffat ayat 20-35** juga menjelaskan tentang akibat dari suatu kaum yang lalai padahal Allah yang telah memberi peringatan kepada mereka termasuk kepada para pemimpin mereka. Akibat dari mengikuti jejak pemimpin yang ternyata tidak patuh terhadap apa yang diperintahkan oleh Allah di dalam Al-Qur’an, maka keseluruhan mereka baik rakyat maupun para pemimpinnya di azab oleh Allah dan dimasukkan ke dalam neraka pada hari pembalasan kelak.

Beberapa contoh ayat-ayat di atas sekiranya dapat dijadikan landasan (*dalil naqli*) tentang pentingnya pengawasan terhadap pemimpin setiap umat. Tidak ada alasan bagi setiap manusia terutama orang-orang muslim untuk tidak berpegang teguh kepada ayat-ayat di atas karena sumbernya berasal dari Al-Qur’an yang diwahyukan langsung oleh Allah kepada Nabi Muhammad SAW sebagai kitab suci umat muslim. Sekaligus ayat-ayat di atas juga menunjukkan bahwa Islam juga mengatur hubungan antara rakyat dengan pemimpinnya serta bagaimana seharusnya keseimbangan tercipta di antara keduanya sehingga terhindar dari azab Allah di akhirat kelak.

A.1.2. Pendapat Para Tokoh Pemikir Islam

Mengutip pendapat dari Zuhairi Misrawi bahwa pembahasan tentang politik Islam termasuk di dalamnya sistem pemerintahan Islam, adalah bagaikan air yang terus mengalir. Di dalam fiqh Islam sendiri, air yang mengalir merupakan sesuatu hal yang suci. Oleh karena itu ketika seseorang membicarakan tentang politik Islam, maka orang tersebut tidak perlu ragu akan mendapat celaan atau hinaan dari pihak lain. Topik pembicaraan ini sudah dimulai dari berabad-abad yang lalu dan masih relevan untuk dibicarakan hari ini, esok dan seterusnya.

Berbagai pandangan dari para tokoh pemikir Islam terutama yang *concern* membahas tentang sistem pemerintahan ideal menurut Islam ataupun tentang bagaimana Islam mengatur tata cara pengawasan terhadap pemimpin mereka, memberikan banyak sekali informasi bagi penulis. Pandangan yang bervariasi tersebut semata-mata penulis anggap sebagai ladang pencarian ilmu serta memperkaya wacana tersendiri.

Bagi Ibnu Khaldun, seorang kepala negara atau raja, agar mampu secara efektif mengendalikan ketertiban negara dan melindunginya, baik terhadap ancaman dari luar, harus memiliki wibawa yang besar dan kekuatan fisik yang memadai. Untuk itu dia memerlukan solidaritas kelompok yang besar dan kuat berupa loyalitas dari kelompoknya dalam menghadapi tantangan, baik dari dalam maupun dari luar negeri terhadap otoritas dan kekuasaannya. Oleh karenanya, dari berbagai *ashabiyah* (*group feeling*) atau solidaritas kelompok yang terdapat di negara itu, kepala negara atau raja harus berasal dari solidaritas kelompok yang dominan.⁸¹ Dengan kata lain pengawasan terhadap pemimpin dalam kondisi di

⁸¹ Sajdzali, munawir, *Islam dan Tata Negara, Ajaran Sejarah dan Pemikiran, Op Cit*, hal: 105

atas, bisa dilakukan oleh kelompok dominan yang mendukung kinerja dari pemimpin yang berasal dari kelompok mereka sendiri. Adapun pengawasan yang dilakukan oleh rakyat akan tetapi yang bukan berasal dari kelompok dominan tersebut tidak memiliki kekuatan hingga menjatuhkan pemimpin tersebut walaupun telah diketahui pemimpin tersebut melakukan kesalahan yang dirasa patut untuk dijatuhkan dan diganti dengan yang lain.

Ibnu Abi Rabi', Ghazali, dan Ibnu Taimiyah dengan tegas menyatakan bahwa kekuasaan kepala negara atau raja itu merupakan mandat dari Allah yang diberikan kepada hamba-hamba pilihan-Nya. Ketiga pemikir itu berpendirian bahwa khalifah itu adalah Khalifah Allah atau "bayangan Allah di bumi". Bahkan kekuasaan khalifah itu menurut Imam Ghazali adalah *muqaddas* atau suci, dengan pengertian tidak dapat diganggu gugat. Sedangkan menurut Mawardi, kekuasaan kepala negara itu didasarkan atas *kontrak sosial* yang melahirkan hak dan kewajiban atas dasar timbal balik bagi raja dan rakyat. Mawardi adalah pemikir pertama yang memperkenalkan teori *kontrak sosial* itu, lima abad sebelum pemikir-pemikir barat mengemukakannya.⁸² Dari pendapat Ibnu Abi Rabi', Ghazali, dan Ibnu Taimiyah dapat ditarik kesimpulan bahwa Allah melakukan pengawasan terhadap para Khalifah. Adapun jenis pengawasan seperti ini bisa dikategorikan sebagai bentuk pengawasan secara "tidak langsung" karena dampaknya apabila khalifah tersebut bertindak tidak seperti apa yang diperintahkan oleh Allah, baru akan dirasakan di akhirat kelak.

Menurut Rasyid Ridha, tugas dari *ahl al-hall wa al'aqd* (sebuah lembaga dalam pemerintahan Islam dengan anggotanya yang terdiri dari orang-orang yang

⁸² *Ibid*, hal: 109

dapat berlaku adil dalam segala tindakan, berilmu pengetahuan, berilmu pengetahuan, dan memiliki wawasan serta kearifan) disamping memiliki hak memilih calon khalifah juga memiliki hak menjatuhkan khalifah jika terdapat hal-hal yang mengharuskan pemecatannya.⁸³ Al-Mawardi juga berpendapat jika kepala negara melakukan tindakan yang bertentangan dengan agama, rakyat dan *ahl a-hall wa al'-aqd* berhak untuk menyampaikan “mosi tidak percaya” kepadanya.

Jika dikombinasikan antara pendapat Rasyid Ridha dan Al-Mawardi, maka didapat kesimpulan bahwa yang bisa melakukan pengawasan terhadap seorang pemimpin (khalifah) adalah rakyat secara langsung ataupun melalui wakil-wakil mereka yang tergabung di dalam lembaga *ahl a-hall wa al'-aqd* ataupun juga keduanya melakukan pengawasan secara langsung. Apabila benar-benar telah terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh khalifah sebagai seorang pemimpin, maka dua elemen ini bisa menjatuhkan pemimpin (khalifah) secara langsung.

Menurut Al-Mawardi, hak kepala negara atas rakyatnya ada dua macam, yaitu hak untuk ditaati dan hak untuk memperoleh dukungan secara moral selama kepala negara menjalankan pemerintahan dengan baik. Al-Mawardi juga memberikan indikasi tidak bolehnya rakyat taat kepada kepala negara, yaitu tidak berlaku adil dalam pemerintahannya dan kehilangan kemampuan fisiknya. Sikap tidak adil kepala negara dapat terlihat dari kecenderungannya memperturutkan syahwat (nafsu) seperti melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang agama dan munkar serta melakukan hal-hal yang subhat.⁸⁴ Dari pendapat Mawardi tersebut,

⁸³ Abd al-Hamid al-Mutawalli, *Mabadi' al-Nizham al-Hukm fi al-Islam*, Al-Ma'arif, Iskandariyat, 1978, hal: 257, lihat dalam Pulungan, J.Suyuthi *Op Cit*, hal: 71

⁸⁴ Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, hal: 211 dikutip dari Mawardi, Abu Hasan al-, *Al Ahkam al-Sulthaniyah*, Beirut: Dar al-Fikr, ttp. Hal: 17

maka rakyat juga bisa melakukan pengawasan terhadap kepala negara. Apabila rakyat merasa bahwa kepala negara mereka telaku melakukan “penyimpangan” maka rakyat berhak tidak patuh kepada kepala negara sekaligus berhak menjatuhkan kepala negara yang zalim.

Abu Bakar al’-Asham al-Mu’tazili, salah seorang pemuka Mu’tazilah, berpendapat bahwa menyingkirkan kepala negara yang durhaka dengan kekuatan senjata adalah wajib, apabila telah ditemukan kepala negara lainnya yang lebih adil.⁸⁵

Taqiyuddin an-Nabhani juga menegaskan wajibnya umat Islam melakukan koreksi dan mengangkat senjata kepada penguasa mereka. Sifat perintah ini tegas apabila kepala negara telah merampas hak-hak rakyat, mengabaikan kewajiban-kewajibannya, melalaikan urusan rakyat, menyimpang dari hukum Islam atau memerintah dengan selain hukum Islam yang diturunkan oleh Allah.⁸⁶

Gagasan kaum Sunni dalam kehidupan politik tertuang dalam karya yang berjudul *Bahr al-fawa'id* (Lautan Kebajikan), yang ditulis dalam bahasa Persia pada 1159-1162 di Suriah oleh seorang Sunni bermazhab *Syafi'i*. Di dalam karya tersebut mengungkapkan bahwa agama dan dunia adalah saudara kembar bermakna bahwa raja dan ulama harus bekerjasama. Raja harus menghormati ulama sebagai pewaris Nabi dengan berkonsultasi kepada mereka secara teratur: bahkan raja-raja Romawi dan Franka “melakukan segala sesuatu yang diperintahkan oleh tokoh agama mereka”. Penulis karya tersebut yang tidak diketahui identitasnya juga menyepakati sebuah ungkapan terkenal bahwa “raja

⁸⁵ Musa, Muhammad Yusuf, *Nizham al-Hukm fi al-Islam*, Kairo: Dar al-Katib al-Arabi, t.tp. hal: 153 lihat *Ibid* hal: 213

⁸⁶ An-Nabhani, Taqiyuddin, *Sistem Pemerintahan Islam*, terjemahan Muhammad Maghfur Wachid. Al-Izzah, Bangil, 1996, hal: 135

yang paling buruk adalah raja yang jauh dari ulama, dan ulama yang paling buruk adalah yang mendekat-dekati raja.” *Al-Bahr al-fawa'id* lebih dekat dengan gagasan al-Ghazali ketimbang Nizam al-Mulk.⁸⁷

Berbeda dengan beberapa pendapat sebelumnya, maka menurut kaum Sunni yang berhak melakukan pengawasan terhadap pemimpin (Raja) adalah ulama bukan masyarakat atau lembaga negara dalam bentuk apapun. Hal itu menjadi wajar karena Raja dalam menjalankan kekuasaannya harus berkonsultasi dengan para ulama. Jadi peran ulama menjadi sangat krusial dalam sistem pemerintahan karena selain memberikan jawaban-jawaban atas permasalahan yang dialami oleh para Raja, ulama juga memiliki kewajiban melakukan pengawasan terhadap kinerja dari Raja tersebut. Pengawasan tersebut tidak menjadikan ulama bebas semaunya “mendekat-dekati” raja untuk hal yang tidak berkaitan dengan diselenggarakannya sebuah negara akan tetapi dengan hal-hal yang berkaitan dengan masalah syahwat (nafsu) duniawi.

Fahmi Asy-Syannawi memiliki pendapat tersendiri berkaitan dengan pengawasan terhadap pemimpin negara. Menurutnya, apabila rakyat merasa ada perlakuan dari pemimpin negara yang semena-mena maka rakyat berhak mengajukan tuntutan kepada penguasa dan itu dianggap sah, tidak perlu diperdebat-debatkan lagi karena keduanya memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum. Apabila permasalahan sudah dibawa hingga ke meja pradilan, maka hakim wajib memosisikan pemimpin yang semena-mena dengan rakyat biasa yang mengajukan tuntutan dalam posisi yang seimbang di mata hukum.⁸⁸

⁸⁷ Black, Antony, *Pemikiran politik Islam Dari Masa Nabi Hingga Masa Kini*, Op Cit, hal: 214

⁸⁸ Asy-Syannawi, Fahmi, *Fiqh Politik Dinamika Politik Islam Sejak Masa Nabi Sampai Kini*, Pustaka Setia, Bandung, 2006, hal: 326-327

A.2. Pengawasan Kepala Negara Di Dalam Sejarah Sistem Ketanegaraan Islam

Ustadz Hasan Al-Banna pernah berkata:

Andaikan saja kita mempunyai suatu pemerintahan Islam yang benar-benar sesuai dengan Islam, memiliki iman yang benar, bebas dalam pemikiran dan pelaksanaannya, mengetahui besarnya simpanan yang ada di dalamnya, menyadari keagungan tatanan Islam yang diwarisinya bisa menjaga kesehatan rakyatnya dan menunjuki semua manusia, maka kita bisa meminta kepada pemerintah Islam itu untuk menopang dunia dengan nama Islam, agar meminta kepada negara-negara lain untuk mengkaji dan mengarahkan pandangan ke sana, menuntun negara-negara lain bergabung dengannya dengan disertai dakwah secara kontinyu, penyajian dalil yang memuaskan, pengiriman delegasi secara berturut-turut dan penggunaan berbagai sarana dakwah yang memungkinkan. Andaikata ini terwujud, maka pemerintah itu bisa menjadi sentral rohani, politik dan aktivitas bagi pemerintah-pemerintah yang lain, memperbaharui kehidupan rakyat, mendorongnya kepada kemuliaan dan cahaya, membangkitkan semangat, optimisme, kesungguhan dan amal.⁸⁹

Abul A'la Al-Maududi mengatakan bahwa salah satu ciri khas Negara Islam yaitu negara ini menjunjung tinggi adanya keseimbangan antara pemimpin negara dengan rakyat. Di satu sisi negara tidak bisa bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya dengan melakukan pengawasan dan di lain sisi kebebasan rakyat dibatasi dengan dengan hal-hal yang berkaitan dengan ikatan-ikatan akhlak.

⁸⁹ Al-Qardhawy, Yusuf, *Fiqih Daulah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah*, terjemahan Kathur Suhardi, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, 2000, hal: 33

Rakyat wajib taat kepada pemerintah yang berjalan sesuai dengan undang-undang Allah dan syari'at-Nya, dan bekerjasama dengannya dalam kebaikan dan kebajikan dan melarang adanya segala bentuk pengrusakan dalam tatanan atau menyebarkan kekacauan di seluruh negeri, atau enggan berkorban dengan jiwa dan harta demi menjaga dan mempertahankan negara tersebut.⁹⁰

Di dalam buku yang sama, Abul A'la Al-Maududi pada akhirnya berpendapat, dengan mengacu pada ciri khas Negara Islam yang ia kemukakan sendiri, bahwasanya Negara Islam yang pernah diselenggarakan secara murni di muka bumi ini hanya pada saat kepemimpinan empat Khalifah yang disebut dengan pemerintahan *Khulafaur Rasyidin*.

Pemerintahan *Khulafaur Rasyidin* yang terdiri dari empat orang (Abu Bakar Ash-Siddiq, Umar Ibn Khattab, Usman Ibn Affan, dan Ali Ibn Abi Thalib) juga sudah merancang sedemikian rupa sebuah sistem ketatanegaraan yang menempatkan rakyat dan kepala negara (khalifah) di dalam sebuah posisi yang sama-sama menguntungkan. Di dalam menjalankan sistem ketatanegaraan tersebut, rakyat berhak melakukan pengawasan secara langsung kepada khalifah dan menyampaikan saran atau kritik membangun apabila dirasanya kepala negara melakukan penyelewengan terhadap rakyatnya. Untuk lebih jelas mengenai bentuk pengawasan terhadap kepala negara dalam sejarah sistem ketatanegaraan Islam masa lalu bisa dilihat pada sub bab berikutnya.

⁹⁰ Al-Maududi, Abul A'la, *Khilafah dan Kerajaan Konsep Pemerintahan Islam serta Studi Kritis Terhadap "Kerajaan" Bani Umayyah dan Bani Abbas*, Op Cit, hal: 80-84

A.2.1. Bentuk Pengawasan Kepala Negara Di Zaman Pemerintahan

Khalifah Abu Bakar Ash-Siddiq

Kepemimpinan Abu Bakar Ash-Siddiq sangat identik dengan “pidato kenegaraan” pada saat beliau dilantik untuk pertama kali menjadi seorang khalifah. Pidato pelantikan yang jika dikaitkan dengan konstitusi Undang Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945 setara dengan “Sumpah Presiden”, sesungguhnya menjadi kontrak dasar antara Abu Bakar Ash-siddiq sebagai khalifah (yang memimpin) dengan umat Islam pada saat itu (yang dipimpin).

Adapun bunyi “pidato pelantikan” tersebut, adalah sebagai berikut⁹¹ :

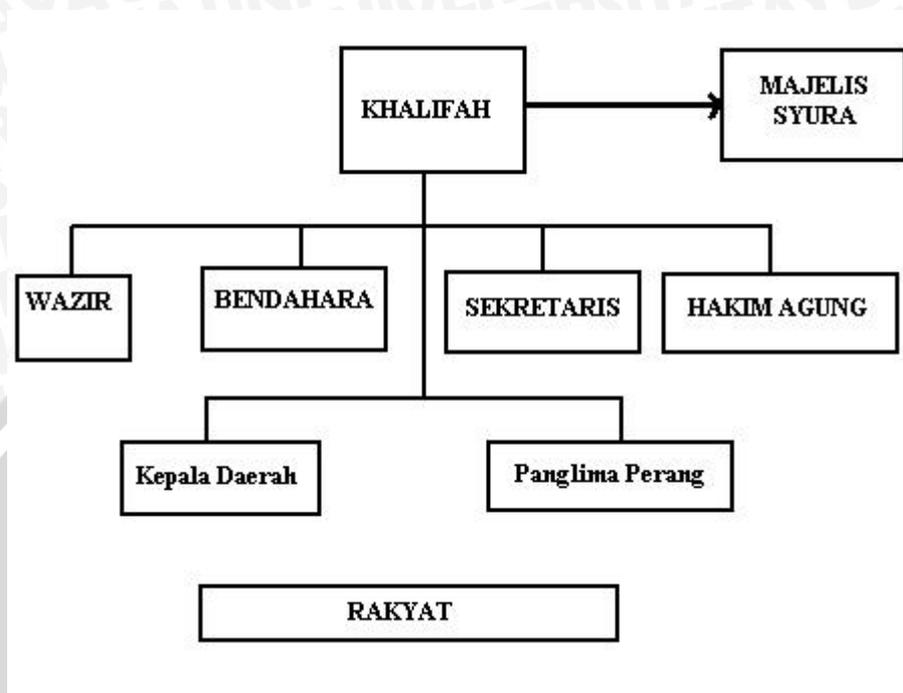
Wahai manusia, sesungguhnya aku telah kalian percayakan untuk memangku jabatan khalifah, padahal aku bukanlah orang yang paling baik di antar kalian. Kalau aku menjalankan tugasku dengan baik, bantulah aku. Sebaliknya, kalau aku salah, luruskanlah langkahku. Kebenaran adalah kepercayaan dan dusta adalah pengkhianatan. Orang yang lemah di kalangan kamu adalah kuat dalam pandanganku, sesudah hak-haknya aku berikan kepadanya. Sebaliknya, orang yang kuat di antara kalian aku anggap lemah setelah haknya saya ambil. Bila ada yang meninggalkan perjuangan di jalan Allah, maka Allah akan menghinakannya. Bila kejahatan itu sudah meluas pada suatu golongan, maka Allah akan menyebarkan bencana kepada mereka. Taatilah aku selama aku taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Tapi selama saya tidak taat pada Allah dan Rasul-Nya, gugurlah kesetiaan kalian kepadaku. Laksanakanlah shalat, Allah akan memberikanmu rahmat.

⁹¹ Iqbal Muhammad, *Op Cit*, hal: 47

Pidato di atas memperlihatkan garis kebijakan yang akan ditempuh oleh Abu Bakar dalam memimpin negara Madinah. Adapun beberapa makna tersirat isi pidato di atas berkaitan dengan pengawasan terhadap khalifah (pemimpin) yaitu: *Pertama*, pelantikan tersebut sebagai wujud kontrak sosial antara pemimpin dengan rakyatnya. Abu Bakar hanya menuntut kepatuhan dan kesetiaan umat Islam kepadanya, selama ia berjalan pada jalan yang benar. *Kedua*, Abu Bakar meminta seluruh rakyatnya berpartisipasi aktif melakukan kontrol sosial terhadap dirinya serta memberikan jaminan kebebasan pendapat kepada rakyatnya.

Secara umum, Abu Bakar melakukan pembagian kekuasaan di dalam melaksanakan tugas-tugas eksekutif. Abu Bakar mengangkat tiga orang sahabat, yaitu Ali, Usman dan Zaid ibn Tsabit sebagai sekretaris negara (*katib*) yang berkedudukan di Madinah. Untuk memegang keuangan negara, Abu Bakar menunjuk Abu Ubaidah sebagai bendahara. Sedangkan untuk jabatan hakim agung diserahkan kepada Umar ibn Al-Khaththab. Sementara di dalam membantu Khalifah memutuskan urusan-urusan kenegaraan, Abu Bakar juga membentuk Majelis Syura yang terdiri dari Umar, Usman, Ali, Abd Al-Rahman ibn Awf, Mu'adz ibn Jabal, Ubay ibn Ka'b dan Zaid ibn Tsabit. Majelis Syura yang terdiri dari orang-orang terdekat Abu Bakar inilah yang menjadi cikal bakal lembaga pengawas kepala negara di dalam sistem tata negara Islam selanjutnya.

Jika dianalogikan ke dalam sebuah gambar, maka struktur pemerintahan Khalifah Abu Bakar terlihat seperti Gambar 2 di bawah ini.



Keterangan:  Jalur Konsultatif
 Garis Komando

Gambar 2 Struktur Pemerintahan Khalifah Abu Bakar Ash-Siddiq

Pada gambar di atas kita melihat bahwa letak Majelis Syura berada sejajar dengan letak Khalifah dan dihubungkan dengan “garis konsultatif” Tugas utama Majelis Syura jelas memberikan nasihat atas hal-hal yang berkaitan dengan urusan ketatanegaraan. Konsep bersatunya *Ulama* dan *Umara* atau pemuka agama dan pemimpin negara diselenggarakan dalam pemerintahan Abu Bakar.

Posisi rakyat yang berada paling bawah tidak berpengaruh terhadap pola hubungan rakyat dengan khalifah (kepala negara). Abu Bakar memosisikan dirinya sebagai pemimpin yang menjunjung tinggi egaliter dan demokratis karena adanya asas persamaan antara seluruh rakyat dan kontrol rakyat terhadap khalifah

dapat diselenggarakan secara langsung. Adapun Majelis Syura sebagai sebuah “kumpulan” dari sahabat-sahabat Abu Bakar yang terpilih, juga memiliki tanggung jawab yang besar untuk melakukan pengawasan terhadap khalifah. Jadi konsep pengawasan dalam pemerintahan Abu Bakar di satu sisi bisa diselenggarakan langsung oleh rakyat akan tetapi juga telah diformilkan dalam sebuah lembaga resmi yang bernama “Majelis Syura.”

Nurcholish Madjid, menilai bahwa masyarakat pada masa Abu Bakar khususnya dan masyarakat Islam klasik umumnya, merupakan masyarakat yang terlalu modern untuk masa dan tempatnya. Modern dalam tingkat komitmen, keterlibatan dan partisipasi yang tinggi yang diharapkan dari semua lapisan masyarakat. Ia juga modern dalam hal keterbukaan posisi kepemimpinan terhadap kemampuan yang dinilai menurut ukuran-ukuran universal dan dilambangkan dalam usaha untuk melembagakan kepemimpinan puncak yang tidak bersifat warisan.⁹²

Secara garis besar, bentuk pengawasan di zaman pemerintahan Khalifah Abu Bakar Ash-Siddiq sudah diselenggarakan secara langsung oleh rakyat yang dapat mengajukan kritik secara langsung terhadap kinerja kepala negara. Bentuk formil dalam hal pengawasan terhadap kepala negara, Abu Bakar juga membentuk sebuah lembaga bernama *Majlis Syura* yang terdiri dari sahabat-sahabat terekat dan dapat dipercaya, yang berfungsi tidak hanya membantu khalifah dalam hal memutuskan masalah-masalah ketatanegaraan akan tetapi juga melakukan pengawasan terhadap khalifah agar tidak terjadi penyelewengan selama menjalankan jabatannya sebagai kepala negara.

⁹² Madjid, Nurcholish, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Paramadina, Jakarta, 1992, hal: 114

A.2.2. Bentuk Pengawasan Kepala Negara Di Zaman Pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab

Pengangkatan Umar Ibn Khattab menjadi seorang Khalifah berbeda pada saat Abu Bakar diangkat menjadi Khalifah. Pengangkatan Umar menjadi khalifah atas penunjukkan Abu Bakar Ash-Siddiq akan tetapi juga melalui proses musyawarah atau konsultasi terbatas dengan sahabat senior pada saat itu. Beberapa sahabat senior yang ditanya pendapatnya tentang penunjukkan Umar Ibn Khattab oleh Abu Bakar diantaranya Abdurrahman bin Auf, Usman Ibn Affan dan Asid bin Hadhir.

Sekilas nampaknya tidak ada unsur demokrasi (mendengarkan aspirasi rakyat) dalam pencalonan Umar Ibn Khattab sebagai khalifah yang menggantikan Abu Bakar Ash-Siddiq, akan tetapi ada beberapa catatan yang perlu digarisbawahi tentang pemilihan tersebut yaitu:

- 1). Abu Bakar dalam menunjuk Umar tidak meninggalkan asas musyawarah. Ia lebih dulu mengadakan konsultasi untuk mengetahui aspirasi rakyat melalui tokoh-tokoh kaum muslimin.
- 2). Abu Bakar tidak menunjuk salah seorang putranya atas kerabatnya melainkan memilih seorang yang punya nama dan tempat di hati masyarakat serta disegani oleh rakyat karena sifat-sifat terpuji yang dimilikinya.
- 3). Penguksuhan Umar menjadi khalifah sepeninggal Abu Bakar berjalan dengan baik dalam satu baiat umum dan terbuka tanpa ada pertentangan di kalangan kaum muslimin sehingga obsesi Abu Bakar

untuk mempertahankan keutuhan umat Islam dengan cara penunjukkan itu terjamin.

Ketiga keterangan di atas menunjukkan bahwa pengangkatan seorang khalifah sedapat mungkin diselenggarakan dengan melibatkan pihak lain. Perwujudan demokrasi tetap diselenggarakan dalam pemilihan tersebut dengan menghindari terjadinya unsur nepotisme di dalamnya. Inilah salah satu hal yang membedakan antara sistem pemerintahan *Khulafaur Rasyidin* (khilafah) dengan sistem pemerintahan pasca *Khulafaur Rasyidin* yang cenderung berbentuk kerajaan. Sehingga Abul A'la Al-Maududi seperti dikutip di atas, mengatakan bahwa sistem pemerintahan Islam murni hanya diselenggarakan pada masa pemerintahan empat khalifah di zaman *Khulafaur Rasyidin*.

Berbeda dengan “Pidato Kenegaraan” Abu Bakar yang sangat terkenal dan dijadikan sebagai “kontrak dasar” pada saat pemerintahannya, “Pidato Kenegaraan” dari Umar Ibn Khattab tidak begitu memiliki unsur substansial sehingga bisa dikatakan sebagai “kontrak dasar” pemimpin dengan rakyatnya. Akan tetapi garis politik dan kebijakan Umar dalam memerintah disampaikan dalam bentuk ucapan-ucapan dan pidato-pidatonya.

Berkaitan dengan masalah pengawasan terhadap pemimpin, ada salah satu pidato Umar yang disampaikan pada pertemuan dengan rakyat di sebuah masjid. Bunyi sepenggal pidato tersebut adalah sebagai berikut. “Wahai manusia, bila saya berlaku baik maka bantulah saya dan jika saya berlaku salah maka luruskanlah saya”. Salah seorang diantara yang hadir berkata kepada Umar “Seandainya kami melihat penyelewengan padamu niscaya kami akan meluruskannya dengan pedang kami”.. Umar memuji kalau ada di antara rakyat

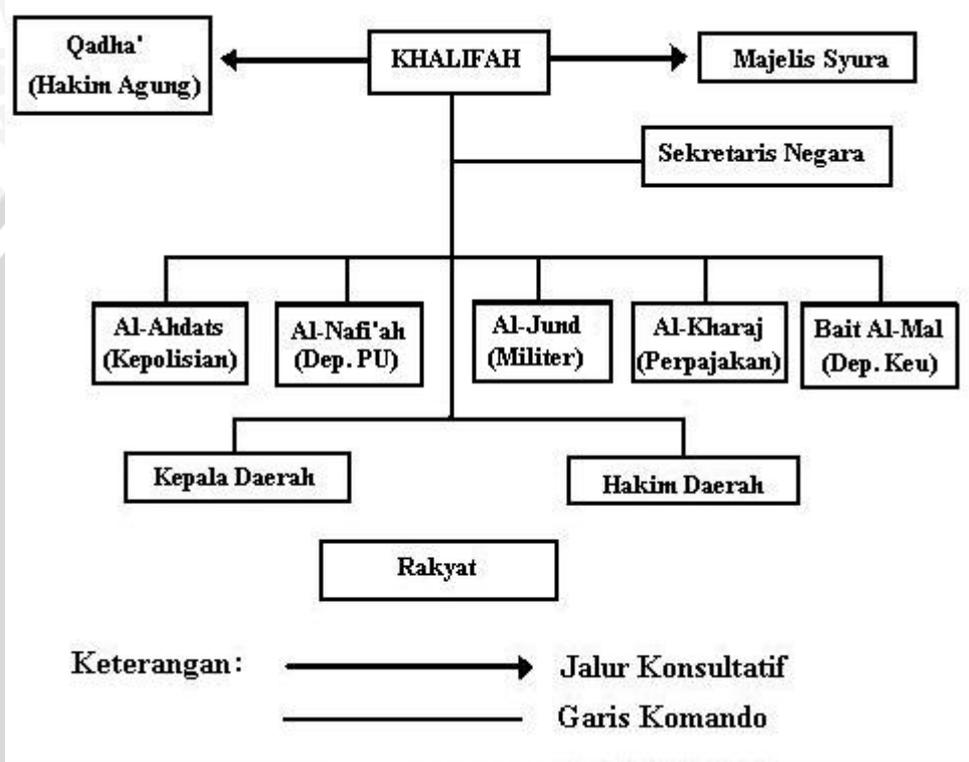
yang berani meluruskannya. Sebab menurutnya, tidak ada kebaikan di kalangan rakyat jika mereka tidak berani mengkritiknya sebagai pemimpin dan tidak ada pula kebaikan pada dirinya sebagai seorang khalifah jika tidak mau menerima kritikan rakyatnya. Kesadaran Umar sebagai seorang khalifah (pemimpin rakyat) yaitu “haknya atas rakyat ialah taat dalam perkara yang diperintahkan oleh Allah dan hak mereka atasnya ialah memberi nasehat meskipun mereka menyakitinya dalam hal itu.”⁹³

Pada masa pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab, mulai diselenggarakan beberapa lembaga negara yang menyerupai pelaksanaan pemisahan kekuasaan di negara modern seperti sekarang ini (lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif). Kekuasaan tertinggi yang membuat keputusan atas masalah-masalah umum dan kenegaraan yang dihadapi Khalifah adalah Majelis Permusyawaratan yang dibentuk sendiri oleh Khalifah Umar. Anggota Majelis ini terdiri dari kaum Muhajirin dan kaum Anshar (suku Khazraj dan Aus). Adapun pihak-pihak yang mengisi posisi tersebut adalah sahabat-sahabat senior sekaligus tokoh-tokoh terkemuka dari masing-masing kaum. Dari sudut ketatanegaran, Majelis ini dapat disebut sebagai pemegang kekuasaan legislatif (setara dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia). Sekalipun penentu keputusan akhir adalah Khalifah.

Umar Ibn Khattab berusaha sedemikian mungkin menghindari perbuatan sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Oleh karena itu di dalam mengambil segala keputusan, ia tidak segan-segan melaksanakan musyawarah baik oleh rakyatnya secara langsung ataupun dengan sahabat-sahabat terdekat apabila diperlukan

⁹³ Al-Akkad, Abbas Mahmoud, *Kecemerlangan Khalifah Umar bin Khattab*, terjemahan Prof. H. Bustani A, Gani dan Drs. Zainal Abidin Ahmad, Bulan Bintang, Jakarta, 1978, hal: 152

keputusan yang memerlukan kerahasiaan. Selain itu, sistem pemerintahan Umar juga tidak kalah modern dengan khalifah sebelumnya (Abu Bakar) sistem pemerintahan negara-negara modern seperti saat ini. Struktur pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab tersebut bisa dilihat pada Gambar 3 di bawah ini.



Gambar 3 Struktur Pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab

Nilai lebih dari sistem pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab ternyata tidak hanya dari terbukanya pemimpin dalam menerima kritik langsung dari rakyat. Gambar sistem pemerintahan di atas secara jelas menunjukkan bahwa, Umar telah melaksanakan “pembagian kekuasaan” di dalam menjalankan sebuah negara. Kekuasaan eksekutif langsung dipegang oleh Umar sebagai khalifah, kekuasaan legislatif berada di lembaga *Majlis Syura*, sedangkan kekuasaan yudikatif berada di lembaga *Qadha'* atau *Qadhi* (Hakim Agung). Adapun

kemiripan dengan sistem pemerintahan Khalifah Abu Bakar Ash-Siddiq adalah bahwa keputusan akhir tetap berada di tangan khalifah.

Di era modern seperti sekarang ini, pembagian kekuasaan diselenggarakan agar tercipta *Checks and Balances System* atau adanya pengawasan antar lembaga tinggi negara. Di dalam pemerintahan dua khalifah di atas, ada perbedaan pandangan guna mewujudkan *Checks and Balances System* tersebut. Sekilas nampak khalifah sangat “otoriter” karena segala keputusan berada di tangannya, akan tetapi pengawasan justru langsung dilakukan oleh rakyat. Segala tindak sewenang-wenang yang dilakukan oleh pejabat negara yang ada saat itu, rakyat bisa langsung melaporkan kepada khalifah kemudian khalifah yang menindaklanjuti.

Apabila khalifah yang melakukan kesewenang-wenangan dalam menjalankan jabatannya, rakyat dapat langsung mengkritik atau *Majlis Syura* bisa langsung memperingati agar khalifah tidak mengulangi perbuatannya. Rakyat benar-benar diperlakukan adil pada saat itu. Efek terburuk apabila khalifah bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya pernah terjadi pada zaman Khalifah Utsman Ibn Affan (penerus kepemimpinan Khalifah Umar Ibn Khattab). Akibat Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang merajalela pada masa pemerintahannya dan rakyat diperlakukan tidak adil karena khalifah tidak mampu mengatur pejabat-pejabat negara, Khalifah Utsman Ibn Affan mati dibunuh oleh umat Islam (rakyatnya) sendiri.

A.2.3 Sistem Ketatanegaraan Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah Sebagai Perbandingan

Dua contoh sistem Ketatanegaraan di zaman khalifah *Khulafaur Rasyidin* (zaman Khalifah Abu Bakar Ash-Siddiq dan zaman Khalifah Umar Ibn Khattab) sudah dijelaskan di atas. Sistem ketatanegaraan pada zaman Khalifah Utsman Ibn Affan dan Ali Ibn Abi Thalib sengaja tidak dijelaskan pula karena memiliki kemiripan dengan sistem ketatanegaraan Umar Ibn Khattab. Pasca meninggalnya Khalifah Ali Ibn Abi Thalib, sistem pemerintahan Islam mengalami “pergeseran paradigma”, salah satunya yang diselenggarakan oleh Mu’awiyah bin Abi Sufyan sebagai Khalifah pertama pada masa kekuasaan Bani Umayyah.

Mu’awiyah dbai’at oleh Hasan Ibn Ali yang sebelumnya diangkat menjadi khalifah setelah kematian Khalifah Ali. Selanjutnya dari kepemimpinan Mu’awiyah inilah sistem pemerintahan Islam mengalami perubahan dari yang semula yaitu sistem Kekhilafahan kemudian berubah menjadi sistem Kerajaan dengan dinasti-dinasti yang mengiringi perjalanan sejarah pemerintahan Islam di dalamnya. Perbedaan paling mendasar di antara kedua sistem pemerintahan tersebut yaitu terlihat dari tata cara pengangkatan kepala negara (keberlanjutan kepemimpinan).

Abul A’la Al-Maududi berpendapat bahwa perbedaan sistem kekhilafahan dengan sistem kerajaan yang paling mendasar yaitu dalam tata cara pengangkatan seorang pemimpin umum umat. Kaidah sistem pemerintahan Khilafah tidak dibenarkannya daya-upaya seseorang untuk dapat menduduki jabatan khilafah atau meraih kekuasaan dengan usahanya dan rencananya sendiri. Rakyatlah yang meletakkan kendali pemerintahan, setelah permusyawaratan mereka, dalam

tangan seseorang yang mereka anggap paling tepat untuk memimpin umat dan paling patut untuk mengendalikannya. Oleh sebab itu *bai'at* yang diberikan oleh rakyat kepada seseorang sama sekali tidak merupakan akibat adanya kekuasaan, tetapi *bai'at* justru sebuah pemberian kekuasaan.⁹⁴

Imam Abu Hanifah juga memberikan pendapat yang serupa. Menguasai pemerintah dengan kekuatan kemudian mengambil *bai'at* setelah itu secara paksa, bukanlah cara yang sah menurut syari'at bagi berlangsungnya khilafah. Khilafah yang benar ialah yang berdasarkan kesepakatan dan permusyawaratan para ahli pikir yang memang patut diajak bermusyawarah.⁹⁵

Pada masa pemerintahan Mu'awiyah, ketentuan tata cara pengangkatan kepala negara dalam sistem Khilafah tidak dilaksanakan. Mu'awiyah tidak menyerahkan masalah ini kepada rakyat akan tetapi menunjuk putranya sendiri, Yazid, menjadi penggantinya. Ini mengawali lahirnya corak monarkhi dalam pemerintahan Islam yang berlangsung hingga awal abad ke-20M. Ini diakui oleh Mu'awiyah sebagai bentuk peniruan corak kerajaan yang berkembang di Persia dan Romawi.⁹⁶ Sehingga wajar apabila Al-Maududi mengatakan bahwa sistem pemerintahan Islam yang "murni" hanya diselenggarakan pada masa Nabi Muhammad SAW (Negara Madinah) dan juga oleh empat khalifah pada zaman pemerintahan *Khulafaur Rasyidin*.

Perubahan juga terjadi perihal pengawasan kepada kepala negara. Pada masa pemerintahan *Khulafaur Rasyidin* pengawasan terhadap kepala negara bisa langsung dilakukan oleh rakyat. Rakyat berhak mengajukan kritik langsung kepada khalifah sebagai kepala negara apabila mendapat perlakuan tidak adil atau

⁹⁴ Al-Maududi, Abul A'la, *Op Cit*, hal: 184

⁹⁵ *Ibid*, hal: 287

⁹⁶ Iqbal, Muhammad, *Op Cit*, hal: 80

diskriminasi. Akan tetapi rakyat memiliki kewajiban mematuhi khalifah apabila telah menyelenggarakan pemerintahan dengan baik atau pada saat itu, sesuai dengan syari'at Islam dalam Al-Qur'an dan sunnah sebagai undang-undang dasar negara. Adapun *Majlis Syura* yang bertugas memberikan pertimbangan terhadap segala hal yang menjadi kebijakan khalifah, hanya melakukan pengawasan secara lisan (sekedar memberi saran). Pada pemerintahan Mu'awiyah dengan sistem ketatanegaraan yang juga menjadi *patron* dari sistem ketatanegaraan Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah (dengan perubahan sedikit), justru hubungan antara rakyat dan penguasa dibatasi dengan sebuah lembaga yang bernama *hajib*'.

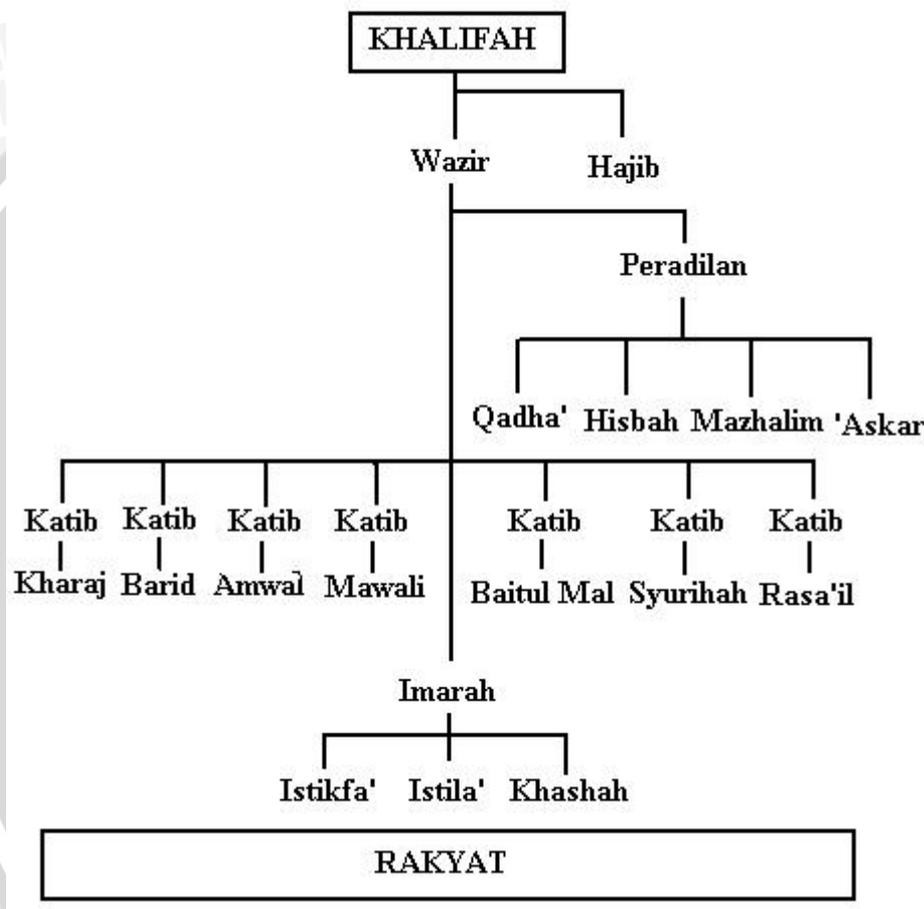
Hajib dalam pemerintahan Mu'awiyah dan juga diselenggarakan pada pemerintahan Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah, bisa juga disebut sebagai "pengawal pribadi". Para pengawal inilah yang menjalankan tugas-tugas protokoler khalifah dalam menentukan dan menerima siapa yang berhak bertemu dengan khalifah. *Hajib* yang fungsinya serupa dengan *bodyguard* pada zaman sekarang, pada perkembangannya memiliki kekuasaan yang luas, karena merekalah yang mengatur pertemuan pejabat-pejabat negara lainnya, dengan delegasi negara sahabat maupun anggota masyarakat dengan khalifah.⁹⁷

Pada zaman pemerintahan Bani Abbasiyah, tugas dari *hajib* diperketat. Orang lain tidak diperkenankan masuk istana untuk menemui khalifah kecuali ada hal yang sangat penting. Adanya *hajib* merupakan bagian penting dalam pemerintahan selain karena permasalahan kenegaraan dan kemasyarakatan juga karena luasnya daerah pemerintahan Bani Abbas. Selain itu khalifah juga dituntut waspada agar kejadian seperti pembunuhan Khalifah Ali Ibn Abi Thalib tidak

⁹⁷ *Ibid*, hal: 79-81

terulang kembali. Harun Nasution menyebutkan bahwa *hajib* dapat diartikan sebagai Kepala Rumah Tangga Istana bahkan *hajib* yang kuat bisa memiliki kekuasaan lebih dari *wazir* (setara menteri/kepala departemen).⁹⁸

Untuk lebih jelas tentang kedudukan *Hajib* pada sistem ketatanegaraan Bani Abbasiyah dapat kita lihat dari Gambar 4 di bawah ini:



Gambar 4 Struktur Pemerintahan Dinasti Abbasiyah

Ditetapkannya *hajib* sebagai pegawai pemerintah pada zaman pemerintahan Bani Umayyah dan Bani Abassiyah sangat tidak sesuai dengan prinsip demokrasi dalam Islam. Lembaga ini seakan memberikan *gap* (jarak pemisah) antara rakyat dengan penguasa. Selain itu dapat dipastikan aspirasi rakyat tidak semuanya

⁹⁸ Nasution, Harun, *Islam Ditinjau Dari Berbagai Aspeknya*, Jakarta, UI Press, 1985, jilid-1, hal: 109

sampai ke penguasa karena harus “disaring” terlebih dahulu oleh *Hajib*. Berawal dari sinilah banyak para ahli politik berkesimpulan secara sepihak bahwa sistem pemerintahan Islam tidak relevan untuk diselenggarakan di zaman modern seperti sekarang ini yang menjadikan asas “demokrasi” sebagai sebuah trend dalam kehidupan bernegara. Salah satu pandangan pesimis disampaikan oleh Arnold Toynbee yang mengatakan “Kekhalifahan yang diakui dengan cara seperti ini (maksudnya oleh para ulama syariat) adalah sebetuk pemerintahan despotis yang sewenang-wenang yang penguasanya memiliki kekuasaan yang tidak terbatas, dan menuntut ketaatan tanpa *reserve* dari rakyatnya.”⁹⁹

Kondisi pemerintahan Islam dirasa semakin “keluar dari jalur” terjadi pada pemerintahan Dinasti Utsmani di Turki. *Tanzhimat* (reformasi Turki) benar-benar telah merubah pandangan dunia tentang pemahaman sebuah “negara Islam”. Reformasi ini bermula dari sebuah program sultan yang ingin melaksanakan konstitusi negara dengan orientasi ke Barat. Turki Utsmani mencoba mewujudkan cita-cita untuk membentuk jembatan antara tradisi pemerintahan patrimonial-tradisional dan konsep negara modern.

Maklumat *Tanzhimat* (reformasi, reorganisasi, regulasi) 1839 dikeluarkan atas nama Sultan Abdulmecit. Dari maklumat ini dianggap sebagai awal dari reformasi institusional secara besar-besaran dengan mengadopsi sistem ketatanegaraan dari barat (eropa). Reformasi ini pula untuk pertama kalinya ide-ide dan adat istiadat dari luar Islam secara gamblang diterapkan pada sebuah negara Islam. Hal tersebut dilakukan karena adanya tekanan dari musuh-musuhnya sehingga sultan terus melakukan upaya asimilasi dengan negara

⁹⁹ Rais, M.Dhiauddin, *Op Cit*, hal: 284

kekaisaran Eropa-Kristen, sekaligus menggabungkan diri dengan sistem negara-negara Eropa.

Secara teoritis reformasi yang dilakukan seakan mencoba untuk memperhatikan toleransi antar umat beragama, sama dengan toleransi yang ditemukan di negara-negara Eropa yang lebih liberal. Secara praktik di lapangan, Antony Black berpendapat bahwa ide-ide liberal Eropa yang diakomodasi oleh penguasa ini justru hanya untuk memperkuat posisi kesultanan (kepala negara). Bukti dari pernyataan di atas yaitu dengan tidak adanya langkah pemerintah untuk membentuk lembaga perwakilan rakyat. Konsep kedaulatan rakyat dianggap terwujud jika rakyat merasa cukup puas dengan adanya pemerintah yang efisien (birokratis). Sultan mengikuti model Habsburg atau Prussia, bukan Prancis atau Inggris.

Salah satu dari Dekrit *Tanzimat* yang penulis anggap sebagai sebuah doktrin dari pemerintahan saat itu berbunyi “Nyawa dan kehormatan adalah anugerah yang paling berharga kepada umat manusia, dan jika seseorang merasa bahwa negara menjamin keamanan diri dan kehormatannya, ia tidak akan lari mengkhianati negara dan ia akan memberikan kontribusi pada negara dan saudara-saudaranya”.¹⁰⁰ Selain itu ternyata diakui oleh para pemimpin Turki Utsmani saat itu bahwa “menerima peradaban Eropa secara keseluruhan” adalah satu-satunya cara untuk mencegah intervensi asing dan bahkan lepasnya kemerdekaan Turki. Reformasi ini dilekati oleh sentimen agama.

Para pendukung reformasi menyatakan “westernisasi” dibenarkan oleh prinsip fikih bahwa “keadaan darurat membolehkan sesuatu yang diharamkan”,

¹⁰⁰ Black, Antony, *Ibid*, hal: 505-511

khususnya ketika hal itu memungkinkan pemimpin untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban fundamental, seperti jihad dan melindungi wilayah Islam. Agama tidak mengajarkan fatalisme, melainkan mendorong manusia untuk bergerak aktif demi menjaga kepentingan mereka sendiri. Penulis sama sekali tidak sepakat dengan konsep jihad dalam pemikiran pihak-pihak yang mendukung “westernisasi” dari sistem pemerintahan Islam saat itu. Dalam surat **At-Taubat ayat 73**, Allah berfirman “ Hai Nabi, (berjihadlah) melawan orang-orang Kafir dan orang-orang munafik itu, dan bersikaplah keras terhadap mereka...” Dari ayat ini pendapat “jihad” versi pendukung “westernisasi” dari sistem pemerintahan Islam pada zaman itu menjadi terbantahkan. Padahal jelas ide “westernisasi” secara institusional menurut Antony Black adalah untuk menutup ruang publik yang ingin mengajukan kritik kepada kepala negara, apalagi keinginan untuk melakukan pengawasan terhadap kerja Sultan (pemimpin pada saat itu).

Reformasi Turki yang dianggap sebagai “kemenangan pertama bagi Kristen terhadap Islam di dunia” justru memberikan efek negatif (dosa turunan) bagi pemerintahan Islam secara *general* (keseluruhan). Dihapuskannya sistem pengawasan langsung dari rakyat kepada kepala negara pada saat itu, secara tidak langsung memberikan imbas bagi perubahan paradigma masyarakat internasional terhadap sebuah pemerintahan Islam. Hingga saat ini banyak orang menjenerelasikan (*generalized*) sistem pemerintahan Islam sebagai sebuah sistem negara yang otoriter yang dipimpin oleh seorang diktator serta sangat bertentangan dengan prinsip demokrasi. Padahal ini merupakan sebuah pandangan yang *unfair* (tidak adil) bagi umat Islam di seluruh dunia karena pandangan



tersebut tidak diteliti secara keseluruhan (pandangan parsial) sehingga perlu ditelaah lebih lanjut untuk membuktikan ketidakbenaran tersebut.

Sehingga dapat disimpulkan dalam bab ini bahwa pengawasan terhadap kepala negara (khalifah) adalah merupakan suatu keharusan. Terlepas dari siapa yang berhak melakukan pengawasan yang pasti Allah S.W.T tetap melakukan pengawasan tidak secara langsung dan akan memberikan azab yang pedih kepada pemimpin yang zalim dan juga terhadap pengikut-pengikutnya (rakyat) yang tidak berani memberikan peringatan kepada pemimpin yang zalim tersebut. Jika dibuat dalam bentuk bagan, maka bentuk pengawasan terhadap kepala negara (khalifah) berdasarkan doktrin politik Islam bisa dilihat dalam Tabel 1 berikut ini

Tabel 1

Pengawasan Terhadap Kepala Negara Berdasarkan Doktrin Politik Islam

NO	SUMBER DOKTRIN POLITIK ISLAM	PELAKSANA PENGAWAS KEPALA NEGARA (KHALIFAH)	KETERANGAN
1.	Al-Qur'an	- Allah S.W.T - Umat	- Tidak diselenggarakan secara langsung karena pembalasan baru diterima di akhirat kelak - Pemberian peringatan kepada kepala negara yang lalai terhadap perintah Allah S.W.T agar terhindar dari azab Allah di akhirat kelak
2.	Pendapat Tokoh Pemikir Islam		
	a. Ibnu Khaldun	- Kelompok dominan pendukung Khalifah	- Sebagai wujud efektifitas mengendalikan ketertiban negara
	b. 1. Ibnu Abi Rabi' 2. Ibnu Taimiyah 3. Imam Ghazali	- Allah S.W.T	- Allah S.W.T yang menunjuk Khalifah di muka bumi dan Allah pula yang mengawasi

	<p>c. 1. Fahmi Asy-Syannawi 2. Mawardi 3. Taqiyuddin An Nabhani</p> <p>d. Rasyid Ridha</p> <p>e. Tokoh Kaum Sunni</p>	<p>- Umat/rakyat</p> <p>- <i>Majlis Syura (al hall wa al'aqd)</i></p> <p>- Ulama</p>	<p>- Berawal dari sebuah kontrak sosial antara rakyat dengan kepala negara, rakyat berhak melakukan pengawasan terhadap kepala negara bahkan jika diperlukan menggunakan senjata</p> <p>- Sebagai perwujudan utusan rakyat dalam menyalurkan pendapat terhadap kepala negara</p> <p>- Peran Ulama sangat krusial di dalam pemerintahan</p>
3.	<p>Sejarah Sistem Ketatanegaraan Islam</p> <p>a. Nabi Muhammad S.A.W (negara Madinah)</p> <p>b. Sistem Pemerintahan Khulafaur Rasyidin 1. Abu Bakar Ash-Shiddiq 2. Umar Ibn Khattab 3. Utsman Ibn Affan 4. Ali Ibn Abi Thalib</p> <p>c. Sistem Pemerintahan 1. Bani Umayyah 2. Bani Abbasiyah 3. Bani Utsmaniyah</p>	<p>- Allah S.W.T</p> <p>- Rakyat</p> <p>- Rakyat</p> <p>- <i>Majlis Syura/Dewan Ulama</i></p> <p>- hampir tidak ada</p>	<p>- Nabi Muhammad diutus langsung oleh Allah S.W.T dan juga bertanggungjawab kepada Allah S.W.T</p> <p>- Rakyat berhak mengawasi dan memberikan peringatan secara langsung sesuai dengan Piagam Madinah</p> <p>- Rakyat berhak melakukan pengawasan dan peringatan langsung kepada khalifah</p> <p>- Kedua lembaga tersebut adalah perwakilan rakyat dan sebagai penyambung aspirasi rakyat kepada kepala negara</p> <p>- Bentuk monarki pada pemerintahan saat itu menjadikan khalifah (raja) menjadi absolut dan tidak bisa dijatuhkan karena pengawasan oleh rakyat.</p>

Sumber : bahan hukum sekunder, diolah penulis, 2008

A.3. Konsep Lembaga Pengawas Kepala Negara Dalam Sejarah Pemerintahan Islam

Secara garis besar, sejarah sistem pemerintahan Islam sudah mengenal terlebih dahulu tentang Teori *Trias Politica* yang diungkapkan oleh *Montesquieu*. *Pertama*, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran-ajaran Islam, sehingga terdapat kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) yang di dalam realitas sejarah pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* yang di masa modern sekarang ini mengalami transformasi sebagai bentuk *majlis syura* (parlemen). *Kedua*, tugas melaksanakan undang-undang, sehingga terdapat kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*). *Ketiga*, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif, sehingga memiliki kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*).¹⁰¹

Di dalam sistem pemerintahan Islam dikenal sebuah lembaga *Majlis Syura'* yang berfungsi sebagai lembaga legislatif negara. *Majlis Syura'* sebagai lembaga representasi masyarakat merupakan wahana ikut serta mereka dalam kekuasaan politik. *Majlis Syura'* merupakan majelis rakyat yang dibentuk untuk menyambung lidah mereka dalam menyampaikan kehendak dan pendapatnya pada khalifah. Dalam lembaga ini rakyat memiliki para wakilnya untuk menghisab pemimpin puncak mereka (kepala negara). Konsep dari *Majlis Syura'* menyerupai Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia akan tetapi secara keanggotaan justru mirip dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia.

¹⁰¹ Iqbal, Muhammad, *Op Cit*, hal: 137

Para ahli *fiqh siyasah* menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelebagaan *majlis syura* ini diantaranya:¹⁰²

1. rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang masalah kenegaraan dan pembentukan undang-undang.
2. rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melaksanakan musyawarah di suatu tempat, apalagi di antara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu berpikir kritis.
3. musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas.
4. kewajiban *amar ma'ruf nahi munkar* hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat.
5. kewajiban taat pada ulil amri (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.
6. ajaran Islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah sesuai bunyi surat Asy-Syura ayat: 38 dan surat Al-Imran ayat: 159. Di samping itu, Nabi sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah.

Menurut Taqi al-Din al-Nabhani, *Majlis Syura* adalah sebuah lembaga yang terdiri dari orang-orang yang mempresentasikan kehendak umat kepada khalifah sebagai kepala negara. Abdulhamid al-Anshari menyebutkan bahwa *majlis syura*

¹⁰² Dahlan, Abdul Aziz, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1995, jilid 4, hal: 1063

adalah institusi yang digunakan rakyat atau wakilnya untuk membicarakan kemaslahatan publik.¹⁰³ Dua pengertian di atas menunjukkan bahwa *majlis syura* adalah institusi formal yang diisi kumpulan orang-orang yang memiliki kualifikasi untuk melakukan musyawarah masalah umum. *Majlis Syura* dalam pengertian di atas adalah dalam bentuk fungsional bukan pengertian institusional. Secara Institusional, maka *majlis syura* adalah sejumlah orang tertentu yang dipilih oleh masyarakat untuk mewakili mereka yang memiliki kewenangan tertentu dan memiliki fasilitas tertentu pula.

Pada masa pemerintahan Nabi Muhammad SAW dan empat khalifah dalam pemerintahan (*Khulafaur Rasyidin*) sebenarnya sudah diselenggarakan lembaga *Majlis Syura'* ini akan tetapi tetap tidak menutup kemungkinan bagi rakyat untuk bertemu langsung kepada khalifah untuk menyampaikan kritik atau kepentingan lainnya. Dalam sejarah disebutkan bahwa Nabi Muhammad SAW mengangkat empat belas orang perwakilan dari kalangan Anshar dan Muhajirin yang dijadikan sebagai rujukan (melalui musyawarah) dalam beberapa kasus sosial, politik dan ekonomi.¹⁰⁴ Pada masa pemerintahan Khalifah Umar Ibn Khattab juga membentuk sebuah *majlis syura* yang disebut dengan "Dewan Ulama" yang dipimpin oleh Abdullah bin Mas'ud.

Musyawah, sebagai bagian dari *mabda syura*, merupakan pangkal utama mekanisme pengambilan keputusan di *Majlis Syura*. Para anggota *Majlis Syura* yang oleh para pemikir politik Islam disebut *ahl al-hall wa-al-'aqd* wajib melakukan musyawarah, melakukan pengawasan, dan mengawal moral khalifah.

¹⁰³ Suntuana, Ija, *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, Refika Aditama, Bandung, hal: 27, dikutip dari Al-Anshari, Abdul Hamid, *al-Syura wa Atsaruh fi al-Dimaqrathiyah*, al-salafiyah, Kairo, 1980, hal: 13

¹⁰⁴ *Ibid*, hal: 4 dikutip dari Taqi al-Din al-Nabhani, *Nizham al-Hukm fi al-Islam*, Dar al-Ummah, Libanon, 1990, hal: 209

Bahkan beberapa ulama seperti al-Syafii, al-Saukani, al-Ghazali dan Abu Bakar al-Fursi menyatakan bahwa pemimpin yang tidak mau melakukan musyawarah dan melaksanakan hasilnya, wajib dipecat atau diturunkan dari jabatannya.¹⁰⁵

Tugas penting yang dimiliki oleh *Majlis Syura* dan menyangkut hajat hidup seluruh rakyat menjadi dasar pemikiran tersendiri bahwa manusia-manusia yang berada di dalam wilayah tersebut haruslah “lebih unggul” secara kualitas dalam segala aspek dibandingkan dengan masyarakat lainnya.

A.3.1. Kewenangan Majelis Syura (*Majlis Syura*)

Beberapa tokoh pemikir Islam ada yang berpendapat bahwa *Majlis Syura* dengan *ahl a-hall wa al'-aqd* yang menjalankan di dalamnya, merupakan sebuah lembaga legislatif akan tetapi juga ada yang berpendapat sebaliknya atau tidak sama. Untuk memberikan kepastian dari dua pendapat di atas ada baiknya kita melihat kewenangan dari lembaga itu sendiri di dalam sistem pemerintahan Islam. Dari beberapa wewenang yang dimiliki *majlis syura* berdasarkan pendapat para tokoh pemikir Islam, kita dapat memahami fungsi serta kedudukan dari lembaga ini sendiri di dalam sebuah sistem pemerintahan Islam.

Al-Mawardi menyebut *ahl a-hall wa al'-aqd* (orang-orang yang bekerja di dalam sebuah *majlis syura*) biasa disebut pula dengan *ahlul-ikhtiyar* (orang-orang yang memiliki kualifikasi untuk memilih). Dari pendapat tersebut tergambar bahwa tugas utama dari *majlis syura* adalah memilih khalifah atau pemimpin negara, Mereka bertugas untuk memilih setelah masa pencarian calon khalifah kemudian melakukan ijab kontrak (*bai'at*) terhadap khalifah terpilih.¹⁰⁶

¹⁰⁵ *Ibid*

¹⁰⁶ Rais, M.Dhiauddin, *Op Cit*, hal: 176

Yusuf Qardhawi menyebutkan bahwa kewenangan *Majlis Syura* ada dua yaitu: *pertama*, melakukan pengawasan (*muhasabah*) yaitu dengan cara *amar ma'ruf nahi munkar* atau melakukan pelurusan terhadap perilaku menyimpang orang yang diberi kepercayaan oleh mereka (khalifah). Kewenangan *kedua*, membuat undang-undang (*tasyri'*) yaitu dengan tiga cara (*ijtihad, istindbath, tafshil*, atau *takyif*).

Taqi al-Din al-Nabhani menyebutkan bahwa *majlis syura* hanya memiliki empat fungsi, yaitu:¹⁰⁷

1. Mengambil keputusan dari setiap perkara yang masuk ke dalam wilayah *majlis syura* (misal: masalah program negara, pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan yang lainnya). Sedangkan perkara yang tidak masuk ke dalam wilayah kekuasaan *majlis syura* seperti: masalah politik luar negeri, fiskal, dan kemiliteran.)
2. *Majlis Syura* memiliki hak mengawasi seluruh pejabat yang menangani berbagai masalah negara, baik permasalahan dalam negeri maupun luar negeri. Dalam hal ini, pendapat yang mengikat adalah pendapat yang diambil secara mayoritas.
3. Menerima rancangan-rancangan hukum yang akan dipakai seorang khalifah (presiden) dalam menjalankan kebijakannya.
4. *Majlis Syura* berhak untuk membatasi jumlah orang-orang yang akan dipromosikan memegang jabatan khalifah.

¹⁰⁷ Suntana, Ija, *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hal: 80-81

Model konstitusi Islam yang dibuat oleh Dewan Islam Eropa¹⁰⁸, di Pasal 21, menyebutkan beberapa fungsi atau wewenang *Majlis Syura*, yaitu:

1. Mengesahkan sasaran syariah yang akan dicapai dengan cara mengambil pandangan Dewan Ulama, jika diperlukan.
2. Menetapkan hukum yang diajukan oleh pemerintah dan para anggota *Majlis Syura*.
3. Mengesahkan program keuangan dan rancangan belanja dan tanggung jawab pemerintah dan badan-badan umum yang menerima atau menggunakan keuangan negara.
4. Meninjau kebijakan-kebijakan pemerintah dan departemen-departemennya dengan mempertanyakan dan meminta keterangan dari masing-masing menteri; menyelidiki atau memberi wewenang penyelidikan atas departemen-departemen dan lembaga yang dibentuk berdasarkan hukum.
5. Memberi wewenang pengumuman perang atau damai atau negara dalam keadaan bahaya (kepada khalifah).
6. Untuk menyetujui perjanjian dan kesepakatan internasional dan upaya-upayanya.

Salah satu tugas dari *Majlis Syura* yang tidak kalah penting menurut Rasyid Ridha adalah menjatuhkan khalifah jika terdapat hal-hal yang mengharuskan pemecatannya.¹⁰⁹ Al-Mawardi juga berpendapat jika kepala negara melakukan tindakan yang bertentangan dengan agama, rakyat dan *ahl al-hall wa al-'aqd*

¹⁰⁸ Islamic Council, *A Model of an Islamic Constitution*, Islamic Council, London, 1983, dikutip dari, *Ibid*, hal: 126

¹⁰⁹ Ridha, Rasyid, *Al-Khilafat au al-Imamat al-Uzumat*, al-Manar, al-Qahirat, t.t, hal: 15, dikutip dari Pulungan, J.Suyuthi, *Op Cit*, hal: 71

berhak untuk menyampaikan “mosi tidak percaya” kepadanya.¹¹⁰ Akan tetapi di lain sisi Rasyid Ridha berpendapat bahwa *Majlis Syura* tidak identik dengan parlemen di zaman modern yang memiliki kekuasaan legislatif dan berhak membatasi kekuasaan kepala negara melalui undang-undang. Pendapat tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa pada saat itu Khalifah adalah kepala negara yang memegang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Akan tetapi hal tersebut bukan merupakan perbedaan yang prinsipil melainkan persoalan teknis dan temporer yang dapat berubah sesuai dengan tuntutan situasi dan kebutuhan masyarakat.

A.3.2. Kualifikasi (*Personal Qualification*) anggota Majelis Syura

Tugas berat yang dimiliki oleh Majelis Syura (termasuk di dalamnya pengawasan terhadap kepala negara) serta menyangkut kemaslahatan seluruh rakyat, harus diimbangi dengan kualitas dari anggota majelis syura itu sendiri. Ini menjadi konsekuensi wajar karena nasib rakyat tergantung dari para anggota majelis syura tersebut. Proses kedaulatan rakyat dalam bentuk perwakilan rakyat tidak boleh dilakukan oleh orang-orang dengan “kualitas rendah” karena akan berakibat hancurnya negara. Beberapa pemikir politik Islam dari berbagai zaman juga memberikan pandangan-pandangannya sendiri tentang kualifikasi anggota *majlis syura* tersebut.

Abu Ya’la menyebutkan ada tiga syarat yang harus dipenuhi oleh setiap wakil rakyat atau *ahl-ikhtiyar* yaitu: *pertama*, adil terhadap siapa saja dan selalu memelihara wibawa moral sosial (*muruh*); *kedua*, pengetahuan yang memadai

¹¹⁰ Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyat*, Dar al-Fikr, Bairut, t.t, hal: 7, dikutip *Ibid*

tentang seluk beluk kenegaraan sehingga mampu menentukan pilihan yang tepat, walaupun tidak harus memenuhi persyaratan tingkat *mujtahid*; ketiga, berwawasan luas, cerdas, kritis, dan bijak sehingga mampu mengapresiasi berbagai alternatif untuk dapat memilih sesuatu yang lebih maslahat untuk rakyat.

Sedangkan Abu Faris menyebutkan kualifikasi anggota *majlis syura* – istilah yang dipakainya adalah *ahl al-hall wa al-'aqd*- sebanyak tujuh syarat yaitu cukup usia (*mukallaf*), merdeka (bukan hamba sahaya), laki-laki, berilmu, adil, warga negara Islam serta tidak mencalonkan dirinya sendiri.¹¹¹

Al-Mawardi mengungkapkan ada tiga syarat yang harus dimiliki *ahlu ikhtiyar* (sebutan Al-Mawardi untuk anggota *majlis syura*) yaitu¹¹²:

Pertama, adil dengan keadilan yang integral dengan syarat-syaratnya. Yang dimaksud dengan keadilan adalah *istiqamah*, integritas (amanah), dan sifat wara' atau dalam istilah sekarang dapat dikatakan ketakwaan dan ahlak yang mulia.

Kedua, memiliki kapabilitas keilmuan sehingga mampu menentukan orang yang berhak menjadi imam dan yang sesuai dengan syarat-syarat yang menjadi bahan pertimbangan.

Ketiga, memiliki sikap dan kebijaksanaan (al-hikmah) yang akan mendorong memilih siapa yang paling tepat untuk menjadi imam dan yang sesuai dengan syarat-syarat yang menjadi bahan pertimbangan.

Ketiga syarat tersebut apabila disesuaikan dengan kondisi saat ini bisa dikatakan seorang anggota *majlis syura* harus memiliki kompetensi di bidang agama, pengetahuan tentang hukum jabatan kepala negara (khalifah dalam agama Islam), memiliki pengetahuan politik serta pengalaman politik. Kesemuanya

¹¹¹ al-Anshari, *al-Syura wa Atsaruha*, hal:237 dikutip dari Suntana, Ija, *Op Cit*, hal: 76

¹¹² Rais, M.Dhiauddin, *Op Cit*, hal: 177

diperlukan untuk menyelenggarakan fungsi *majlis syura* dengan baik. Dari dua syarat terakhir menjadi sangat vital karena apabila tidak terpenuhi sama saja dengan “menunjuk orang buta huruf sebagai wakil rakyat” yang sangat membahayakan bagi keutuhan bangsa dan negara.

Imam Nawawi juga memiliki kriteria tersendiri terhadap seorang yang pantas ditunjuk menjadi *ahlul halli wal’aqdi* dalam bukunya *Al-Minhaj*, bahwa orang-orang tersebut adalah para ulama, pemimpin-pemimpin dan pemuka-pemuka rakyat yang paling menonjol ataupun juga orang yang mewakili kepentingan umat.¹¹³

Rasyid Ridha memiliki pendapat yang lebih variatif tentang kualifikasi anggota *majlis syura*. Menurut pendapatnya *ahl al-hall wa al’-aqd* adalah mereka yang mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama, para pemimpin militer, para pemimpin kerja untuk kemaslahatan publik seperti pedagang, tukang, petani, para pemimpin perusahaan, para pemimpin partai politik dan para wartawan.¹¹⁴ Beberapa profesi yang dikatakan Rasyid Ridha dapat menduduki posisi anggota *Majlis Syura* penulis memiliki pandangan yang berbeda. Untuk melaksanakan fungsi pengawasan kepada khalifah sebagai khalifah tetap harus dilakukan oleh orang-orang dengan kompetensi di bidang politik tidak bisa dilakukan oleh sembarangan orang seperti pedagang, tukang, petani, pemimpin perusahaan, atau profesi lain di “luar jalur” politik.

Hasan Al-Banna mengelompokkan *ahl al-hall wa’aqd* ke dalam tiga golongan yaitu *faqih* yang mampu menyelesaikan masalah-masalah yang muncul dalam melakukan ijtihad, orang yang berpengalaman dalam urusan-urusan rakyat

¹¹³ An-Nawawi, *Al-Minhaj*, jilid 7. hal: 120 (syarah ar-Ramli) dikutip dari *Ibid*, hal: 178

¹¹⁴ Ridha, Muhammad Rasyid, *Tafsir al-Manar*, hal: 181, dikutip dari Suyuti, J.Pulungan, *Op Cit*, hal: 69

dan orang yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala suku atau golongan.¹¹⁵ Kolaborasi dari ketiga golongan orang tersebut apabila dapat diwujudkan di dalam sebuah negara, niscaya akan mewujudkan sebuah sistem pemerintahan yang ideal serta mewujudkan masyarakat adil, makmur dan sejahtera.

A.3.3. Pemilihan Anggota Majelis Syura

Pemilihan anggota *majlis syura* berubah seiring dengan perkembangan zaman. Pada zaman pemerintahan Nabi Muhammad SAW dan empat *Khulafaur Rasyidin*, pemilihan anggota *majlis syura* ditunjuk secara langsung para sahabat terdekat dengan kualitas yang tidak diragukan. Pasca pemerintahan *Khulafaur Rasyidin* pemilihan diserahkan sepenuhnya kepada kemampuan masyarakat untuk membuatnya sendiri sesuai dengan kebutuhan dan kondisi persoalan-persoalan yang mereka hadapi. *Majlis Syura* merupakan lembaga tertinggi yang melembagakan kehendak rakyat.

Tidak banyak para pemikir Islam yang menceritakan tentang tata cara pemilihan anggota *Majlis Syura*, sehingga informasi yang bisa diperolehpun sangat minim. Pemilihan anggota *majlis syura* harus diselenggarakan agar tercipta kestabilan dalam kehidupan bernegara, akan tetapi satu hal yang menjadi landasan adalah bahwa pembentukan dewan rakyat tersebut harus benar-benar atas bentukan rakyat. Maksudnya adalah rakyat mengetahui secara pasti siapa yang menjadi wakil mereka di majelis syura. Hal itu sangat penting karena kepercayaan

¹¹⁵ Lihat Fathi Osmani, "The Concept for the Appointment of the Head of an Islamic State" dalam Mumtaz Ahmad, *State Politics and Islam*, (Washington American Trust Publication, 1986, hal: 60-61 lihat pula dalam Iqbal, Muhammad, *Op Cit*, hal: 141

rakyat akan timbul karena mereka telah memilih orang-orang yang tepat dalam mewakili aspirasi mereka.

Timbulnya kepercayaan dari masyarakat memberikan efek positif bagi penyelenggaraan negara karena rakyat secara otomatis mendukung penuh kinerja para “wakil rakyat”. Selain itu, tunduk dan patuhnya rakyat terhadap pemimpin negara timbul dari ke-ikhlasan hati masyarakat bukan karena rasa takut yang timbul akibat tindak represif pemerintah terhadap rakyat sebagai akibat tidak patuh terhadap peraturan yang dibuat oleh pemerintah.

Ayatullah Khomeini menyebutkan “Keabsahan Dewan Pembentukan Konstitusi (khusus untuk kasus di Negara Islam Iran) diwujudkan dengan penunjukan dewan oleh rakyat. Mekanismenya adalah pemilihan umum yang dilaksanakan secara nasional. Dalam satu mekanisme, rakyat memilih wakil-wakil yang bertindak atas nama mereka. Mekanisme apapun yang dipakai, hak memilih itu sejatinya ada pada rakyat.”¹¹⁶

Menurut al-Anshari, mekanisme pemilihan anggota *ahl al-hall wa al-‘aqd* dilakukan melalui beberapa cara yaitu:

1. Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilu ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota *ahl al-hall wa al-‘aqd* sesuai dengan pilihannya.
2. Pemilihan anggota *ahl al-hall wa al-‘aqd* melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki

¹¹⁶ Ungkapan **Ayatullah Khomeini** terdapat dalam kumpulan tulisan. Ceramah, dan pidatonya yang dikumpulkan dalam sebuah buku yang berbahasa Persia dengan judul *Sahifah-e Nur*. Kumpulan ini telah diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris oleh The Center for Cultural Document of Islamic Revolution, Ministry of Islamic Guidance, Jilid 5, hal: 238 lihat Suntana, Ija, *Op Cit* hal: 71

perhatian yang besar untuk kepentingan umat. Merekalah kemudian yang dipilih untuk menjadi *ahl al-hall wa al-'aqd*.

3. Di samping itu ada juga anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* yang diangkat oleh kepala negara.¹¹⁷

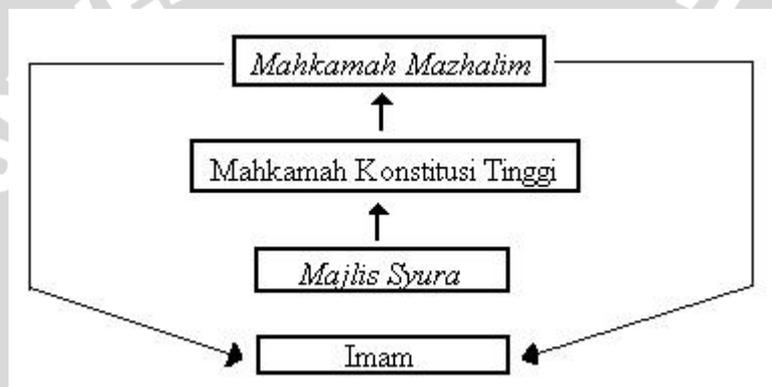
Dari ketiga cara pemilihan di atas, nampaknya cara pertama yang benar-benar mewujudkan sebuah “demokrasi Islam” karena semua rakyat yang dirasa cakap untuk memilih dapat memilih calonnya dengan bebas tanpa ada tekanan. Untuk cara pemilihan kedua memiliki nilai minus yaitu pemilihan muncul karena subyektifitas sehingga dikhawatirkan terjadi penyimpangan. Untuk wacana pemilihan kedua hampir serupa dengan metode “calon independen” dalam pemilihan-pemilihan yang sedang marak diisukan akhir-akhir ini. Tidak dapat dipungkiri apabila diselenggarakan cara kedua tersebut maka kemungkinan besar orang yang memiliki dana kampanye paling banyak dialah yang menang. Untuk cara pemilihan ketiga jelas tidak kondusif untuk diselenggarakan karena imbasnya sangat tidak sehat. Dikhawatirkan anggota legislatif yang dipilih oleh kepala negara tidak bersifat memihak rakyat karena yang memilih adalah kepala negara sehingga tanggung jawab juga sepenuhnya kepada kepala negara.

Dari studi pustaka yang penulis lakukan, ternyata hanya dua tokoh pemikir Islam yang mengajukan pemikiran tentang tata cara pemilihan anggota dewan wakil rakyat. Sehingga untuk sub bab “pemilihan anggota majelis syura” penulis secara pribadi merasa belum kuat dalam mengajukan argumentasi dasar tentang tata cara pemilihan anggota dewan wakil rakyat tersebut.

¹¹⁷ Al-Anshari, *Op Cit*, hal: 251-254

A.3.4. Mahkamah Konstitusi Tinggi (*Wilayah al-mazhalim*) Sebagai Alternatif Lembaga Pengawas Kepala Negara

Permasalahan penurunan (*Impeachment*) imam (presiden) ternyata terjadi perbedaan pendapat di kalangan pemikir politik Islam. Menurut Al-Mawardi, yang berhak memecat seorang imam bukan anggota *majlis syura* akan tetapi yang berhak memecatnya adalah *mahkamah mazhalim*. Berkaitan dengan tata cara pengajuan “mosi tidak percaya” dari *majlis syura* kepada presiden, Ija Suntana menjelaskannya dalam sebuah Gambar 5 di bawah ini.



Gambar 5 Hierearki Permohonan Pemeriksaan Imam yang Berakibat Pada *Impeachment* Imam Sebagai Kepala Negara

Berdasarkan gambar di atas kita dapat melihat urutan pengajuan permohonan pemeriksaan Imam (kepala negara) yang bisa berakibat dipecatnya Imam dari jabatannya. Langkah pertama yaitu *Majlis Syura* mengajukan permohonan kepada Mahkamah (Dewan) Konstitusi Tinggi untuk memeriksa imam (kepala negara) atau para pembantunya apabila dirasa telah melakukan penyimpangan/pelanggaran terhadap syariat dan konstitusi hasil musyawarah. Contoh Konstitusi Islam yang dibuat oleh Dewan Islam Eropa¹¹⁸ Pasal 61 berbunyi: “ Harus ada Dewan Konstitusi Tinggi – badan hukum yang berdiri

¹¹⁸ Islamic Council, *Op Cit*

sendiri – yang menjadi pelindung konstitusi dan karakter negara Islam”. Sedangkan bunyi Pasal 62 menyebutkan bahwa fungsi Dewan Konstitusi adalah (1). Mengatur masalah-masalah yang timbul akibat hukum yang bertentangan dengan syariat; (2). Menafsirkan Konstitusi; (3). Memutuskan kasus-kasus konflik dalam keputusan hukum; (4). Mendengarkan dan mengatur keluhan-keluhan terhadap komisi pemilihan.

Sebagai hak dan wewenang paling menonjol Dewan Konstitusi Tinggi (lembaga arbitrase) ada dua hal yakni: *pertama*, penentu kata akhir dalam semua sengketa yang terjadi antara khalifah dan *Majlis Syura* yang diajukan oleh salah satu diantara kedua belah pihak; *kedua*, pemegang hak veto untuk membatalkan undang-undang yang manapun yang diambil oleh khalifah ketika lembaga ini berpendapat bahwa salah satu di antara kedua hal itu bertentangan dengan *nash-nash al-Qur'an*, Sunnah dan konstitusi. Dengan dua fungsi yang menonjol ini, Dewan Konstitusi ini adalah pengawal konstitusi negara yang dapat dipercaya dan dipakai keputusan dan ketetapanannya.¹¹⁹

Wahbah as-Zuhaili dalam kitabnya, *a-fiqh al-Islami* turut memberikan komentar tentang bentuk peradilan semacam ini. Menurutnya, untuk menjaga stabilitas hukum pada semua kalangan *qadhi mazhalim* yang dikhususkan menangani serta mengontrol tindakan-tindakan pejabat negara menjadi sebuah keharusan. Lebih tegas lagi, Wahbah menerangkan bahwa peradilan ini mempunyai otoritas dalam berbagai hal yang tak terselesaikan oleh pengadilan biasa misalnya, perselisihan yang tak kunjung terpecahkan atau keputusan yang oleh sebagian pihak belum bisa diterima karena belum mencerminkan cita rasa

¹¹⁹ Suntana, Ija, *Op Cit*, hal: 84

keadilan. Menurut al-Mawardi, kasus-kasus yang ditangani oleh *wilayah al-mazhalim* adalah menyangkut kelaliman para penguasa beserta keluarga dan aparat pemerintahan, baik berkaitan dengan harta maupun berupa tindakan dan perilaku. Pada kasus-kasus seperti ini, *wilayah al-mazhalim* dapat bertindak tanpa menunggu adanya sesuatu gugatan dari pihak yang dirugikan.

Dengan demikian, Imam al-Mawardi menyimpulkan, *wilayah al-mazhalim* memiliki beberapa kewenangan. *Pertama*, memeriksa dengan teliti sikap dan tingkah laku para pejabat beserta keluarganya. *Kedua*, melakukan pemeriksaan terhadap kekurangan para pegawai dan perangkat pemerintahan yang bertanggung jawab atas pungutan dana untuk negara. *Ketiga*, memeriksa para pejabat yang bertanggung jawab atas keuangan negara. *Keempat*, mengontrol secara cermat penanganan dan penyaluran harta wakaf, zakat, infak, dan sedekah serta kepentingan umum lainnya. *Kelima*, mengembalikan hak-hak rakyat yang diambil oleh para aparat negara.¹²⁰

Tugas cukup berat yang dimiliki orang yang menduduki jabatan hakim dalam peradilan *wilayah al-mazhalim* harus diimbangi dengan beberapa kriteria memadai yaitu: *pertama*, memiliki kemampuan yang tinggi dan berwibawa dalam berbagai kasus pada *wilayah al-mazhalim*. *Kedua*, mampu melaksanakan (mengeksekusi) keputusan. *Ketiga*, mempunyai pengaruh yang luas dan kuat dalam masyarakat dan pemerintah. *Keempat*, dikenal jujur dan bersih dari tindak korupsi, kolusi dan nepotisme. *Kelima*, memiliki tingkat kewarasan yang tinggi dan sifat adil yang mumpuni.¹²¹

¹²⁰ Dahlan, Abdul Aziz, *Op Cit*, hal: 1942

¹²¹ Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, hal: 77 dikutip dari Yasid, Abu, *Fiqh Today Fatwa Tradisional Untuk Orang Modern Fiqih Politik*, jilid 2, Erlangga, Jakarta, 2007, hal: 71-72

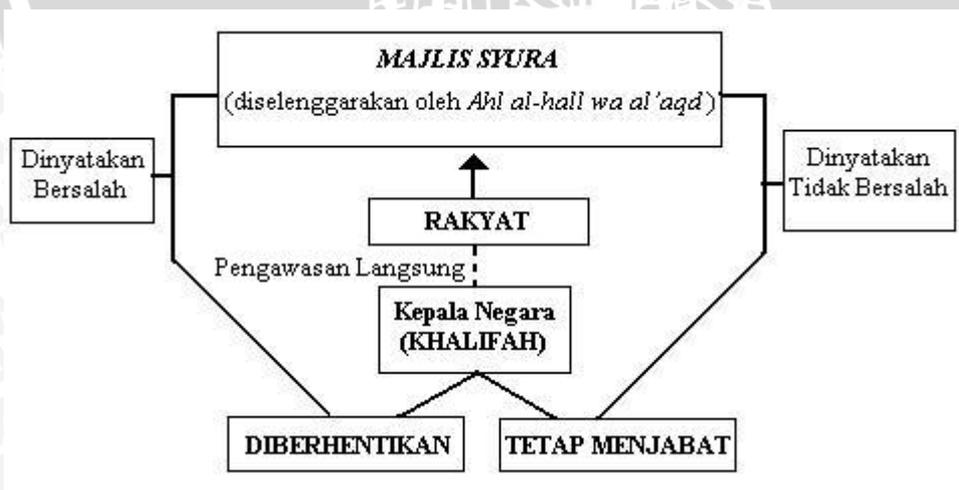
Konsep dari mahkamah konstitusi tinggi (*wilayah al-mazhalim*) yang coba disuguhkan oleh pemerintah Islam memiliki kemiripan dengan Mahkamah Konstitusi di Indonesia akan tetapi beberapa wewenangnya justru sedikit lebih luas atau bahkan tidak dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia.. Wewenang yang dimiliki *wilayah al-mazhalim* berkaitan dengan permasalahan pengawasan yang mengakibatkan dipecatnya seorang khalifah (kepala negara) menurut al-Mawardi juga mencakup pengawasan perilaku dari para pejabat lain beserta keluarganya. Wewenang ini tidak dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia.

Jika dua pendapat terakhir menyatakan bahwa yang berhak melakukan penurunan (*impeachment*) adalah Mahkamah *Mazhalim*, justru di Indonesia tugas Mahkamah Konstitusi hanya sebatas memeriksa pengaduan yang datang dari Dewan Perwakilan Rakyat. Bunyi Pasal dari UUD 1945 yang bersangkutan yaitu **Pasal 7B ayat (1) UUD 1945 amandemen ketiga** “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Para pemikir Islam berpendapat, diselenggarakannya pengawasan terhadap khalifah sebagai kepala negara terbagi menjadi dua pendapat. Pendapat pertama

yang mengatakan bahwa yang melaksanakan fungsi pengawasan adalah *Majlis Syura* dengan *ahl al hall wa al-'aqd* di dalamnya. Pandangan kedua mengatakan bahwa Dewan Konstitusi Tinggi (*Wilayah al-Mazhalim/Mahkamah Mazhalim*) adalah lembaga yang berhak melakukan pengawasan terhadap pemimpin dengan argumen yang dapat pula diselenggarakan jika dilihat dari argumen-argumen kuat yang disampaikan oleh pengusulnya.

Dalam bentuk formil, sistem pemerintahan Islam masa lalu memiliki *Majlis Syura* yang diselenggarakan oleh *Ahl al-hall wa al' aqd* yang salah satu fungsinya yaitu melakukan pengawasan terhadap kinerja khalifah sebagai kepala negara. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam memilih wakil rakyat yang duduk di *Majlis Syura* tersebut yaitu berkaitan dengan kewenangan *Majlis Syura* itu sendiri, kualifikasi (*personal qualification*) anggota *Majlis Syura*, serta tata cara pemilihan anggota *Majlis Syura*. Adapun alur tentang sistem pengawasan terhadap kepala negara (khalifah) pada sistem pemerintahan Islam dapat dilihat pada Gambar 6 di bawah ini.



Gambar 6 Sistem Pengawasan Kepala Negara (Khalifah) Di Dalam Sistem Pemerintahan Islam

A.4. Fungsi Pengawasan Presiden Dalam Sejarah Perjalanan Konstitusi Di Indonesia Dalam Kaitannya Dengan Aktualisasi Doktrin Politik Islam

Perjalanan sejarah konstitusi di Indonesia terutama dalam kaitannya dengan sistem tata negara Indonesia sudah beberapa kali mengalami transformasi.

Beberapa tahapan yang pernah konstitusi Indonesia jalani yaitu:

1. Undang Undang Dasar 1945
2. Undang Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (RIS)
3. Undang Undang Dasar Sementara 1950
4. Dekrit Presiden 5 Juli 1959
5. Undang Undang Dasar 1945 amandemen (I, II, III, !V)

Dari kelima konstitusi dasar yang pernah digunakan di Indonesia, tentunya memiliki ciri khas masing-masing berkaitan dengan sistem pengawasan terhadap kepala negara. Secara garis besar, fungsi pengawasan diselenggarakan oleh lembaga legislatif negara (DPR dan MPR) akan tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah tentang penyelenggaraan fungsi pengawasan itu sendiri yang ternyata berbeda dari masa ke masa. Dari beberapa penelaahan di bawah ini diharapkan pada akhir bab akan dapat diperoleh kesimpulan tentang kelayakan lembaga (tinggi) negara yang memiliki wewenang melakukan pengawasan terhadap kepala negara (presiden).

Dalam berbagai literatur hukum dan politik lazim dipahami oleh berbagai sarjana, bahwa tugas pokok lembaga parlemen itu adalah:

1. mengambil inisiatif atas upaya pembuatan undang-undang.
2. mengubah atau amandemen terhadap berbagai peraturan perundangan.

3. mengadakan perdebatan mengenai kebijakan umum.
4. mengawasi pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembelanjaan negara.

Salah satu fungsi dari parlemen di negara yang demokratis adalah mendorong dan melakukan pengawasan terhadap *performance* administrator dalam melaksanakan tugasnya. Pengawasan dilakukan untuk mengendalikan jalannya pemerintahan dan pelaksana aturan yang berlaku serta pembelanjaan negara agar tetap berada di jalan yang disepakati bersama. Pengawasan yang bebas dan merdeka itu di zaman modern sekarang ini justru dianggap jauh lebih penting dibandingkan dengan fungsi legislasi yang banyak dipersoalkan orang. Menurut George B.Galloway “*not legislation but control administration is becoming the primary function of the modern congress*” (bukan legislasi akan tetapi kontrol administrasi yang menjadi fungsi pokok dari kongres yang modern).¹²²

A.4.1. Transformasi Wewenang Lembaga Legislatif di Indonesia

A.4.1.1. Di bawah UUD 1945

Pada awal masa ini, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan UUD 1945 belum di bentuk. Dengan demikian, sesuai dengan pasal 4 aturan peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia. Anggota KNIP tersebut berjumlah 60 orang tetapi sumber yang lain menyatakan terdapat 103 anggota KNIP. KNIP sebagai MPR sempat bersidang sebanyak 6 kali, dalam melakukan kerja DPR, dibentuk Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat, Badan

¹²² Galloway, George.B, *The Legislative Process In Congress*, New York, Thmas Y Croweel, 1955, hal: 166 lihat Asshiddiqie, Jimly, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta, UI Press, 1996, hal: 105

Pekerja tersebut berhasil menyetujui 133 RUU disamping pengajuan mosi, resolusi, usul dan lain-lain.¹²³

Pada awal perancangan UUD 1945 tidak dapat diketahui secara pasti dasar pemikiran membentuk MPR dan DPR sebagai dua perwakilan yang terpisah. Adapun penyebutan kata “Majelis” pertama kali disebutkan oleh Muhammad Yamin pada pidato tanggal 29 Mei 1945:¹²⁴

Kemudian di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara itu adalah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan setinggi-tingginya di dalam republik. Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak.

Penyebutan nama “Majelis Permusyawaratan Rakyat” oleh Yamin ternyata tidak terlalu orisinil karena pada tahun 1924 Tan Malaka telah menyebut nama Majelis Permusyawaratan Nasional atau Majelis Permusyawaratan Nasional Indonesia. Nama tersebut diilhami oleh badan serupa di Prancis yaitu Majelis Nasional (*Assemblée National*) yang dibentuk sekaligus sebagai penggerak awal revolusi Perancis. Walaupun Majelis Permusyawaratan Nasional yang diungkapkan Tan Malaka bukan semacam badan perwakilan seperti MPR yang diatur dalam UUD 1945 tetapi di dalam perkembangannya bisa menjadi seperti

¹²³ http://www.parlemen.net/ind/dpr_sejarah.php#b diakses pada tanggal 2 April 2008

¹²⁴ Lihat dalam Sekretaris Negara RI, *Risalah Sidang BPPKI-PPKI*, 1998, hal: 25

itu. Majelis Nasional Perancis kemudian menjadi badan perwakilan rakyat di samping senat, dalam sistem perwakilan dua kamar.¹²⁵

Ide awal dibentuknya MPR dan DPR secara terpisah sebenarnya tidak ada yang mengetahui dengan jelas. Satu-satunya alasan yang muncul adalah keanggotaan MPR diperluas dengan utusan daerah dan golongan di samping anggota DPR. Perluasan ini dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik (DPR), tetapi juga unsur-unsur fungsional (golongan) dan daerah. Seiring berjalannya waktu, kategori “utusan golongan” semakin sulit ditentukan. Di dalam Orde Lama, golongan diperluas kepada semua golongan yang bukan partai politik seperti yang tergabung dalam Sekretariat bersama Golongan Karya (sekarang menjadi Partai Golongan Karya). Di masa Orde Baru mencakup golongan ABRI, cendekiawan, pegawai-pegawai dan lain-lain di samping pekerja, tani, pengusaha. Di masa “Orde Reformasi” golongan agamapun dimasukkan. Semua ini semata-mata dalam rangka “machtsforming”.¹²⁶

Kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 diatur dalam **pasal 1 (2)**. “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Jadi kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang Undang Dasar dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Majelis ini juga mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). MPR yang merupakan lembaga negara tertinggi secara otomatis memegang kekuasaan tertinggi pula. Presiden yang dipilih dan diangkat oleh MPR harus menjalankan

¹²⁵ Malaka, Tan, *Menuju Indonesia Merdeka*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2000, hal: 57

¹²⁶ Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Dirjen Dikti Depdiknas, Jakarta, 2001, hal: 35-36

haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden secara otomatis harus tunduk dan bertanggung jawab kepada majelis.

UUD 1945 **Pasal 2** ayat (1) “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Dari bunyi pasal di atas akhirnya muncul dua permasalahan yang menurut pandangan penulis seharusnya sudah dapat dianalisis sejak semula. Permasalahan pertama yaitu berkaitan dengan komposisi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jika analogi yang dipakai oleh Muhammad Yamin menjadikan lembaga legislatif menjadi dua lembaga (bikameral) dengan spesifikasi tugas dan wewenang yang berbeda maka tidak ada permasalahan. Akan tetapi komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR di satu pihak dan utusan daerah serta utusan golongan di lain pihak maka akan menimbulkan kesan yang rancu.

Bagir Manan mengaitkan sistem bikameral yang coba diselenggarakan di Indonesia dengan beberapa negara lain di dunia. Contoh pertama yaitu Indonesia mencontoh negara Uni Soviet. Di negara ini terdapat lembaga Soviet tertinggi di Uni Republik-Republik Soviet Sosialis (Union of Soviet Socialist Republics), Soviet tertinggi (sebagai parlemen) terdiri dari Soviet Uni (Soviet of Union) dan Soviet kebangsaan merupakan unsur-unsur dari Soviet tertinggi. Tidak terpisah satu sama lain. Soviet tertinggi adalah sistem perwakilan dua kamar, bukan badan-badan yang terpisah seperti MPR dan DPR. Contoh lain diselenggarakan di Inggris. Sistem dua kamar di Inggris tidak terlepas dari proses demokratisasi badan perwakilan. Semula badan perwakilan di Inggris hanya terdiri dari kaum

bangsawan atau mewakili kelompok (agama) dan institusi tertentu. Demokratisasi dan tumbuhnya kelas sosial baru (kelas menengah), kemudian menuntut perwakilan yang mewakili rakyat umum sehingga lahirlah Majelis Rendah (House of Commons) di samping Majelis Tinggi (House of Lords).

Untuk Amerika Serikat sendiri sistem dua kamar merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang berpenduduk sedikit. *House of Representatives* (DPR) mewakili seluruh rakyat. Setiap bagian diwakili dengan jumlah penduduk. *Senate* (senat) mewakili negara bagian dan setiap negara bagian diwakili oleh dua orang senat. Jumlah anggota senat disamakan di setiap daerah tidak dibedakan berdasarkan jumlah penduduk.¹²⁷

Di Indonesia, alasan pemilihan sistem bikameral nampaknya mencoba meniru beberapa contoh negara di atas. MPR dalam sistem dua kamar serupa dengan “*Congress*” di Amerika Serikat, “*Parliament*” di Inggris, atau “*Staten Generaal*” di Belanda. Sedangkan DPR sebagai salah satu kamar MPR serupa dengan “*House of Commons*” di Inggris, “*Assemblée National*” di Prancis, “*House of Representatives*” di Amerika Serikat atau “*Tweede Kamer*” di Belanda.

Jika beberapa negara di atas memiliki kejelasan tentang maksud diselenggarakannya sistem bikameral, maka berbeda dengan apa yang ada di Indonesia. Alasan komposisi anggota di MPR seperti apa yang tertulis di atas yaitu agar anggota parlemen tidak hanya berasal dari unsur politik (DPR) tetapi juga harus ada perwakilan dari daerah dan golongan, maka secara garis besar dapat ditarik kesimpulan bahwa komposisi anggota MPR terdiri dari “golongan politis” (DPR) dan “golongan non-politis” (utusan daerah dan utusan golongan).

¹²⁷ *Ibid* hal: 34 dan 37

Pendapat tersebut sama sekali tidak masuk akal, membagi penduduk di Indonesia ke dalam “dua kubu” dilihat berdasarkan adanya unsur politik atau tidak di dalamnya.

Permasalahan kedua muncul jika kita kaitkan dengan bunyi pasal 19, 20, 21 UUD 1945 yang orisinil. Bunyi **Pasal 19** (1). “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.” (2). “Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun” bunyi **Pasal 20** (1). “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” (2). “Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.” Sedangkan bunyi **Pasal 21** (1). “Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang” (2). “Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.”

Di dalam penjelasan ketiga pasal tersebut dikatakan bahwa DPR harus memberi persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari pemerintah, walaupun DPR memiliki hak inisiatif untuk menetapkan Undang-Undang. Sehingga Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi untuk mengontrol pemerintah (ditambah dengan hak *begrooting* yang ada di pasal 23). Harus diperingati pula bahwa semua anggota DPR merangkap menjadi anggota MPR.¹²⁸

Pada umumnya hak DPR dalam melaksanakan tugas kewajibannya adalah sebagai berikut:

¹²⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007, hal: 17

- a. hak inisiatif, yaitu hak untuk memajukan suatu usul rancangan Undang-Undang
- b. hak amandemen, yaitu hak untuk mengadakan perubahan dalam suatu rancangan undang-undang yang biasanya diajukan oleh pemerintah (di Indonesia oleh presiden)
- c. hak *enquete* (angket), yaitu hak untuk menyelidiki suatu hal
- d. hak interpelasi, yaitu hak bertanya/minta penjelasan atas pertanggungjawaban kepada pemerintah mengenai suatu hal, yang biasanya diajukan secara lisan
- e. hak budget, yaitu hak untuk turut menentukan anggaran belanja negara
- f. hak petisi, yaitu hak untuk mengajukan sesuatu (usul/anjuran) kepada yang berwajib.

Selain hak-hak tersebut di atas DPR juga berhak mengeluarkan: a.) mosi kepercayaan (votum) yakni suatu pernyataan dan apabila DPR menerima baik jawaban/pertanggungjawaban dari pemerintah, b.) mosi tidak percaya yaitu pernyataan, apabila DPR tidak dapat menyetujui jawaban dari pemerintah¹²⁹

Bunyi UUD 1945 **Pasal 3** “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.” Dan di dalam penjelasannya dikatakan bahwa tugas MPR adalah menetapkan UUD 1945 dan Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pada saat itu fungsi pengawasan secara praktik berada di lembaga DPR sesuai bunyi pasal 19,20,21 dan 23 akan tetapi ketika terjadi penyimpangan kerja yang dilakukan oleh presiden sesuai dengan hasil pengawasan, justru MPR yang dapat melakukan *Impeachment*

¹²⁹ Kansil, C.S.T, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Aksara Baru, 1978 hal: 251-252

seperti yang terjadi pada penolakan laporan pertanggungjawaban Presiden Soekarno (*Nawaksara*) tahun 1968. Sehingga terjadi inkonsistensi dalam hal penyelenggara pengawasan terhadap presiden dan penjatuhan hukuman.

Struktur kelembagaan negara berdasarkan UUD 1945 meletakkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berada di atas lembaga negara lainnya. Sedangkan kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR diposisikan tepat di bawah MPR. Sedangkan lembaga-lembaga tinggi negara yang lainnya (DPR, DPA, MA, BPK) berada sejajar dengan kedudukan presiden.

Soemantri berpendapat bahwa posisi tersebut dirasa sudah bisa diselenggarakan selain Indonesia baru pertama kali menyusun sistem kelembagaan negara akan tetapi juga telah memperhatikan adanya kedaulatan rakyat yang dijunjung tinggi. MPR yang notabene-nya adalah lembaga yang komposisi anggotanya terdiri dari person-person yang dipercaya oleh masyarakat untuk menyalurkan aspirasi mereka, diletakkan di atas lembaga-lembaga negara yang lain. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam Gambar 7 di bawah ini.



Gambar 7 Struktur Ketatanegaraan Indonesia sesuai UUD 1945 (orisinil)

Pokok-pokok pikiran dalam pembukaan UUD 1945 juga menjadi dasar acuan penyelenggaraan kedaulatan di Indonesia. Salah satu pokok pikiran yang terdapat di dalam penjelasan UUD 1945 yaitu negara yang *berkedaulatan rakyat*, berdasar atas kerakyatan dan *permusyawaratan perwakilan*. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk di dalam Undang Undang Dasar harus berdasar atas *kedaulatan rakyat* dan berdasar atas *permusyawaratan perwakilan*. Prinsip ini sangat sesuai dengan lembaga *majlis syura* dalam sistem pemerintahan Islam karena segala keputusan yang dibuat oleh MPR dan DPR harus berdasarkan musyawarah.

Sesuai UUD 1945 pasal 3 dan 6 ayat 2 didapatkan beberapa wewenang dari MPR yaitu¹³⁰:

- a. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada presiden/mandataris.
- b. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.
- c. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden
- d. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan garis-garis besar daripada haluan negaradan menilai pertanggungjawaban tersebut

¹³⁰ *Ibid*, hal: 69-70

- e. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar garis-garis besar daripada haluan negara dan/atau Undang Undang Dasar
- f. Mengubah Undang Undang Dasar
- g. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis
- h. Menetapkan pimpinan majelis yang dipilih dari dan oleh anggota
- i. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota

MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (menurut UUD 1945) adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan pelaksanaan dari kedaulatan rakyat. MPR memilih dan mengangkat presiden/mandataris dan wakil presiden untuk membantu presiden. MPR memberikan mandat kepada presiden untuk melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan putusan-putusan MPR lainnya. Sesuai dengan wewenang MPR pada poin (e) di atas maka MPR dapat pula memberhentikan Presiden (*Impeachment*) sebelum habis masa jabatannya. Adapun alasan diselenggarakannya *Impeachment* yaitu karena:¹³¹

- a. atas permintaan sendiri
- b. berhalangan tetap (mangkat, berhenti atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945
- c. sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR

Dewan Perwakilan Rakyat yang seluruh anggotanya adalah anggota Majelis berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dalam rangka

¹³¹ Kansil, C.S.T, *Ibid*, hal: 67-68

pelaksanaan haluan negara. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menganggap presiden sungguh melanggar haluan negara, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan memorandum untuk mengingatkan presiden. Jika dalam waktu tiga bulan presiden tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua. Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut pada ayat (3) pasal ini, tidak diindahkan oleh Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden.¹³²

Jadi jelaslah bahwa mekanisme *Impeachment* melalui beberapa tahapan dan tidak langsung dijatuhkan. Permasalahan yang terlihat dari beberapa penjelasan di atas adalah ternyata terjadi “tumpang tindih” kewenangan antara Presiden dengan DPR. Hal itu jika melihat dari kedudukan dan fungsi dari masing-masing lembaga. Di dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR akan tetapi langsung kepada MPR sebagai pemberi mandat. Di sisi lain, DPR dimungkinkan mengajukan Sidang Istimewa kepada MPR untuk memeriksa presiden dalam hal DPR merasa presiden tidak menyelenggarakan garis-garis besar daripada haluan negara yang dibuat oleh MPR atau terjadi pelanggaran terhadap Undang Undang Dasar.

Kedudukan DPR yang juga merupakan lembaga legislatif negara karena sistim bikameral yang dianut Indonesia, memungkinkan pengawasan dan pengajuan usul penurunan terhadap presiden kepada MPR menjadi hal yang wajar. Akan tetapi Undang Undang Dasar sendiri menjadi tidak konsisten karena ternyata presiden yang tidak bertanggung jawab kepada DPR, masih dapat

¹³² *Ibid*

dijatuhkan (*Impeachment*) dengan adanya mekanisme tersebut. Ini dimungkinkan karena komposisi dari anggota MPR salah satunya adalah semua anggota DPR.

A.4.1.2. Undang Undang Dasar Republik Indonesia Serikat

Konstitusi RIS adalah konstitusi negara federasi dengan *sistem parlementer*, yang seperti halnya UUD 1945 juga bersifat *sementara*¹³³ UUD RIS ini dimulai sejak Konferensi Antar Indonesia (wakil-wakil RI dan PPF (BFO), baik di Yogyakarta (19-22 Juli 1949) maupun di Jakarta (31 Juli-2 Agustus 1949) dan dilanjutkan di Belanda selama berlangsung Konferensi Meja Bunder (KMB)). Sistem federalisme yang menjadi bentuk negara RIS pada dasarnya merupakan politik "*divide et impera*" untuk memecah-mecah bangsa Indonesia.

Bentuk negara RIS ialah negara serikat dan bentuk pemerintahannya ialah Republik. (Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS). RIS mengenal sistem perwakilan bilateral (dua-kamar) yang terdiri dari: 1. Senat adalah perwakilan daerah-daerah yang berhak mengeluarkan masing-masing satu suara dalam senat (pasal 80 K-RIS). 2. DPR adalah perwakilan seluruh rakyat Indonesia dan terdiri dari 150 anggota yang terbagi atas 50 anggota dari negara bagian RI dan 100 anggota dari daerah-daerah selebihnya yang ditentukan pembagiannya atas dasar perundingan bersama.

Senat turut berwenang bersama-sama pemerintah dan DPR dalam hal:¹³⁴

- a. mengubah konstitusi RIS (pasal 190-191 K-RIS)

¹³³ Tolehah Mansoer, Mohammad, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hal: 49, lihat dalam Ranadireksa, Hendarmin, *Op Cit*, hal: 49

¹³⁴ Kansil, C.S.T, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Ghalia Utama, 1983, hal: 133-134

- b. penetapan UU federal yang menyangkut satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya (pasal 127 huruf a dan 128 ayat (2) K-RIS)
- c. penetapan UU federal untuk menetapkan Anggaran Belanja RIS (pasal 168 K-RIS)

Konstitusi RIS yang hanya berumur kurang lebih setahun mengakibatkan banyak dari isi konstitusinya yang kurang sempurna. Presiden RI Soekarno pada saat itu terpilih menjadi presiden RI dan mengangkat sumpahnya menurut K-RIS pada tanggal 17 Desember 1949. Kelowongan jabatan presiden RI (negara bagian) yang timbul ketika itu diisi sementara oleh Ketua Komite Nasional Pusat (Mr.Asaat). Sistem kabinet menurut K-RIS ialah kabinet yang bertanggung jawab (*cabinet government*) yang salah satu cirinya yang utama sistem ini ialah presiden merupakan pula unsur dari pemerintahan namun ia tidak dapat diganggu gugat (pasal 118 K-RIS) Kabinet RIS atau masing-masing menteri tidak dapat dipaksa meletakkan jabatannya oleh DPR pertama (sementara) RIS yang dibentuk berdasarkan pasal 109-110 K-RIS (pasal 122 K-RIS).¹³⁵

Fakta di lapangan posisi DPR-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan akan tetapi DPR-RIS hanya berwenang mengontrol pemerintah namun presiden tidak dapat diganggu gugat. Di lain sisi para menteri bertanggung jawab kepada DPR atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Secara konstitusi hal tersebut masih dapat dikatakan belum stabil dan membutuhkan banyak perubahan.

¹³⁵ *Ibid*

Pemilu langsung yang belum sempat diselenggarakan saat pemerintahan Republik Indonesia Serikat untuk memilih anggota DPR yang akan duduk di konstituante, justru pada tanggal 15 Agustus 1950 Presiden Soekarno menyatakan dalam rapat gabungan DPR dan senat mengenai penandatanganan naskah UU federal yang memuat naskah UUDS RI dan terbentuknya negara kesatuan sebagai perubahan dalam negeri.¹³⁶

Hendarmin Ranadireksa memiliki pandangan tersendiri terhadap ide konstitusi RIS. Dari latar belakang intelektual anggota Panitia Pembuat UUD RIS yakni teknokrat pejuang (RI) – teknokrat/akademisi (Belanda) teknokrat/teknokrat pejuang (BFO), maka UUD RIS adalah sebuah produk karya intelektual. Salah satu pasal dalam UUD RIS tentang pembuatan UUD mencantumkan perlunya diangkat keanggotaan konstituante yang bersifat ad-hoc (Bab V-pasal 188), ini merupakan cikal bakal berdirinya Komisi Pemilihan Umum di Indonesia. Jika ditinjau dari Arsitektur Konstitusi Demokratik, pasal-pasal UUD RIS tersusun secara sistematis, rapi, jernih, dan rasional, terlepas dari prasangka adanya latar belakang muatan politis Belanda.¹³⁷

A.4.1.3. Undang Undang Dasar Sementara 1950

Sama halnya dengan Konstitusi RIS, maka sistem yang digunakan saat UUDS 1950 diselenggarakan ialah kabinet parlementer yang bertanggungjawab kepada presiden. Pada tanggal 14 Agustus 1945, DPR dan Senat RIS menyetujui Rancangan UUDS NKRI (UU No. 7/1850, LN No. 56/1950). Pada tanggal 15

¹³⁶ *Ibid*, hal: 136

¹³⁷ Ranadireksa, Hendarmin, *Op Cit*, hal: 55

Agustus 1950, DPR dan Senat RIS mengadakan rapat dimana dibacakan piagam pernyataan terbentuknya NKRI yang bertujuan.¹³⁸

1. Pembubaran secara resmi negara RIS yang berbentuk federasi;
2. Pembentukan NKRI yang meliputi seluruh daerah Indonesia dengan UUDS yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.

UUDS 1950 juga memiliki ciri tersendiri berkaitan dengan kedaulatan rakyat. UUDS 1950 **Pasal 1** “ Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan rakyat dan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat”. Berbeda dengan UUD 1945, maka dalam periode kali ini MPR tidak ada akan tetapi DPR tetap ada dan menjalankan fungsi sebagai lembaga legislatif negara. Pasal lain yang menunjukkan adanya kedaulatan yaitu **Pasal 35** “ Kemauan Rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinjatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan kesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut tjara yang djuga mendjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Perbedaan dengan beberapa ketentuan dalam Konstitusi RIS yaitu menurut UUD RIS 1950, DPR RI (pertama) dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya. Sebagai imbangannya, maka presiden berhak membubarkan DPR (pasal 84 UUDS RI 1950). Apabila terjadi pembubaran terhadap Dewan Perwakilan Rakyat, maka Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari. Tata cara dilakukannya *Impeachment* baik

¹³⁸ http://www.parlemen.net/ind/dpr_sejarah.php#b, *Op Cit*

yang dilakukan oleh DPR kepada Presiden ataupun sebaliknya, diatur dengan undang-undang tersendiri.

Untuk pertama kalinya, hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat diterangkan pasal per pasal dalam UUDS 1950 yaitu:

- a. hak inisiatif, yaitu hak untuk memajukan suatu usul rancangan Undang-Undang (pasal 90 ayat (2))
- b. hak amandemen, yaitu hak untuk mengadakan perubahan dalam suatu rancangan undang-undang yang biasanya diajukan oleh pemerintah (di Indonesia oleh presiden) (pasal 91)
- c. hak *enquete* (angket), yaitu hak untuk menyelidiki suatu hal (pasal 70)
- d. hak interpelasi, yaitu hak bertanya/minta penjelasan atas pertanggungjawaban kepada pemerintah mengenai suatu hal, yang biasanya diajukan secara lisan (pasal 69 ayat (1))
- e. hak budget, yaitu hak untuk turut menentukan anggaran belanja negara (Bab III bagian IV UUDS RI)
- f. hak menanya (pasal 69)

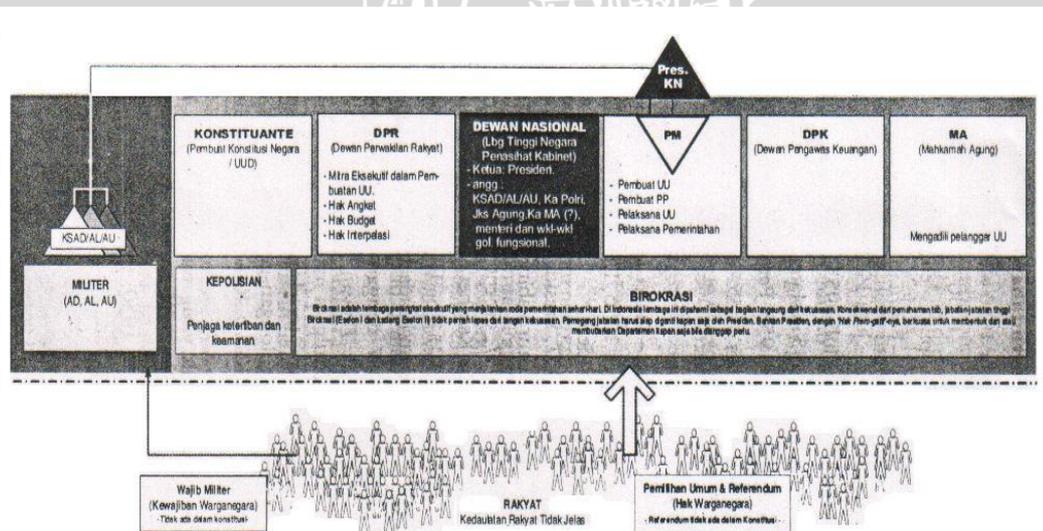
Adapun tata cara pemilihan anggota DPR pada saat itu diatur dengan UU Pemilihan Umum No.7 tahun 1953, LN No.29 tahun 1953 yaitu dilaksanakan melalui dua jalan:

1. Melalui pemilihan umum dengan cara bebas dan rahasia (pasal 135 ayat (2) UUDS RI)
2. Melalui pengangkatan oleh pemerintah (pasal 135 ayat (3) UUDS RI)

UUDS 1950 pasca dilaksanakannya setelah diundangkan pada tanggal 17 Agustus 1950 memiliki keunikan tersendiri yaitu dengan hadirnya Dewan

Nasional di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pada saat itu. Dewan Nasional adalah lembaga *ekstra-konstitusional* karena selain tidak tercantum dalam konstitusi negara (UUD) juga pembentukannya tanpa persetujuan DPR (hasil pemilu 1955). Dewan Nasional adalah lembaga “istimewa” sekalipun hanya dinyatakan sebagai Dewan Penasihat akan tetapi memiliki fasilitas dan anggaran jauh melampaui DPR. Dengan adanya “*super body*” Dewan Nasional dalam konteks *checks and balances system* maka DPR praktis kehilangan fungsi kontrolnya, DPR tidak lebih hanya sekedar sebagai aksesoris demokrasi.

Kedudukan dari Dewan Nasional dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia pada saat itu diletakkan “secara samara” sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara yang lain pada saat diberlakukannya UUDS 1950. Pada lembaga ini sekali lagi tidak terdapat di dalam UUDS 1950 sebagai konstitusi dasar di Indonesia. Untuk lebih jelasnya mengenai kedudukan, anggota serta fungsi dari Dewan Nasional sendiri kita bisa melihatnya pada Gambar 8 di bawah ini.¹³⁹



Gambar 8 Skema Dasar Arsitektur Konstitusi UUDS 1950 pasca terbentuknya Dewan Nasional

¹³⁹ Lihat *Ibid*, hal: 60

Dewan Nasional merubah kondisi antara substansi di UUDS 1950 yang menyatakan bentuk pemerintahan adalah parlementer, akan tetapi di tataran praktik ternyata kekuasaan Presiden sangat besar serta “tidak bisa diganggu gugat” (presidensial). Menurut pendapat penulis, adanya Dewan Nasional semata-mata hanya dijadikan *buffer* (tameng) bagi presiden yang tidak ingin “diawasi” oleh legislatif akibat pemahaman tentang makna “demokrasi liberal”. Semua bisa dilihat dari komposisi anggota Dewan Nasional yaitu: Ketua: presiden (pribadi), anggota: KSAD/AL/AU.KAPOLRI, Jaksa Agung, Ka.MA, menteri dan wakil-wakil golongan fungsional.

Pada saat itu pula kewenangan yang dimiliki presiden sangat besar seperti diantaranya: a. membentuk kementerian, mengangkat formatur, membubarkan DPR, hak atas angkatan perang tanpa campur tangan *legislatif*. Bahkan atas hak dan kewenangan yang sangat besar itu UUDS 1950 mencantumkan ketentuan bahwa ‘*Presiden dan (wakil presiden) tidak bisa diganggu gugat*’ (pasal 83).

Dewan Nasional dilihat dari segi tugasnya yaitu memberikan nasihat kepada kabinet, di dalam sistem pemerintahan Islam sudah merupakan bagian dari fungsi *majlis syura* (parlemen) sehingga tidak perlu dibuat lembaga tersendiri. Selain itu, untuk menjalankan sistem pemerintahan parlementer yang coba diusung dalam UUDS 1950 seharusnya presiden tidak diberikan wewenang untuk membentuk badan formatur yang bertugas memilih kabinet. Jelas bahwa Pemilu 1955 diselenggarakan untuk memilih DPR dan anggota konstituante, sehingga seharusnya dua badan inilah yang memilih dan mengangkat presiden serta kabinet. Kewenangan presiden dan DPR yang sama-sama “bisa menjatuhkan” bukan sebuah solusi tepat sehingga wajar ketidakstabilan politik terjadi saat itu.

A.4.1.4. Dekrit Presiden 5 Juli 1959

a. Era Orde Lama

Dekrit Presiden (Soekarno) 5 Juli 1959 menetapkan berlakunya kembali UUD 1945, disusul dengan diumumkannya Kabinet Karya tanggal 9 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno. Dari sinilah Indonesia memasuki babak baru sejarah sistem pemerintahan dengan sistem “Demokrasi Terpimpin”. Dibubarkannya Dewan Konstituante akibat tidak mampu membentuk Undang Undang Dasar yang baru, maka berimbas dibubarkannya dewan konstituante oleh Presiden Soekarno.

Demokrasi Terpimpin menjadikan Soekarno sebagai “Pemimpin Besar Revolusi” sehingga kekuasaan negara pada saat itu terpusat pada satu titik yaitu presiden. Sesuai dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, ada tiga pokok amanat presiden yang harus segera diselenggarakan yaitu:¹⁴⁰

- a. Menetapkan pembubaran konstituante
- b. Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit, dan tidak berlakunya lagi Undang Undang Dasar Sementara
- c. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, yang diselenggarakan dalam waktu sesingkat-singkatnya

Pasca diselenggarakannya Pemilu pertama kali tahun 1955, tahun 1960 presiden mengeluarkan Penpres No. 3 tahun 1960 yang isinya Presiden

¹⁴⁰ Kansil, C.S.T, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Op Cit*, hal: 81

membubarkan DPR karena DPR hanya menyetujui 36 milyar rupiah APBN dari 44 milyar yang diajukan. Sehubungan dengan hal tersebut, presiden mengeluarkan Penpres No. 4 tahun 1960 yang isinya mengatur susunan Dewan Permusyawaratan Rakyat-Gotong Royong sebagai pengganti dari DPR.

DPR-GR beranggotakan 283 orang yang semuanya diangkat oleh Presiden dengan Keppres No. 156 tahun 1960. Untuk pelaksanaan Demokrasi Terpimpin perlu dibentuk suatu kabinet gotong royong yang anggotanya terdiri dari semua partai dan organisasi berdasarkan perimbangan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Konsepsi Presiden ini, mengetengahkan pula perlunya pembentukan “Kabinet Kaki Empat” yang mengandung arti bahwa keempat partai besar, yakni PNI, Masyumi, Nahdlatul Ulama (NU), dan Partai Komunis Indonesia (PKI), turut serta di dalamnya untuk menciptakan kegotongroyongan nasional.¹⁴¹

Untuk menjadi anggota DPR-GR diantaranya harus menerima dan menyetujui Usdek (UUD 1945, sosialisme Indonesia, demokrasi terpimpin, ekonomi terpimpin dan kepribadian Indonesia). Setiap anggota juga harus bersedia ikut serta melaksanakan Manifesto Politik (Manipol) 17 Agustus 1959.¹⁴²

Fungsi dari DPR-GR yaitu:

1. membuat UU bersama-sama dengan pemerintah
2. menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Negara bersama-sama dengan pemerintah
3. mengadakan pengawasan terhadap kebijaksanaan pemerintah

Adapun salah satu kewajiban pimpinan DPR-GR adalah memberikan laporan kepada Presiden pada waktu-waktu tertentu, yang menyimpang dari pasal

¹⁴¹ http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=232&Itemid=76
diakses pada tanggal 2 April 2008

¹⁴² Lihat dalam *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat*, Sekretariat, DPR-GR, 193, hal: 242

5, 20, 21 UUD 1945 sehingga pengawasan yang menjadi fungsi dari DPR-GR menjadi tidak jelas.

Semua disebabkan karena adanya kekuatan terpusat yaitu di tangan presiden. Semua anggota demikian pula ketua dan para wakil ketua DPR-GR diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Akibatnya DPR-GR orde lama ini hanya menjadi lembaga pembantu presiden belaka.¹⁴³ Selain “dikebirnya” fungsi dan kedudukan dari DPR, dalam konsiderans TAP No. XXXVII/MPRS/1968 yang mencabut TAP No. VIII Tahun 1965, proses permusyawaratan juga diawasi sepenuhnya oleh pemerintah. Akibatnya, bukan saja kemerdekaan berserikat dibatasi, tetapi juga kemerdekaan bersuara dikendalikan secara ketat melalui doktrin. NASAKOM (Nasionalis, Sosialis, Komunis) sebagai kriteria garis politik front nasional. Setiap pendapat yang berbeda dengan semangat NASAKOM dianggap berada di luar garis politik front nasional yang harus dibungkam dan diberantas. Dengan demikian, corak kedaulatan rakyat yang dikembangkan, justru cenderung terjebak dalam corak kolektivisme yang bersifat ekstrim.¹⁴⁴

Dari segala hal yang terjadi pasca dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, didapat kesimpulan bahwa ide kembali ke UUD 1945, lebih didasarkan oleh obsesi militer (AD) yang ingin berkiprah dalam dunia politik secara permanen. Ini bisa dilihat dari presiden yang memposisikan semua lembaga tinggi negara sebagai eksekutif dengan jabatan menteri (kabinet Dwikora yang disempurnakan). Beberapa alternatif yang dilakukan yaitu Ketua MPR adalah Wakil Menteri

¹⁴³ Hal ini dinyatakan sendiri oleh presiden dalam amanatnya bahwa: DPR-GR mempunyai tugas, satu: membantu Pemerintah, artinya membantu pula terhadap segenap rakyat Indonesia untuk merealisasikan USDEK, untuk merealisasikan Sosialisme Indonesia, sebab untuk itulah rakyat berjuang, *Ibid*

¹⁴⁴ Asshiddiqie, Jimly, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, *Op Cit*, hal: 127-128

Pertama/Waperdam (Wakil Perdana Menteri, Wakil Ketua MPR adalah Menko (Menteri Koordinator), Ketua DPR adalah Menko, KSAD/KSAL/KSAU/KKN (Kepala Kepolisian Negara) adalah menteri, Wakil Ketua DPA adalah Menko (Ketua DPA dijabat oleh presiden), Ketua BPK adalah Menko, Ketua Mahkamah Agung) adalah menteri.¹⁴⁵

Pemberlakuan kembali ke UUD 1945 diyakini sebagai “pintu masuk” paling tepat untuk menerapkan sistem pengambilan keputusan yang bersifat *top-down* (sesuai dengan sifat dan karakter militer) karena pada saat itu kualitas pendidikan masyarakat Indonesia masih minim sehingga penerimaan konsep Demokrasi di setiap masyarakat masih sangat lemah. Terlepas dari pernyataan Soekarno yang menganggap bahwa Demokrasi adalah memberikan seluas-luasnya kepada setiap orang untuk “berkarya” sehingga konsep pemerintahan yang dianggapnya tepat adalah sistem *Demokrasi Liberal*. Bagi penulis itu hanya sebagai sebuah *apology* agar rakyat bisa tunduk dan taat kepada presiden secara mutlak. Langkah efektif yang diambil yaitu dengan “menggerakkan” militer karena menurut UUD 1945 **Pasal 10** : “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.” Jadi apabila militer sudah dapat masuk ke jalur politik, presiden merasa ada *back up* untuk menghindari kemungkinan dijatuhkannya presiden dari jabatannya oleh DPR sesuai dengan wewenang yang dimiliki DPR di dalam UUD 1945

b. Era Orde Baru

Awal Orde Baru ditandai dengan dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) pada tanggal 11 Maret 1966 oleh Presiden Soekarno yang

¹⁴⁵ Ranadireksa, Hendarmin, *Op Cit*, hal: 66

intinya memberi mandat kepada Letnan Jenderal TNI Soeharto untuk melakukan tindakan yang dapat menjamin keamanan. Dalam rangka menanggapi situasi masa transisi, DPR-GR memutuskan untuk membentuk 2 buah panitia:

- a. Panitia politik, berfungsi mengikuti perkembangan dalam berbagai masalah bidang politik.
- b. Panitia ekonomi, keuangan dan pembangunan, bertugas memonitor situasi ekonomi dan keuangan serta membuat konsepsi tentang pokok-pokok pemikiran ke arah pemecahannya.

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No. 10/1966, maka DPR-GR Masa Orde Baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari Orde Lama ke Orde Baru. Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-GR 1966-1971 yang bertanggung jawab dan berwenang untuk menjalankan tugas-tugas utama sebagai berikut:¹⁴⁶

1. Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan pasal 23 ayat 1 UUD 1945 beserta penjelasannya.
2. Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan pasal 5 ayat 1, pasal 20, pasal 21 ayat 1 dan pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya.
3. Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan bab 7.

Selanjutnya, sesuai dengan TAP MPRS No. XI tahun 1966 tentang Pemilu, pada tahun 1969 ditetapkan UU No. 15 tentang Pemilu anggota-anggota Badan

¹⁴⁶ http://www.parlemen.net/ind/dpr_sejarah.php#b diakses pada tanggal 2 April 2008

Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat¹⁴⁷ dan UU No.16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.¹⁴⁸ Di dalam perjalanannya, MPR telah mengeluarkan TAP MPR sebanyak 37 buah yang tujuannya adalah untuk mengoreksi praktik dan kebijakan-kebijakan pada saat negara menggunakan sistem “demokrasi terpimpin” atau pada saat negara diselenggarakan oleh pemerintahan Orde Lama. Dari ke-37 TAP MPR itu, dapat dikemukakan 2 ketentuan penting yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan asas kedaulatan rakyat yaitu:¹⁴⁹

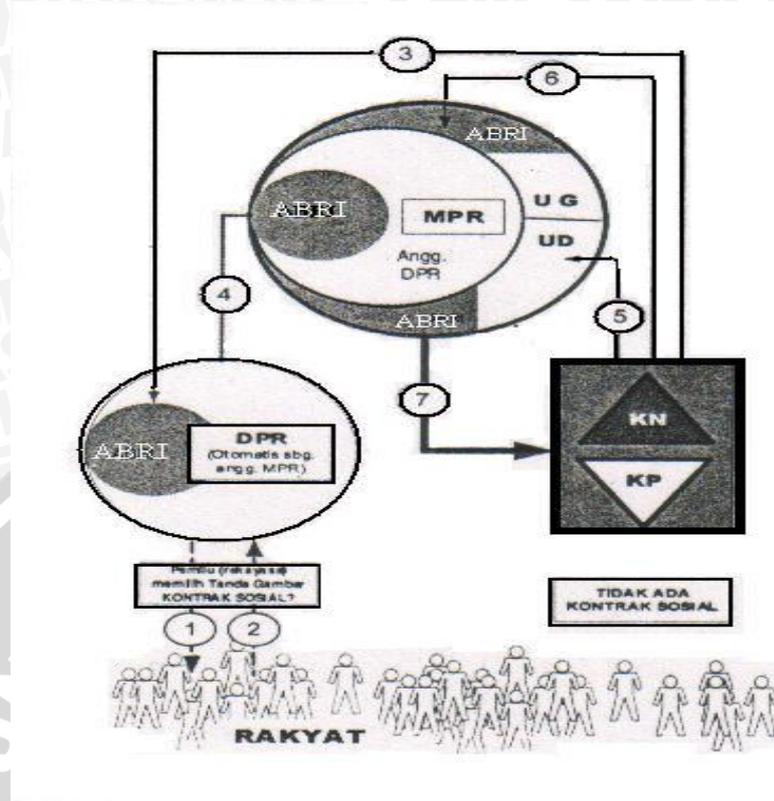
- 1). Perkembangan mengenai kedudukan dan peranan individu rakyat dalam mekanisme kenegaraan, khususnya yang tercermin dalam ketentuan mengenai pemilihan umum dan adanya ketentuan mengenai referendum.
- 2). Perkembangan ketentuan mengenai Tata Tertib MPR, khususnya yang berkenaan dengan kedudukan setiap individu anggota MPR dalam mekanisme permusyawaratan di dalam majelis. Hal ini juga berkaitan erat dengan ketentuan permusyawaratan yang serupa di lingkungan DPR.

Sebelum membahas lebih jauh tentang fungsi pengawasan DPR terhadap presiden, akan lebih baik jika kita melihat terlebih dahulu skema pengangkatan presiden pada zaman orde baru seperti pada Gambar 9 di halaman selanjutnya.

¹⁴⁷ LN-RI 1969 No.58. TLN. No.2914

¹⁴⁸ LN-RI 1969 No.59. TLN. No. 1969

¹⁴⁹ Asshiddiqie, Jimly, *Op Cit*, hal: 132



Gambar 9 Proses Pembentukan Pemerintahan Versi Orde Baru

Di atas terdapat angka-angka yang menunjukkan langkah-langkah terbentuknya sistem pemerintahan pada era Orde Baru (diawali dengan agenda PEMILU) yang keterangannya adalah sebagai berikut:

Angka 1 dan 2: Pemilihan Umum dengan 3 peserta pemilu GOLKAR (militer, birokrat (pegawai negeri), dan anggota dari kalangan rakyat biasa), PPP (akomodasi aspirasi Islam yang dikontrol ketat), PDI (aspirasi kebangsaan yang dikontrol ketat).

3. Presiden menambah keanggotaan DPR dengan menempatkan 100 orang ABRI aktif (dasar kebijakan: hak *preogratif* presiden).
4. Anggota DPR otomatis sebagai anggota MPR (UUD 1945).
5. Utusan daerah (versi Orde Baru) adalah anggota Muspida (Pangdam, Gubernur, Kadapol, Kajati dan Ketua DPRD).

6. Presiden mengangkat Utusan Golongan unsur sipil dan militer (ABRI) berdasarkan kriteria yang ditentukan Presiden (dasar kebijakan *hak prerogatif* Presiden).

7. MPR memilih *calon tunggal* Presiden setiap 5 tahun sekali

Keberadaan ABRI dalam lembaga tinggi negara melalui pengangkatan langsung ABRI/ Militer sebagai pengawas, pengendali dan pengontrol kegiatan public

Pada saat pemerintahan Orde Baru berkuasa di Indonesia dengan Soeharto sebagai Presiden pasca diserahkannya Surat Perintah Sebelas Maret oleh Presiden Soekarno, justru UUD 1945 diselenggarakan se “fleksibel” mungkin. Artinya pasal-pasal yang terdapat di dalam UUD 1945 dilaksanakan semaksimal mungkin untuk keuntungan pemerintah saat itu. Hal tersebut dapat terlihat dari **gambar 8** (arsitektur pembentukan pemerintahan pada masa Orde Baru) di atas. Demokrasi Pancasila yang diselenggarakan untuk mewujudkan sepenuhnya kedaulatan rakyat terhadap pemerintah pada akhirnya hanya semacam “simbol” saja.

Dalam praktik ketatanegaraan RI selama tiga puluh tahun lebih berkuasanya Orde Baru di Indonesia, pemilihan Presiden oleh MPR menjadi kurang demokratis. Hal ini terjadi karena beberapa hal, seperti:¹⁵⁰

1. MPR dikuasai oleh satu kelompok kekuatan politik (GOLKAR yang selalu didukung ABRI), yang sangat dominan (sistem partai dominan) yang diikuti dengan sistem pengendalian anggota yang ketat, menyebabkan mekanisme pemilihan presiden tidak kompetitif dengan berbagai rekayasa.

¹⁵⁰ Manan. Bagir, *Op Cit*, hal: 46

2. Praktik calon tunggal yang terkesan “dipaksakan”, sehingga secara riil tidak ada pemilihan Presiden. MPR sekedar mengukuhkan calon tunggal yang tidak mungkin ditolak.
3. Mekanisme kerja MPR (diatur dalam tata tertib) tidak dimungkinkan peranan individual anggota. Segala kegiatan dilakukan oleh atau atas nama fraksi. Tata cara ini ditempuh untuk mencegah perbedaan pendapat. Mekanisme ini merupakan suatu bentuk tatanan totaliter, semua anggota harus tunduk pada kehendak pemimpin.

Akibat sistem Pemilu yang “dimodifikasi” sedemikian mungkin oleh pemerintah Orde Baru pada akhirnya akses parlemen (MPR) ataupun DPR untuk mengawasi kinerja Presiden menjadi sangat terbatas atau bisa dikatakan hanya “formalitas” belaka. Kondisi di lapangan menunjukkan bahwa pada saat itu Soeharto sebagai pemegang mandat “SUPERSEMAR” menjabat sebagai Panglima Komando Pasukan Keamanan dan Ketertiban (Pangkopkamtib). Selain itu Soeharto juga menjabat sebagai Ketua Dewan Pembina GOLKAR dan mandataris MPR, presiden “dipilih” MPR setiap 5 tahun sekali dengan “calon tunggal” yang terkesan dipaksakan (6 kali).

Jumlah anggota MPR yang 1000 orang ternyata 600 orang ditunjuk langsung oleh presiden, 400 dipilih lewat Pemilu dengan GOLKAR sebagai mesin politik. Dalam setiap Pemilu yang diselenggarakan ORBA, Golkar meraih suara rata-rata > 65% sehingga “kroni-kroni” GOLKAR yang menjadi anggota MPR dalam satu periode yaitu: $600 + (65\% \times 400) =$ sekitar 860 orang. Tidak aneh ketika Presiden Soeharto yang notabene-nya juga sebagai kader GOLKAR bertahan hingga 30 tahun lebih menduduki jabatan presiden. Ditambah lagi ABRI

(khususnya AD) melalui “Dwi Fungsi ABRI” mengisi posisi jabatan strategis pada semua lembaga negara tidak terkecuali jabatan BUMN dan swasta.

Menarik runutan sejarah sebelumnya, bahwa masuknya militer ke dalam “dunia politik” di Indonesia yang diawali dengan tragedi G-30 S PKI ternyata berimbas hingga zaman pemerintahan Orde Baru. Soeharto sebagai presiden mandat SUPERSEMAR seakan “mendapat durian runtuh” dari hasil jerih payah pemerintah sebelumnya. Jika pemerintah Orde Lama menjalankan kekuasaan di bawah bayang-bayang Soekarno sebagai “Pemimpin Besar Revolusi” sehingga kedaulatan rakyat menjadi tereduksi (Demokrasi Terpimpin), justru Orde Baru dengan cerdas menjadikan hal serupa namun dengan cara yang lebih “cantik” yaitu dibalut dengan bungkus Demokrasi Pancasila.

Selain dengan memodifikasi sistem pemilu dengan mengandalkan UUD 1945 yang sangat “elastis”, pemerintahan Orde Baru mencoba memperkuat tradisinya dengan mengeluarkan Undang-Undang Referendum tahun 1985 (Undang-Undang No. 5 tahun 1985). Dalam rangka pelaksanaan pasal 37 UUD 1945 tentang tata cara perubahan UUD 1945 jo. Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang referendum, pada tanggal 18 Maret 1985 Presiden dengan persetujuan DPR telah mensahkan Undang-Undang No.5 tahun 1985 tentang Referendum. Adapun sebagai dasar pertimbangan dikeluarkannya Undang-Undang Referendum 1985 (selanjutnya disebut UUR) ini ditegaskan dalam Konsiderans UUR sebagai berikut:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya, sebagaimana dinyatakan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia Nomor 1/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, namun untuk melaksanakan Pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, perlu dibentuk Undang-Undang yang mengatur referendum.¹⁵¹

Undang-Undang Referendum ini penulis anggap sebagai Undang-Undang yang sia-sia, atau ketika sasarannya adalah untuk menunjukkan eksistensi kedaulatan rakyat pada saat itu, sebenarnya hanya sebagai bentuk formil saja. Di dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa MPR tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadap UUD 1945 tetapi selanjutnya kemudian memberikan kesempatan dilakukan perubahan apabila rakyat menginginkan, yaitu dengan cara referendum. Tapi sekali lagi anggota ABRI diberikan kesempatan untuk mengajukan suaranya juga. Seakan model “penjagaan ketat” di MPR pada saat yang sama juga diselenggarakan di tingkatan *grass road* (rakyat), sehingga wajar jika pemerintahan Orde Baru disebut sebagai pemerintahan Diktator yang mencoba untuk “membunuh kedaulatan rakyat” dengan mengerahkan ABRI di dalam setiap lini kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem pemerintahan yang seharusnya *parlementer* ini ternyata di tataran praktik sangat jauh dari kata “ideal”.

c. Era Orde Reformasi

Pemerintahan Orde Reformasi ini diawali dengan lengsernya Presiden Soeharto dari kursi jabatan presiden yang telah dijabatnya selama kurang lebih 32

¹⁵¹ Kansil, C.S.T, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Op Cit*, hal: 253

tahun pasca terjadinya “peristiwa Semanggi 1998”. Soeharto melepaskan jabatan kepresidenannya (sesuai Pasal 8 UUD 1945) dalam upacara singkat di Istana Negara pada tanggal 21 Mei 1998. Posisi Presiden selanjutnya dijabat oleh wakil presiden B.J Habibie. Soeharto yang meletakkan jabatannya (di luar unsur politis yang menyebabkan hal tersebut terjadi) tidak memberikan pertanggungjawaban sama sekali. Ini sekali lagi dianggap sebagai *side effect* atau efek samping dari UUD 1945 yang sangat *elastis*.

Bagi penulis, lengsernya Soeharto bukanlah sebuah “kemenangan rakyat” atas penguasa yang tirani, akan tetapi justru suatu saat hanya menjadi *boomerang* bagi rakyat di masa-masa yang akan datang. Secara ideal, kejadian-kejadian pra reformasi terjadi karena fungsi MPR sebagai penyalur aspirasi rakyat di parlemen, tidak berjalan sebagaimana mestinya. Fungsi pengawasan atau kontrol MPR pun sangat lemah akibat dari kondisi riil yang ada yaitu 600 dari 1000 orang anggota MPR ditunjuk oleh presiden. Akibat ketidakpuasan rakyat atas kinerja pemerintah pada akhirnya “mosi tidak percaya” dari rakyat langsung diselenggarakan di jalanan tanpa melalui jalur birokrasi yang sudah sangat tidak sehat. Hal yang tidak disadari oleh rakyat yaitu bahwa “kelanggengan” Soeharto menduduki jabatan presiden tidak lain karena *backup* mayoritas anggota MPR yang tergabung dalam Golongan Karya (belum menjadi Partai Golkar saat itu) dan juga kontrol dari militer yang sangat ketat kepada semua anggota MPR.

Sesuai dengan prediksi perhitungan penulis di atas, rakyat hanya berhasil “menurunkan” *Top Level* (seorang presiden) pemerintahan saat itu akan tetapi sekitar 860 orang (anggota MPR per periode dari Golongan Karya) yang menyebabkan bertahannya pemerintah tirani tersebut selama 30 tahun lebih, justru



tidak disentuh sama sekali. Secara analogis dalam kasus ini, jika diibaratkan sebagai “Penyakit Demam Berdarah” maka rakyat hanya membunuh nyamuk *Aedes Aegypti* (penyebab penyakit) melalui penyemprotan berkala akan tetapi tidak memusnahkan sarang perkembangbiakan nyamuk tersebut sehingga ini hanya menjadi hal yang sia-sia. Akibatnya, “kroni-kroni” Soeharto yang notabene adalah anggota MPR dari GOLKAR tetap menguasai pemerintahan dan mencari inovasi-inovasi dari pasal-pasal UUD 1945 yang dapat digunakan sebagai “antibodi” baru belajar dari kasus sebelumnya untuk kemudian diselenggarakan di era reformasi yang berjalan saat ini.

Sejak awal era reformasi (1998) hingga saat ini tidak seperti era sebelumnya, Indonesia telah empat kali terjadi pergantian presiden (B.J. Habibie, Aburrahman Wahid (Gus Dur), Megawati, dan Susilo Bambang Yudhoyono). Selain itu konstitusi dasar Indonesia (UUD 1945) juga telah empat kali mengalami amandemen (tahun 1999, 2000, 2001, 2002). Sehingga secara pasti dapat dikatakan bahwa sudah banyak terjadi perombakan sistem ketatanegaraan di Indonesia sebagai implikasi dari diselenggarakannya amandemen UUD 1945 tersebut.

Dengan tidak bermaksud “menghilangkan sejarah” ketatanegaraan di Indonesia, maka penulis mencoba langsung fokus mengkritisi tentang amandemen keempat UUD 1945 yang membawa perubahan sangat signifikan dari sistem ketatanegaraan Indonesia sebelumnya. Adapun latar belakang amandemen UUD 1945 tersebut yaitu dengan memperhatikan tuntutan reformasi dari berbagai

komponen bangsa termasuk mahasiswa dan pemuda di dalamnya. Beberapa tuntutan tersebut diantaranya:¹⁵²

1. Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. Penghapusan doktrin dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), serta pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah).
5. Mewujudkan kebebasan pers.
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Sekali lagi pemerintah Indonesia mencoba membangun kembali apa yang dimaksud dengan “Kedaulatan Rakyat” yang dalam pemerintahan-pemerintahan sebelumnya banyak diselewengkan atau bahkan dilecehkan oleh para pemimpin bangsanya sendiri. Seperti yang tertulis pada UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 1** ayat (2) “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Jadi amandemen secara konstitusional menjamin adanya “kedaulatan rakyat” tersebut.

Bagaimanapun konsep ketatanegaraan yang akan dijalankan, pada dasarnya semua berawal dari bagaimana seorang presiden dan juga para wakil rakyat dipilih oleh rakyat melalui proses Pemilihan Umum (Pemilu). Jika Indonesia menjunjung

¹⁵² Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Panduan Pemasarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Sekretariat Jendral MPR-RI, 2005, hal: 3-4

tinggi kedaulatan rakyat di dalam menjalankan sistem pemerintahan di dalamnya, sewajarnya semua “motor penggerak” negara paham apa yang dimaksud dengan “kedaulatan rakyat”. Dengan kata lain, setidaknya pemerintah paham apa yang dimaksud oleh J.J. Rousseau ketika dia mengungkapkan untuk pertama kali tentang “teori kedaulatan rakyat”.

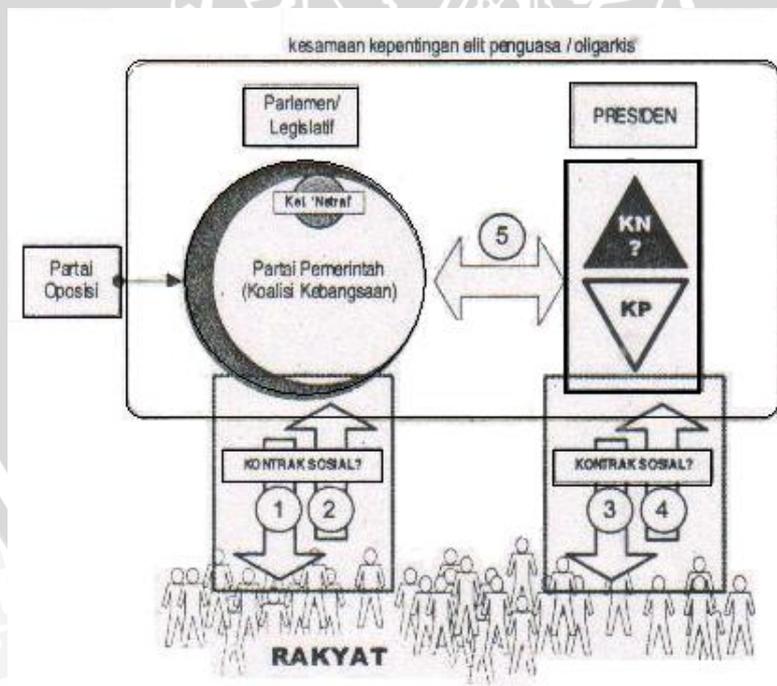
Secara prinsip, Rousseau berpendapat bahwa kedaulatan rakyat itu adalah cara atau sistem yang memberikan solusi/pemecahan suatu masalah menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Jadi kehendak umum itu hanyalah khayalan saja yang bersifat abstrak dan kedaulatan itu adalah kehendak umum itu. Teori Kedaulatan Rakyat juga diikuti oleh Immanuel Kant yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat sendiri. Oleh karena itu Undang Undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan dan kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.¹⁵³

Karena pokok penulisan kali ini yaitu tentang lembaga pengawas presiden di Indonesia (sebagai bentuk aktualisasi doktrin politik sistem pemerintahan Islam), maka fokus objek kajiannya ada dua yaitu *presiden* dan *lembaga pengawas*. Di dalam sistem pemerintahan Islam, *fungsi pengawasan* kepala negara menjadi salah satu bagian dari wewenang *Majlis Syura* dan untuk negara dengan sistem demokrasi di dalamnya seperti Indonesia, wewenang tersebut dipegang oleh

¹⁵³ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1980, hal:161

Majelis Permusyawaratan Rakyat. Adapun komposisi anggota MPR menurut UUD 1945 amandemen keempat **Pasal 2** ayat (1) : “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”

Dalam hal pelaksanaan Pemilu, sejak tahun 2004 Indonesia sudah mulai mengaplikasikan pelaksanaan Pemilu sesuai dengan UUD 1945 amandemen keempat. Beberapa perubahan juga sudah terjadi berkaitan dengan tata cara Pemilu pada pemerintahan sebelumnya. Hendarmin Ranadireksa menggambarkan proses Pemilihan Umum versi UUD 1945 amandemen keempat sebagai sebuah awal pembentukan negara dengan sistem oligarkis. Dalam skema gambar, pemilu tahun 2004 bisa dilihat pada Gambar 10 di bawah ini.¹⁵⁴



Gambar 10 Proses Pembentukan Pemerintahan Setelah Amandemen keempat UUD 1945 (Terbentuknya Pemerintahan Oligarkis)

¹⁵⁴ Lihat Ranadireksa, Hendarmin, *Op Cit*, hal: 92

Gambar di atas disertai dengan nomor-nomor yang menandakan urutan kejadian/proses terbentuknya sebuah sistem pemerintahan di era reformasi sekarang ini pasca amandemen keempat UUD 1945. Menurut UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 22 E** ayat (2): "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah." Ayat (3): "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik."

Nomor **1** dan **2** adalah proses Pemilu untuk memilih calon wakil rakyat yang akan duduk di kursi MPR (terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)) yang kemudian gabungan dari keduanya akan terbentuk komposisi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Adapun pasal-pasal terkait proses di atas diantaranya:

- a. UUD 1945 amandemen pertama **Pasal 19** ayat (1) "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum." Kemudian diperjelas lagi dengan Undang Undang No.22 tahun 2003 tentang "Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah" **Pasal 16** "DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum." dan **Pasal 17** ayat (1) "Anggota DPR berjumlah lima ratus lima puluh orang." Ayat (2) "Keanggotaan DPR diresmikan dengan Keputusan Presiden."

- b. UUD 1945 amandemen kedua **Pasal 18** ayat (3): “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.” Kemudian diperjelas lagi dengan Undang Undang No.22 tahun 2003 **pasal 52**: “ DPRD Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.” dan **Pasal 53** ayat (1): “Anggota DPRD Provinsi berjumlah sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya seratus orang.” Ayat (2): “Keanggotaan DPRD Provinsi diresmikan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden.”

Adanya ketentuan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan ketentuan bahwa seluruh anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Dengan adanya ketentuan ini, pada masa datang tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat. Hal itu tidak sesuai dengan paham demokrasi perwakilan yang mendasar keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan (*represent by election*). Dengan adanya seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilu, demokrasi semakin berkembang dan legitimasi DPR makin kuat.¹⁵⁵

Selain itu diatur pula ketentuan bahwa pemerintahan daerah memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Ketentuan ini dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mewujudkan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang DPRD-nya berwenang dalam menetapkan peraturan daerah dan

¹⁵⁵ MPR-RI, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Panduan Pemasarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Op Cit*, hal: 84

APBD bersama-sama dengan pemerintah daerah, serta mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah.¹⁵⁶

Untuk **nomor 3** dan **4** adalah proses pemilihan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan setelah pemilu memilih anggota legislatif. Untuk pemilihan presiden dilaksanakan dalam dua tahap, tahap pertama untuk memilih semua pasangan calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres) untuk kemudian diambil dua peringkat teratas perolehan suara. Untuk tahap kedua yaitu memilih dua pasangan kandidat capres dan cawapres yang menduduki peringkat dua teratas tadi sehingga dapat ditentukan siapa pemenangnya dilihat dari jumlah suara. Adapun pasal-pasal terkait Pemilu Presiden dalam UUD 1945 pasca amandemen ke empat, yaitu:

- a. UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 6A** ayat (1). “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Ayat (2). “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Ayat (3). “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.”

Maksud dari amandemen UUD 1945 pasca amandemen keempat menjadikan Pemilu presiden diselenggarakan secara langsung dianggap sejalan

¹⁵⁶ *Ibid*, hal: 81

dengan kesepakatan untuk mempertahankan (dalam arti lebih mempertegas) sistem pemerintahan presidensial. Legitimasi kuat hanya bisa diperoleh jika Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam sistem presidensial, setidaknya-tidaknya akan terdapat ciri-ciri.¹⁵⁷

- 1) Adanya masa jabatan Presiden yang bersifat pasti (*fixed term*).
- 2) Presiden di samping sebagai kepala negara, sekaligus sebagai kepala pemerintahan.
- 3) Adanya mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi.
- 4) Adanya mekanisme *impeachment*.

Dari proses nomor 1, 2, 3, dan 4 semua berimbas pada pola hubungan antara lembaga eksekutif (presiden) dengan lembaga legislatif (MPR, DPR, DPRD) di Indonesia (nomor 5). Pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang memenangkan pemilu presiden kemungkinan besar didukung oleh koalisi partai karena dimungkinkan oleh UUD 1945 amandemen ketiga Pasal 16 ayat (2). Legitimasi kuat yang dimiliki pasangan presiden dan wakil presiden yang memenangkan pemilu menjadi “tidak berpengaruh” karena dari koalisi partai yang mendukung timbul sebuah “kepentingan permanen”. Presiden dan wakil presiden terpilih yang didukung partai koalisi, harus membayar “*Cost Politic*”. Sehingga bukan hal berlebihan jika penulis memprediksikan suatu saat Indonesia akan mengalami transformasi dari yang awalnya menggunakan sistem pemerintahan demokrasi (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat) menjadi sistem pemerintahan oligarkis (pemerintahan oleh beberapa orang yang tergabung dalam sebuah kelompok atau suatu keluarga).¹⁵⁸

¹⁵⁷ *Ibid*, hal: 54

¹⁵⁸ Surianingrat, Bayu, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990, hal: 89

Pengawasan terhadap presiden sebagai kepala negara, dalam sejarah konstitusi di Indonesia untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam Tabel 2

Tabel 2
Pengawasan Terhadap Presiden Dalam Sejarah Konstitusi di Indonesia

PERIODE	SISTEM PEMERINTAHAN	PELAKSANA PENGAWASAN TERHADAP PRESIDEN	KETERANGAN
UUD 1945 (18 Agustus 1945-26 Desember 1949)	- Parlementer	- Secara formil DPR - Keputusan akhir tetap di tangan MPR	- Terjadi tumpang tindih kedudukan dan wewenang Presiden dengan DPR
UUD RIS (27 Desember 1949-19 Juli 1950)	- Parlementer	- DPR-RIS	- Terjadi ketidak konsistenan akibat kedudukan dari Presiden tidak dapat diganggu gugat
UUDS 1950 (20 Juli 1950-5 Juli 1959)	- Parlementer	- Pemerintah dan DPR	- Kedudukan Presiden yang kuat sehingga dapat pula membubarkan DPR
Dekrit Presiden 5 Juli 1959 a. Orde Lama (5 Juli 1959-11 Maret 1966) b. Orde Baru (11 Maret 1966-21 Mei 1998) c. Orde Reformasi /pasca amandemen UUD 1945 (21 Mei 1998-sekarang)	- Presidensial - Parlementer - Presidensial	- Tidak jelas (seharusnya dilakukan oleh DPR-GR) - Tidak jelas (seharusnya dilakukan oleh MPR) - DPR - diputuskan di sidang MPR setelah ada putusan hukum dari MK	- Presiden sebagai “Panglima Besar Revolusi” dapat berlaku otoriter terhadap DPR - Presiden “dijatuhkan” oleh rakyat pada agenda reformasi 1998 - Prosedur pengawasan hingga jatuh putusan, rumit

Sumber : bahan hukum sekunder, diolah penulis, 2008

4.2. *Labirin* Sistem Pemerintahan Di Indonesia (Analisis Kritis tentang Pengawasan Terhadap Presiden di Indonesia Pasca Amandemen Keempat UUD 1945)

Demokrasi ibarat sebuah permainan labirin. Ada pintu masuk akan tetapi tidak mudah mencari jalan keluarnya. Hal itulah yang terjadi di Indonesia kali ini yang seakan “tersesat” di dalam “labirin demokrasi” itu sendiri. Usaha-usaha untuk “meracik” konstitusi dasar yang mencirikan “demokrasi pancasila” terus dicoba akan tetapi belum menemukan jawaban yang tepat. Usaha pencapaian kedaulatan rakyat sebagai wujud demokrasi seakan mengalami kebuntuan. Bahkan menurut penulis, amandemen keempat UUD 1945 belum memberikan sebuah solusi yang tepat bagi pencarian jalan keluar dari labirin itu sendiri. Ini bisa dilihat dari analisis penulis di bawah ini.

Dari buku yang diterbitkan oleh MPR-RI sendiri yang penulis jadikan salah satu referensi, dijelaskan bahwa kedudukan presiden sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif negara serta MPR, DPR dan DPRD sebagai penyelenggara kekuasaan legislatif negara sama-sama kuat. Legitimasi yang kuat didapatkan karena kedua lembaga tadi langsung dipilih oleh rakyat sebagai wujud implementasi kedaulatan rakyat di sebuah negara demokrasi Indonesia. Selain itu dikatakan bahwa pemilu yang secara “substansial” sama, dapat mewujudkan sebuah *checks and balances system*. Jika memang itu yang diharapkan, tentunya ada dasar konstitusi yang jelas berkaitan dengan pengawasan kinerja masing-masing lembaga tinggi negara tersebut.

Problem selanjutnya yaitu berkaitan dengan siapa yang berwenang mengajukan tuntutan dan penurunan apabila diantara kedua lembaga tersebut

terbukti melakukan penyelewengan atau melanggar UUD 1945 serta bagaimana mekanisme penuntutan dapat dilakukan diantara keduanya? Ini harus segera dijawab agar rakyat tidak lagi terus dijadikan “tumbal penguasa negara” dikemudian hari karena dikhawatirkan bentrok massal (revolusi) akan kembali terjadi di Indonesia. Untuk menjawab semua permasalahan di atas memerlukan sebuah kajian yang mendalam (*In Depth Analysis*).

Sebagai konsekuensi dari diselenggarakannya sebuah negara dengan sistem presidensial, maka penulis pada kali ini akan membahas tentang bagaimana fungsi pengawasan dari presiden terhadap lembaga legislatif negara dengan menganalisis pasal-pasal terkait di dalam UUD 1945 pasca amandemen keempat. Pada saat ditemukan permasalahan seputar sistem ketatanegaraan di Indonesia terutama yang berkaitan dengan pengawasan presiden, diharapkan pada akhir tulisan akan ditemukan sebuah solusi cerdas tentang cara menguraikan “benang kusut” yang ada di dalam sistem pemerintahan Indonesia saat ini.

Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kenegaraan di dalam sebuah negara demokrasi lazimnya diselenggarakan oleh parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif negara. Munculnya wewenang tersebut tidak lain karena anggota parlemen (di Indonesia yaitu MPR) adalah sebagai “kepanjangan tangan” rakyat yang menyalurkan aspirasi untuk sama-sama dimusyawaratkan tentang jalan terbaik dalam mewujudkan aspirasi tersebut. Dengan kata lain, kedaulatan rakyat di Indonesia adalah kedaulatan yang diwakilkan atau “kedaulatan perwakilan”.

UUD 1945 pasca amandemen keempat juga mengatur hal-hal pengawasan terhadap pelaksanaan kenegaraan yang dijalankan oleh presiden sebagai pelaksana

undang-undang (lembaga eksekutif). Di dalam UUD 1945 menggambarkan bahwa fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). **Pasal 20** ayat (1) UUD 1945 menegaskan “ Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Bahkan lebih dipertegas lagi dalam **Pasal 20A** ayat (1) UUD 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Artinya kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgeting*) dan kekuasaan pengawasan (*control*) berada di Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut **Pasal 20A** ayat (2) “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat”. Ayat (3) “Selain hak yang diatur dalam pasala-pasal lain Undang Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas”.¹⁵⁹ Kedua pasal ini menurut penulis harus ditelaah lebih lanjut karena DPR memiliki legitimasi kuat untuk melakukan pengawasan terhadap presiden.

Kuatnya posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945 ditegaskan pula dalam **Pasal 7A** “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Margarito Khamis mengatakan bahwa masyarakat tidak perlu khawatir tentang apa yang dulu terjadi (UUD 1945 asli) gejala yang disebut *executive*

¹⁵⁹ Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Refoemasi*, Jakarta, Konpress, 2006, hal: 137

heavy kemudian pasca amandemen UUD 1945 keadaan berubah menjadi *legislative heavy* atau kekuasaan terpusat di lembaga legislatif. *Executive heavy* sendiri hanya dampak psikologis yang ditimbulkan oleh pergeseran bandul perubahan dari keadaan sebelumnya. Dalam sistem konstitusional yang baru dewasa ini, baik Presiden maupun DPR sama-sama menikmati kedudukan yang kuat dan sama-sama tidak dapat dijatuhkan melalui prosedur politik dalam dinamika politik yang biasa. Dengan demikian tidak perlu dikhawatirkan terjadinya eksekutif yang berlebihan dalam gejala *legislative heavy* yang banyak dikeluhkan oleh berbagai kalangan masyarakat. Karena dampak psikologis ini merupakan sesuatu yang wajar dan hanya bersifat sementara, sambil dicapainya titik keseimbangan (*equilibrium*) dalam perkembangan politik ketatanegaraan.¹⁶⁰

Penulis memiliki pandangan yang berbeda dengan Margarito Khamis. Secara sadar dia mengatakan bahwa “Presiden maupun DPR sama-sama menikmati kedudukan yang kuat dan sama-sama tidak dapat dijatuhkan melalui prosedur politik dalam dinamika politik yang biasa”. Ketika dua lembaga tinggi negara tersebut tidak bisa “saling menyentuh” atau dengan kata lain terbuka kemungkinan satu lembaga menjatuhkan lembaga lain karena alasan yang murni konstituen (bukan politis), bagaimana sebenarnya wujud sistem pemerintahan di Indonesia apakah *sistem presidensial* atau *sistem parlementer*?

Mengulang pembahasan sebelumnya, menurut Miriam Budiardjo di dalam sistem presidensial dengan *fixed executive* atau *Non-Parliamentary Executive*, kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif

¹⁶⁰ Khamis, Margarito, disertasi doktor dalam ilmu hukum tata negara, pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, lihat juga dalam *Ibid*, hal: 138

terhadap badan legislatif mengakibatkan bahwa kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Sedangkan sistem parlementer dengan *Parliamentary Executive*, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang “bertanggung jawab” diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya dan mati hidupnya bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif (azas tanggungjawab menteri).¹⁶¹

Bagir Manan mengatakan ada beberapa konsekuensi ketika pemilihan presiden diselenggarakan di Indonesia. Pertama; pemilihan langsung menyebabkan presiden (dan wakil presiden) tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR. Presiden dan Wakil Presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat. Dengan demikian “pemilihan presiden (dan wakil presiden) secara langsung semestinya ikut meniadakan MPR dalam sistem yang ada sekarang”. Kedua; harus diciptakan *checks and balances* baru terhadap presiden (dan wakil presiden) seperti keharusana ada konfirmasi DPR untuk pengangkatan menteri atau jabatan negara lainnya. Ketiga; harus diciptakan sistem “penindakan” baru terhadap presiden dan wakil presiden. Bagir Manan menegaskan bahwa “*Impeachment*” bukan forum pertanggungjawaban politik mengenai kebijakan pemerintahan tetapi merupakan pertanggungjawaban hukum. Keempat; pemilihan langsung Presiden (Dan Wakil Presiden), sistem ketatanegaraan RI makin mendekati sistem *pemisahan kekuasaan* (separation of powers), tidak lagi berdasarkan *pembagian kekuasaan* (distribution of powers).¹⁶²

¹⁶¹ Budiardjo, Miriam, *Lock Cit*

¹⁶² Manan, Bagir, *Op Cit*, hal:50-51

Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat empat perbedaan utama diantara sistem kabinet dan sistem parlementer yaitu:¹⁶³

1. Terpisah tidaknya kekuasaan seremonial dan politik (*seremonial and political powers*).
2. Terpisah tidaknya personalia legislatif dan personalia eksekutif (*separation of legislative and executive personnels*).
3. tinggi rendahnya corak corak kolektif dalam sistem pertanggungjawabannya (*lack of collective responsibility*).
4. Ada tidaknya kepastian masa jabatan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan (*fixed term of office*).

Pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung di Indonesia tahun 2004 lalu menunjukkan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, akan tetapi “keabsahan” dari sistem tersebut menjadi berkurang karena Indonesia juga mengadakan pemilu partai politik dan anggota legislatif (DPR dan DPRD) secara langsung. Selain itu **Pasal 7A** merubah pandangan tersebut karena ternyata DPR dapat meng-*Impeacht* Presiden sebagai kepala negara. UUD 1945 semakin terlihat “labil” dengan adanya UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 7C** “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Melihat kondisi ketatanegaraan Indonesia saat ini terutama dalam kaitannya tentang kedudukan presiden, maka slogan “*A Right Man In A Wrong Place*” dirasa cocok diberikan kepada orang yang menduduki jabatan presiden saat ini.

¹⁶³ Asshiddiqie, Jimly, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, Op Cit*, hal: 81-82

Tata cara *Impeachment* DPR terhadap Presiden terdapat di dalam UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 7B ayat:**

- (1). Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (2). Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3). Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4). Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat

tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.

- (5). Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (6). Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
- (7). Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 7B yang terdiri dari 7 ayat tersebut, menurut pandangan penulis banyak yang perlu dicermati karena dianggap sebagai pemicu tidak diselenggarakannya sistem presidensial “secara murni” di Indonesia diantaranya:

Pertama, UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 7B** ayat (1) “ (a) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada (b) Mahkamah Konstitusi* untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan (c) pelanggaran hukum* berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Pasal ini memiliki tiga problematika yang penulis tandai dengan huruf-huruf yang dicetak tebal ((a), (b), (c)):

Problem (a): Pada kalimat “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi”. Jadi, usul pemeriksaan presiden kepada Mahkamah Konstitusi adalah atas inisiatif DPR bukan MPR. Sesuai **Pasal 16** bahwasanya anggota DPR berasal dari partai politik. Kondisi riil saat ini, Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia diusulkan oleh koalisi partai (UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 6A** Ayat (2)) yang tidak terlalu signifikan di DPR. Partai koalisi tersebut yaitu Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang (PBB) dan PKPI dengan jumlah kursi tiga partai politik itu hanya 70-an kursi.¹⁶⁴

Logika penulis mengatakan bahwa besar prosentase kemungkinan Presiden dan Wakil Presiden yang saat ini menjabat (periode 2004-2009) di *Impeach* jika

¹⁶⁴ <http://www.mpr.go.id/pimpinan1/?p=75> diakses pada tanggal 22 Maret 2008

kondisinya demikian. Hal tersebut lebih karena alasan politis semata yaitu agar dalam pemilu selanjutnya partai koalisi tersebut menjadi turun pamornya di mata masyarakat. Namun Hidayat Nurwahid memiliki pandangan sendiri berkaitan dengan *Impeachment*. UUD 1945, kata dia, memang mengatur tentang impeachment. Tetapi hal itu (*impeachment*) merupakan sesuatu yang serius dan bukan main-main. “Dampak dari impeachment adalah bila presiden terbukti dan kemudian MPR menyatakan dimakzulkan (*impeach*) melalui proses di DPR dan Mahkamah Konstitusi (MK) itu mengharuskan diberlakukannya Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945 yang kami warisi dari MPR di masa lalu,”.

Menurut Hidayat Nurwahid selanjutnya, jika pasal itu diberlakukan, maka dalam waktu 30 hari, Indonesia dipimpin oleh *triumvirat* (Menlu, Mendagri dan Menhan). Dalam waktu 30 hari, MPR mengadakan sidang untuk memilih presiden dan wakil presiden dari pasangan yang diajukan parpol yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Artinya, parpol yang akan mengajukan adalah parpol yang mengajukan Yudhoyono-Kalla dan parpol yang mengajukan pasangan Megawati-Hasyim. “Bagaimana bila dalam waktu 30 hari gabungan parpol gagal mengajukan calon presiden yang mereka ajukan? Parpol yang mengajukan Yudhoyono-Kalla adalah Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang (PBB) dan PKPI. Jumlah kursi tiga partai politik itu hanya 70-an kursi. Dengan jumlah itu, maka mustahil bisa mendapat dukungan parpol lain di MPR dengan jumlah anggota MPR 678 kursi. Tetapi jika MPR gagal menghadirkan sidang paripurna dalam waktu 30 hari, maka siapa pemimpin bangsa ini pada hari ke-31?

UUD 1945 tidak mengatur hal tersebut dan sangat mengerikan bagi masa depan Indonesia,¹⁶⁵

Selain itu berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi, maka terlebih dahulu kita harus melihat komposisi dari sembilan anggota Hakim Mahkamah Konstitusi. UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 24C** ayat (3) menyebutkan bahwa “Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.” Tiga orang anggota Hakim Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh Presiden kemungkinan besar akan “berpikir dua kali” ketika akan memberikan putusan bersalah terhadap pengajuan perkara presiden oleh DPR. Tiga orang Hakim Mahkamah Konstitusi yang berasal dari DPR kemungkinan besar juga akan melakukan hal yang sama yaitu “mendukung” apa yang menjadi keputusan di DPR.¹⁶⁶

Tiga Hakim Mahkamah Konstitusi sisanya diajukan oleh Mahkamah Agung. Penulis dalam hal ini kembali mengkritisi pasal-pasal yang berkaitan dengan Mahkamah Agung baik dalam UUD 1945 pasca amandemen keempat maupun Undang Undang terkait lainnya.

Menurut UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 24A** ayat (3) “Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.” Kemudian dipertegas lagi dengan UU nomor 22 tahun 2003 **Pasal 26** ayat (1) “DPR mempunyai tugas dan wewenang: huruf (k). memberikan

¹⁶⁵ *Ibid*

¹⁶⁶ Bandingkan dengan bunyi UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 7B** ayat (3)

persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.” Dari bunyi dua pasal tersebut maka jelas bahwa DPR juga yang menentukan *siapa saja yang dapat diajukan sebagai Hakim Agung*. Di dalam melakukan tugas harian Mahkamah Agung mungkin DPR tidak terlalu “campur tangan” akan tetapi beda halnya dengan keputusan-keputusan krusial Mahkamah Agung. Kategori pengajuan tiga hakim Mahkamah Konstitusi dari Mahkamah Agung sudah pasti menjadi sebuah kategori putusan *urgent* bagi DPR yang tidak akan dilepas begitu saja pada saat pengambilan keputusan sehingga perlu dipantau walaupun secara *extensive*. Jika memang tidak salah prediksi penulis, maka sekali lagi korelasi “partai besar” dalam pengambilan keputusan di DPR ternyata juga berimbas terhadap keputusan Mahkamah Agung dalam hal-hal tertentu.

Dari beberapa analisis permasalahan di atas, maka penulis pesimis akan tercipta sebuah keputusan Mahkamah Konstitusi yang *independen*. Apalagi dalam hal pemberian keputusan terhadap pengajuan pemeriksaan presiden yang disampaikan DPR, sehingga bisa mengakibatkan dipecatnya (*Impeachment*) presiden dari jabatannya. Laica Marzuki berpendapat bahwa, konfigurasi pengangkatan Hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana termaktub dalam UUD 1945 **Pasal 24C** khususnya pada ayat (3) adalah sudah ideal. Hal itu dengan berbagai pertimbangan bahwa tiga lembaga kenegaraan tersebut merupakan pilar utama dalam menjalankan roda pemerintahan. Dengan adanya pembagian terhadap tiga lembaga itu, maka tidak terdapat lembaga yang paling dominant dalam mengusulkan Hakim Mahkamah Konstitusi. Subyektivitas dalam

penanganan perkara tidak akan terjadi karena integritas dan independensi para hakim juga sangat bergantung terhadap integritas masing-masing individu.¹⁶⁷

Sementara itu berkembang pula berbagai wacana yang menyatakan bahwa ke depan para Hakim Mahkamah Konstitusi idealnya dipilih oleh lembaga Independen seperti halnya Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan Hakim Agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.¹⁶⁸

Problem (b), pada kalimat “Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum.” Untuk kalimat di atas, jika kita tidak kritisi secara seksama maka kita tidak akan menemukan sebuah permasalahan. Penulis dalam hal ini mencoba mengkritisi secara gramatikal dan juga instansi yang terkait. Kalimat di atas mengandung unsur kata-kata “memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat”. Ternyata Hakim Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa sesuatu yang hanya bersifat “pendapat” Dewan Perwakilan Rakyat. Ini sangat tidak masuk akal untuk sebuah lembaga tinggi negara sekelas Mahkamah Konstitusi yang memeriksa sesuatu hanya berdasarkan sebuah “pendapat” bukan “persangkaan” atau juga “adanya tuduhan”.

Permasalahan gramatikal pada dasarnya tidak terlalu *substansif* akan tetapi kesalahan gramatikal yang terjadi di dalam pasal-pasal Undang Undang Dasar 1945 dampaknya akan dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia (lebih dari 200 juta

¹⁶⁷ Wardani, Kunthi Dyah, *Op Cit*, hal: 78 dalam wawancara dengan Bapak Laica Marzuki, 12 Agustus 2004.

¹⁶⁸ *Lock Cit*, lihat pula Satya Arinanto, *Wewenang Mahkamah Konstitusi*, Koran Tempo, Rabu 20 November 2002, hal: 87

penduduk). Contoh logis dari kesalahan gramatikal tersebut di dalam kehidupan sehari-hari semisal:

- a. A meminta hakim memeriksa B di persidangan karena A *berpendapat* bahwa B telah melakukan pencurian.
- b. Hakim memeriksa B di persidangan setelah mendengarkan *pendapat* A bahwa B telah melakukan pencurian.

Bandingkan dengan Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana Bab Penuntutan **pasal 137** yang menyatakan bahwa persidangan di pengadilan dilakukan setelah berkas perkara dari polisi sebagai penyidik sudah dinyatakan lengkap oleh jaksa yang memenuhi syarat materil dan formil. Kemudian diperjelas dengan Bab penyidikan **Pasal 102** tentang syarat-syarat penyidikan sehingga diberikan berkas laporannya kepada Jaksa Penuntut Umum. Jadi bukan semata-mata karena adanya pengajuan “pendapat” yang menjadikan dasar hakim memeriksa tersangka di pengadilan.

Selain itu kita juga dapat membandingkan isinya dengan bunyi Undang Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang “Hakim Mahkamah Konstitusi” **Pasal 80** pemohon dalam *Impeachment* adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kemudian pemohon juga wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya mengenai dugaan:

- a. Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau

- b. Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya, dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menyertakan keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan mengenai pendapat DPR sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 7B** ayat (3) UUD 1945, risalah dan/atau berita acara rapat DPR, disertai bukti mengenai dugaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2). Jadi terjadi “inkonsistensi” diantara kedua konstitusi tertulis di atas. Penulis berpendapat bahwa kata “pendapat DPR” di dalam **Pasal 7B** ayat (1) kurang memiliki “tekanan” yang dijadikan alasan untuk Mahkamah Konstitusi melakukan sidang pemeriksaan atau lebih menunjukkan unsur “subyektif” dari DPR. Kata-kata “persangkaan” atau “tuduhan” penulis jadikan sebagai rekomendasi untuk bunyi pasal tersebut.

Berkaitan dengan permasalahan instansi terkait, ternyata gagasan awal untuk mengajukan presiden ke Mahkamah Konstitusi karena pelanggaran-pelanggaran tersebut yang bisa berakibat dipecatnya (*Impeachment*) presiden berada di tangan DPR bukan MPR. Dalam Pasal 107 Konstitusi Panama, dinyatakan bahwa setiap wakil rakyat merupakan penjelmaan seluruh bangsa dan karena itu tidak boleh tunduk hanya kepada pemilihnya saja.¹⁶⁹ Hal yang sama juga dinyatakan dalam Pasal 76 Konstitusi Turki (1961) bahwa anggota Majelis Agung Nasional (Grand National Assembly) tidaklah mewakili daerah pemilihan ataupun mewakili para

¹⁶⁹ Dalam Konstitusi Panama Pasal 107 tahun 1961 ini dinyatakan: “*the disputes represent the entire nation, are not subject to any mandate and obey only the dictates of their own conscience*” dikutip dari Asshiddiqie, Jimly, *Op Cit*, hal: 24

pemilihnya belaka, tetapi mewakili seluruh bangsa.¹⁷⁰ Begitu pula Konstitusi Jerman Barat menyatakan bahwa wakil-wakil rakyat dalam *Lower House* (Bundestag) itu adalah “*representatives of the whole people, are not bound by orders or instructions and are subject only to their conscience*”.¹⁷¹

Jika konstitusi tersebut bisa dijadikan sebagai sebuah *doctrin* tentang siapa sebenarnya yang dimaksud dengan “wakil rakyat” maka, adalah yang wajar ketika proses *Impeachment* langsung diselenggarakan oleh MPR tanpa harus “berbelit” melalui proses-proses di atas. Komposisi MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD dirasa sangat mewakili seluruh rakyat Indonesia baik dalam skala “regional” maupun dalam skala “nasional”. Ini dirasa lebih kondusif bagi penulis karena untuk saat ini tidak ada bedanya antara “wakil rakyat” yang duduk di DPR dengan “wakil rakyat” yang duduk di DPD karena kedua *element* tersebut sama-sama dipilih oleh rakyat dan sama-sama didukung oleh partai politik. Penulis katakan “lebih kondusif” karena saat ini sangat sulit membedakan mana anggota DPR yang sedang menjalankan tugasnya sebagai “wakil rakyat” dan mana anggota DPR yang sedang menjalankan tugasnya sebagai “anggota parpol”.

Problem (c). pada kalimat “pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.” Untuk permasalahan kali ini yang muncul adalah berkaitan dengan jenis pelanggaran yang bisa mengakibatkan presiden terkena (*Impeachment*). Bagi penulis, pengkhianatan

¹⁷⁰ Dalam Konstitusi Turki Pasal 76 tahun 1961 ditentukan bahwa para anggota Majelis Agung Nasional (Grand National Assembly) itu “*represent neither their constituencies nor their constituents but the nation as a whole*”, *Lock Cit*

¹⁷¹ Pasal 38 Konstitusi Jerman (Barat), tahun 1949, *Lock Cit*

negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya (yang diancam hukuman minimal 5 tahun penjara atau lebih) merupakan kategori “hukum pidana”. Sehingga untuk beberapa kasus di atas jelas menjadi kompetensi peradilan pidana baik di tingkat Mahkamah Agung maupun peradilan-peradilan di tingkat bawahnya.

Untuk memperkuat argumen tersebut kita bisa membandingkan UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 24A** ayat (1) “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang” dengan UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 24C** ayat (1) “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.” Diperjelas lagi dengan UU nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi **Pasal 10** ayat (1) “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: huruf (a) menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Jadi “pengkhianatan negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya (yang diancam hukuman minimal 5 tahun penjara atau lebih)” memang sudah sewajarnya diperiksa oleh peradilan umum karena pelanggaran tersebut diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana bukan dengan Undang

Undang. Penulis memiliki kritik tersendiri terhadap *Impeachment* yang diselenggarakan di Indonesia. Bagi penulis, karena kompetensi merubah Undang Undang Dasar 1945 berada di tangan MPR maka proses pemeriksaan pelanggaran yang bisa mengakibatkan di-*Impeach* nya presiden langsung secara otomatis menjadi wewenang MPR.

Untuk kategori pelanggaran yang bisa mengakibatkan dipecatnya presiden (*Impeachment*) penulis memberi saran yaitu jenis pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan karena tidak sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia yang tertuang di dalam Undang Undang Dasar. Berdasarkan “Pembukaan” (preambul) UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan sama sekali, bagian kalimatnya berbunyi “...Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang **melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia** yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...” Kata yang dicetak tebal di atas adalah cita-cita negara Indonesia sejak awal Indonesia merdeka dan hal tersebut juga merupakan cita-cita para *founding fathers* Negara Republik Indonesia. Jadi, ketika presiden di dalam mengambil sebuah kebijakan (atau tidak membuat kebijakan) yang diketahui memberikan implikasi terjadinya pelanggaran atas apa yang disebut “cita-cita negara”, maka presiden hukumnya **wajib** di turunkan dari jabatannya (*Impeachment*).

Negara-negara lain juga memiliki persepsi berbeda tentang penyebab presiden dapat dipecat seperti Konstitusi Amerika Serikat Pasal 2 ayat 4 (*treason, bribery or other high crimes, and misdemeanors*), Konstitusi Argentina Pasal 52

(*malfeasance or crime committed in exercise of their offices or for common crimes*), Konstitusi Perancis Pasal 68 (*only the case of high treason*), dan Konstitusi Rusia Pasal 93 ayat 1 (*treason or the commission of some other grave crime*), misalnya, mengaitkannya dengan pelanggaran hukum pidana. Tetapi Konstitusi Jerman (Pasal 61 ayat 1) mengaitkan ‘*impeachment*’ itu, baik dengan pelanggaran tata negara maupun pidana, dan bahkan dengan semua bidang hukum: “*The Bundestag or the Bundesrat may impeach the Federal President before the Federal Constitutional Court for wilful violation of this Basic Law or any other federal statute*”. Presiden dapat di ‘*impeach*’, baik karena didakwa melanggar UUD ataupun UU Federal lainnya.¹⁷²

Beberapa contoh pelanggaran terhadap “cita-cita konstitusi dasar negara Indonesia” tersebut diantaranya terjadi pada “tragedi talang sari”, “peristiwa Semanggi”, penculikan aktivis kampus dan pembunuhan aktivis HAM Munir, lepasnya Timor-Timur dari wilayah RI atau kebijakan yang sedang dilaksanakan oleh presiden saat ini seperti kenaikan harga BBM dengan dalih “mengikuti kebijakan harga minyak dunia” yang menyebabkan naiknya harga bahan pokok masyarakat, kebijakan konversi minyak tanah ke gas serta menarik minyak tanah dari pasaran yang bersifat memaksa, tidak dipenuhinya anggaran pendidikan sebanyak 20% sesuai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta masih banyak lagi kebijakan pemerintah yang tidak pro rakyat. Kategori pelanggaran di atas apabila dilakukan oleh presiden maka pantas diajukan pemeriksaan ke Mahkamah Konstitusi sebagai “Penjaga Konstitusi Indonesia”.

¹⁷²http://209.85.175.104/search?q=cache:cBp01LWTOkxJ:www.theceli.com/index.php%3Foptio n%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D30%26Itemid%3D26+impeachmen t&hl=id&ct=clnk&cd=4&gl=id diakses pada tanggal 28 Maret 2008

Terhadap permasalahan ini Laica Marzuki berpendapat bahwa pada kasus seperti ini tidak bisa diajukan ke Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung secara bersamaan. Hal itu dipertegas dengan pendapatnya dalam prosedural penyelesaian kasus *Impeachment* atau pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden adalah prosedural konstitusi meski kasus yang dihadapi adalah kasus pidana.¹⁷³ Akan tetapi menurut Suwoto (Alm) idealnya, yang mengadili Presiden terkait dengan kasus-kasus pidana adalah Mahkamah Agung dan bukan Mahkamah Konstitusi.¹⁷⁴ Terlepas dari dua pendapat di atas di dalam buku keluaran Sekjen MPR RI sendiri dinyatakan bahwa di dalam praktiknya tidak ada keseragaman di negara-negara di dunia ini mengenai kewenangan MK disesuaikan dengan sejarah dan kebutuhan setiap negara. Ada konstitusi negara yang menyatukan fungsi mahkamah konstitusi ke dalam MA ada pula konstitusi negara yang memisahkannya sehingga dibentuk dua badan kekuasaan kehakiman, yaitu MA dan MK dan Indonesia mengikuti paham ini.¹⁷⁵

Penulis mencoba membandingkan dengan pasal-pasal lain yang terkait permasalahan di atas. Untuk yang pertama yaitu dengan bunyi UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 1** ayat (3) “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Yang dipertegas tentang kedudukan warga negara di hadapan hukum yaitu bunyi UUD 1945 amandemen kedua **Pasal 28 D** ayat (1) “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum” dan juga bunyi UUD 1945 **Pasal 27** ayat (1) “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan

¹⁷³ Laica Marzuki, *Op Cit*

¹⁷⁴ *Ibid*, bandingkan dengan pendapat Marsilam Simanjuntak yang menyatakan bahwa suatu kasus pidana yang melibatkan Presiden dapat diajukan pada dua lembaga yaitu Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK)

¹⁷⁵ Lihat dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Op Cit*, hal: 105

pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel).

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakkan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlihat ciri-ciri adanya:

1. Jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia.
2. Kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka.
3. Legalitas dalam arti hukum, yaitu bahwa baik pemerintahan/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar atas dan melalui hukum.

Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan dan perilaku alat negara dan penduduk (warga negara dan orang asing) harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum. Ketentuan itu sekaligus dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun oleh penduduk. Maka sudah sepantasnyalah hal ini berlaku juga pada seseorang yang menjabat sebagai presiden. Pengajuan usulan DPR ke MK terhadap dugaan terjadinya pelanggaran terhadap presiden lebih bersifat politis daripada menegakkan supremasi hukum di Indonesia sehingga harus ada kajian lebih lanjut berkaitan dengan hal tersebut.

Kedua, UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 7B** ayat (3) “Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.”

Sesuai **Pasal 17** ayat (1) UU no.22 tahun 2003 “Anggota DPR berjumlah lima ratus lima puluh orang.”. dan kemudian jumlah kursi ketiga partai koalisi pendukung Yudhoyono-Kalla hanya sekitar 70-an kursi. Jadi untuk membendung keinginan anggota DPR yang lain akan terasa sangat sulit. Kecuali jika Partai Golkar (dengan melihat Jusuf Kalla sebagai Ketua Umumnya saat ini) memberikan dukungan kepada pasangan presiden dan wakil presiden sekarang, maka hal penolakan *Impeachment* dari usulan partai lain akan dirasa sangat mudah 180⁰ karena jumlah anggota DPR dari Partai Golkar sebanyak 129 orang¹⁷⁶

Ketiga, UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 7B** ayat (4) “Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.”

Penulis tertarik dengan pendapat Laica Marzuki (mantan anggota hakim Mahkamah Konstitusi) yang dikutip dari buku Kunthi Dyah Wardani yang berjudul “*Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*”. Laica Marzuki menyatakan bahwa waktu 90 hari (tiga bulan) cukup untuk menyelesaikan permasalahan/memutus pendapat MPR tentang Presiden tersebut. Dengan asumsi

¹⁷⁶ Lihat Zaini, Faishal Helmy, *Bentuk Final NKRI Perang Ideologi dan Gerakan Politik Tentang Bentuk Negara*, Jakarta, RMBOOK, hal: 141

bahwa waktu tersebut harus dilaksanakan secara efektif dan kontinyu, bahkan pada hari libur dan tanggal merahpun, para Hakim Konstitusi terus bekerja.¹⁷⁷

Dipandang dari “kaca mata” idealisme, maka kita patut bangga memiliki seorang Laica Marzuki sebagai anggota Hakim Mahkamah Konstitusi yang bekerja keras demi tegaknya konstitusi di Indonesia. Akan tetapi dari “kaca mata” profesionalisme maka negara harus menyediakan *cost* lebih sebagai “uang lembur” layaknya pegawai di perusahaan swasta dan harus diatur dengan Undang-Undang tersendiri karena jika tidak maka negara dianggap telah melanggar Hak Asasi para Hakim Mahkamah Konstitusi.

Pendapat lain serupa juga diutarakan Taufikurrohman Syahruri yang mengatakan bahwa durasi waktu 90 hari (pemeriksaan presiden di MK) tersebut tidak ada alasan bagi Mahkamah Konstitusi untuk tidak selesai menyelesaikan tugasnya. Dan seandainya Mahkamah Konstitusi tidak dapat menyelesaikan tugasnya dalam jangka waktu yang telah ditentukan itu, maka dapat dikatakan Mahkamah Konstitusi melanggar Undang-Undang.¹⁷⁸ Pelanggaran yang dilakukan Mahkamah Konstitusi apabila tidak memenuhi kurun waktu 90 hari dalam memeriksa kasus dugaan pelanggaran presiden oleh DPR tidak dijelaskan tentang apa jenis hukumannya jika melanggar Undang-Undang tersebut, dan siapa yang berhak menjatuhkan hukuman kepada Mahkamah Kontitusi secara institusional. UUD 1945 hingga saat ini belum mengatur tentang ketentuan tersebut.

Keempat, UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 7B** ayat (7). Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan

¹⁷⁷ Wawancara dengan Laica Marzuki, lihat Wardani, Kunthi Dyah, *Op Cit*, hal: 81

¹⁷⁸ Wawancara dengan Syahruri, lihat dalam *Ibid*

Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Untuk menganalisis **Pasal 7B** ayat (7) di atas, penulis mencoba mengaitkan dengan Undang Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi **Pasal 24C** ayat (1) “ Mahkamah Konstitusi berwenang pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutu perselisihan hasil pemilu.”

Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi adalah bersifat final serta memiliki kekuatan hukum tetap. Selain itu tidak ada upaya banding atau kasasi seperti pada peradilan umum lainnya. Tetapi melihat kondisi Undang Undang di atas bisa saja terjadi hal yang lain. Rapat sidang paripurna MPR berkaitan tentang kasus *Impeachment* sangat besar kemungkinan “melepas” pendapat Mahkamah Konstitusi. Contoh beberapa kasus yang terjadi yaitu pada Presiden Amerika ke-17 Andrew Johnson dan Presiden Amerika ke-42 Bill Clinton yang memenangkan proses *impeachment* sehingga tidak jadi dipecat. Penulis mengambil sebuah contoh, jika MK memutuskan presiden bersalah namun kenyataannya setelah DPR membawa hasil putusan tersebut ke MPR dan di dalam sidang paripurna MPR menyatakan bahwa presiden dianggap tidak bersalah, maka keputusan MK menjadi “tidak digunakan”. UUD 1945 tidak mengatur konsekuensi dari kasus seperti ini.

Dampak dari tidak diaturnya masalah tersebut sangat tidak kondusif bagi sistem *checks and balances* lembaga negara di Indonesia yang coba dibangun di era reformasi sekarang ini. Harga diri serta kredibilitas Hakim Mahkamah Konstitusi menjadi sangat diragukan karena putusan MK yang bersifat yuridis ternyata harus “tersingkir” dengan keputusan sidang paripurna MPR yang lebih bersifat politis. Jika memang itu yang terjadi, maka Indonesia tidak pantas disebut sebagai “negara hukum” akan tetapi lebih pantas disebut sebagai “negara politik”. Inilah yang sekarang terjadi di Indonesia. Negara ini “terjebak” di dalam sebuah labirin demokrasi yang diciptakan oleh hasil kreasi para wakil rakyatnya sendiri sehingga kita masih harus berusaha keras mencurahkan waktu, pikiran cerdas, tenaga serta biaya untuk dapat menjadi pemenang dari permainan labirin tersebut.

A.5. Wacana Tentang Dewan Pertimbangan Agung

Pada saat Nabi Muhammad masih hidup, beliau mengangkat 13 orang sahabat yang dimintai pendapatnya berkaitan dengan permasalahan umat. Begitu pula pada zaman pemerintahan *Khulafau Rasyidin* yang menunjuk sahabat-sahabat terdekatnya selain untuk dijadikan “partner diskusi” tetapi juga sebagai sebuah kumpulan yang mengadakan musyawarah untuk proses pergantian khalifah. Tetapi fungsi utama dari diangkatnya para sahabat yang mewakili kelompok-kelompok Islam saat itu adalah sebagai tempat bertukar pikiran. Kumpulan sahabat inilah yang dalam perkembangannya disebut sebagai konsep awal lahirnya *Majlis Syura*.

Permasalahan dalam menjalani kehidupan bernegara sangatlah rumit dan dengan kuantitas yang tidak sedikit. Sehingga seorang kepala negara terkadang

memerlukan beberapa person untuk dijadikan kawan diskusi dalam menjalankan tugas eksekutif negara. Di Indonesia kumpulan tersebut pernah dilembagakan secara formil dengan nama Dewan Pertimbangan Agung.

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) hanya terdapat di dalam sistem UUD 1945 **Pasal 16** ayat (1) “Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang. Ayat (2) “Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah. Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (KRIS) dan Undang Undang Sementara 1950 tidak memuat dasar-dasar ketentuan mengenai DPA begitu juga dengan UUD 1945 amandemen keempat.

Ide badan negara yang memberi nasihat kepada Presiden pertama kali diutarakan Muhammad Yamindalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945. Muhammad Yamin menamakan badan negara ini “Majelis Pertimbangan”. . Supomo pada tanggal 13 Juli 1945 menyebut “Dewan Pertimbangan Agung” sebagai laporan atas RUUD yang sudah disusun yaitu dalam Bab II, Pasal 15.¹⁷⁹ Di balik kewajibannya menjawab pertanyaan presiden, akan tetapi segala jawaban dan nasehat DPA tidak mengikat presiden. Presiden dapat menerima maupun menolaknya karena tidak ada peraturan yang mewajibkan Presiden untuk mengajukan pertanyaan kepada DPA. Juga tidak ada peraturan yang mewajibkan Presiden untk memperhatikan nasehat DPA.

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 Presiden pada tanggal 22 Juli 1959 mengeluarkan perpres No.3 tahun 1959 tentang Dewan Pertimbangan Agung Sementara. Pada tahun 1965 MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. IX/1966

¹⁷⁹ Manan, Bagir, *Op Cit*, hal: 53

tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945. Kemudian Ketetapan MPRS No. XIX/1966 tentang Peninjauan kembali produk-produk legislatif negara di luar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945.

Pada tanggal 6 Mei 1967 tentang DPA, dalam UU lain diatur hal-hal sebagai berikut:

Tugas DPA ialah

- a. memberi jawaban atas pertanyaan presiden
- b. memajukan usul kepada pemerintah

Susunan anggota DPA meliputi unsur-unsur dari kehidupan masyarakat dan terdiri dari:

- a. tokoh-tokoh politik
- b. tokoh-tokoh karya
- c. tokoh-tokoh daerah
- d. tokoh-tokoh nasional

Jumlah anggota DPA ditetapkan sebanyak 27 termasuk pimpinan DPA.

Adapun pengangkatan dan pemberhentian anggota-anggota DPA dilakukan dengan Keputusan Presiden. Juga ditetapkan bahwa masa jabatan anggota DPA 5 tahun.¹⁸⁰ DPA yang seharusnya menjadi sebuah elemen penting di Indonesia justru nasibnya seakan “terbit-tenggelam”. Bahkan UUD 1945 amandemen keempat malah menghapus DPA dan mengganti fungsi sejenis menjadi Dewan Pertimbangan Presiden sesuai UUD 1945 amandemen keempat **Pasal 16** “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan

¹⁸⁰ Kansil, C.S.T, *Op Cit*, hal: 248-250

nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.”

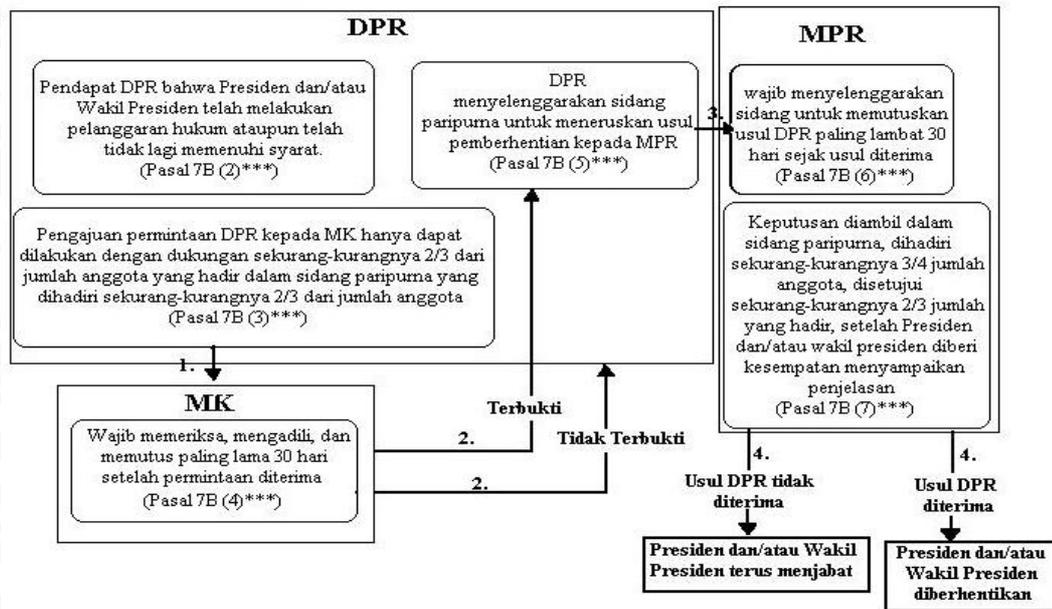
Seharusnya DPA tidak perlu dibubarkan akan tetapi diperkuat posisi dan wewenangnya seperti:

- a. Pengertian “Mengajukan usul kepada Pemerintah” tidak hanya terbatas kepada presiden. Usul atau pertimbangan dapat disampaikan pada unsur-unsur pemerintahan lainnya.
- b. Kegiatan DPA harus terbuka untuk umum. Jawaban kepada Presiden atau usul-usul kepada pemerintah harus diketahui umum, kecuali yang berkaitan dengan suatu rahasiainegara atau pemerintah yang ditentukan oleh Undang Undang.
- c. Presiden atau pemerintah harus sungguh-sungguh mempertimbangkan usul DPA. Setiap penolakan harus disertai dengan alasan yang tegas.¹⁸¹

Pasca amandemen keempat UUD 1945, terjadi perubahan mendasar mengenai tata cara pengawasan terhadap kepala negara (presiden) dan juga Tata cara mengajukan permohonan pemeriksaan yang bisa mengakibatkan dijatuhkannya presiden dari jabatannya jika dinyatakan bersalah. Untuk lebih memudahkan pemahaman tentang alur pengawasan presiden sehingga bisa berakibat diturunkannya presiden dari jabatannya bisa dilihat pada Gambar 11 di halaman selanjutnya.

¹⁸¹ Manan, Bagir, *Ibid*, hal: 56





Gambar 11 Model Pengawasan Terhadap Presiden Pasca Amandemen keempat UUD 1945

B. Perlunya Dilakukan Reaktualisasi Doktrin Politik Islam tentang Lembaga Pengawas Presiden Dalam Konstitusi di Indonesia

Data dalam penulisan kali ini penulis juga dapatkan melalui hasil wawancara dengan beberapa pihak yang memiliki kompetensi terkait judul tulisan dengan harapan juga untuk memperkuat argumen dan wacana tentang reaktualisasi doktrin politik Islam tentang lembaga pengawas presiden dalam konstitusi Indonesia. Adapun beberapa pihak tersebut diantaranya:

- 1.) Permadi, yaitu seorang anggota DPR RI senior dari Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan yang duduk di komisi I DPR RI. Adapun komisi I DPR RI meliputi bidang Pertahanan, Intelijen, Luar Negeri, Komunikasi dan Informasi. Sebagai anggota senior di PDI-P, Permadi juga mengikuti sejarah perkembangan konstitusi di Indonesia sehingga penulis banyak mendapatkan informasi serta kritik membangun berkaitan dengan judul penulisan.

- 2.) Mutammimul' Ula yaitu seorang anggota komisi III DPR RI dari Partai Keadilan Sejahtera. Adapun komisi III DPR RI meliputi bidang hukum, perundang-undangan, HAM dan keamanan sehingga sangat sesuai dengan judul tulisan. Selain itu Mutammimul' Ula juga pernah menjabat sebagai Wakil Ketua Sub Tim Kerja II Sosialisasi Putusan MPR dan juga salah seorang pelaku sejarah amandemen UUD 1945 hingga amandemen keempat. Kompetensi serta pengalaman dari pihak tersebut di atas yang menjadikan landasan bagi penulis untuk menjadikan Mutammimul' Ula sebagai salah satu responden.
- 3.) A.Helmy Faishal Zaini yaitu seorang anggota komisi III DPR RI dari Partai Kebangkitan Bangsa. Penulis tidak melakukan wawancara secara langsung akan tetapi menguti beberapa bagian penting dari buku karya pihak yang bersangkutan yang berjudul "Bentuk Final NKRI". Partai Kebangkitan Bangsa yang bercirikan Islam namun menjadikan Pancasila sebagai asa partai menjadi daya tarik tersendiri bagi penulis.
- 4.) Novriantoni yaitu redaktur kelompok Jaringan Islam Liberal (JIL). Kelompok yang mencuat namanya beberapa tahun terakhir ini memiliki pandangan tersendiri tentang tata cara berpikir terhadap Islam. Terlepas dari kontroversi JIL sendiri, Novriantoni adalah sarjana lulusan Universitas Al-Azhar Kairo, Mesir sehingga pendapat yang diberikan juga patut diperhitungkan terutama yang terkait dengan judul penulisan.
- 5.) Ismail Yusanto, yaitu Juru bicara Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). HTI sebagai jaringan dari kelompok Hizbut Tahrir internasional masih tetap teguh memperjuangkan visi kelompoknya yaitu mengakkan syariat

Islam di seluruh penjuru dunia. Ismail Yusanto sebagai juru bicara HTI Indonesia memiliki kompetensi tersendiri dalam menjawab permasalahan sistem negara khilafah ataupun tentang doktrin-doktrin politik Islam yang dianggapnya sangat relevan untuk diselenggarakan di Indonesia dan juga di seluruh negara di dunia.

B.1. Perspektif Permadi S.H

Sebuah wacana menarik disampaikan oleh Bapak Permadi yang notabene-nya adalah anggota senior dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (pecahan dari Partai Demokrasi Indonesia). Menurut pandangannya, gerakan massa Islam yang tergabung di dalam apapun nama dan bentuk organisasinya selalu mengiringi perjalanan bangsa Indonesia. Bahkan UUD 1945 orisinil dan juga UUD 1945 pasca amandemen keempat pada dasarnya sudah menampung aspirasi “kelompok Islam” dan begitupun dengan hukum formil lainnya di Indonesia.

Namun sayangnya, berkembangnya wacana Islam di Indonesia tidak diiringi dengan kecerdasan para pendukung gerakan tersebut. Kategori cerdas yaitu pemahaman terhadap UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebagai harga mati dan Pancasila adalah sebagi dasar negara. Tidak kemudian karena mayoritas penduduk di Indonesia memeluk agama Islam kemudian dasar negara di Indonesia juga Islam. Ini suatu hal yang sangat utopis bagi sebuah negara demokrasi seperti Indonesia.

Selain itu, jika ingin wacana Islam di Indonesia berkembang di seluruh lapisan penduduk, maka *behaviour* atau pola tingkah laku dari para ormas Islam seharusnya menunjukkan sisi Ke-Islamannya. Maksudnya adalah bahwa kondisi

ormas Islam di Indonesia saat ini banyak yang mendapatkan pandangan “miring” di mata masyarakat. Betapa tidak, dimulai dari kasus Bom Bali, Bom Marriot, Bom Kedutaan Besar Australia di kuningan Jakarta, Bom Malam Natal beberapa tahun silam semua mengarah kepada kelompok radikal Islam. Selain itu kita mengambil contoh kelompok gerakan Islam yang poskonya ada di sekitar Jakarta (tidak disebutkan namanya) sering “tampil” di televisi bukan dalam acara-acara yang bersifat agamis atau menyebarkan Islam secara damai akan tetapi justru dengan menunjukkan kekerasan-kekerasan dan tindak anarkis lainnya. Pernah terlihat di sebuah acara berita di televisi, anggota salah satu ormas Islam yang semuanya mengenakan “baju takwa” dan juga dilengkapi sorban melakukan tindakan anarkis dengan tidak hanya menyegel diskotik-diskotik tetapi juga merusak gedungnya dengan melempari kaca-kaca gedung dengan batu. Selain itu dengan brutalnya menghajar setiap orang yang ada di dalam gedung tersebut tanpa kompromi terlebih dahulu. Apa ini “wajah baru” dunia Islam di negara Indonesia saat ini?

Permadi mengakui pergerakan Islam di Indonesia secara kuantitas mengalami perkembangan yang sangat signifikan, akan tetapi secara kualitas masih jauh dari harapan. Sebenarnya tidak perlu secara formil membentuk lembaga-lembaga negara yang bercirikan Islam seperti pada zaman Nabi Muhammad dahulu, akan tetapi jika di dalam kesehariannya kita sudah berperilaku “secara Islam” maka semua akan berjalan dengan baik. Pergesekan kepentingan di DPR sangat kencang dan bahkan tidak sedikit yang menjadi korban. Apalagi mengganti sistem pemerintahan negara Indonesia saat ini, untuk membentuk

sebuah Undang Undang saja diperlukan waktu berbulan-bulan atau bahkan bertahun-tahun.

Di dalam wawancara yang dilakukan penulis, Permadi tidak ragu untuk mengungkapkan ada yang “tidak beres” di dalam Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia. Semua berawal dari sistem pemilihan wakil rakyat yang dipilih secara langsung pada pemilu legislatif tahun 2004 yang lalu. Jika ditelaah lebih lanjut, ternyata media tidak ada yang mengumumkan tentang hasil pemilu calon legislatif dari setiap parpol berdasarkan urutan perolehan suara. Jadi ketika sudah terpilih perwakilan-perwakilan partai yang duduk di kursi DPR juga tidak ada yang tahu apakah benar anggota yang duduk dari masing-masing partai sudah sesuai dengan hasil pemilu legislatif yang lalu.

Selain itu tidak sedikit juga anggota DPR yang bekerja tidak mencerminkan dirinya sebagai wakil rakyat akan tetapi hanya sebagai “pengikut setia” parpol yang menunjuknya. Untuk membuktikan hal tersebut bisa dilihat di setiap acara sidang paripurna DPR. Prosentase anggota DPR yang hanya sekedar datang tanpa bersuara dan hanya mengikuti kebijakan perintah parpol jauh lebih besar dari anggota DPR yang mengeluarkan pendapatnya baik itu atas nama rakyat maupun atas kegelisahan pribadi anggota yang menginginkan adanya perubahan kesejahteraan rakyat. Ini menunjukkan bahwa *personal behaviour* dari para anggota DPR harus dirubah dari yang awalnya hanya sebagai “pengikut setia” parpol menjadi anggota DPR yang aktif menyuarakan aspiras rakyat di setiap sidang DPR yang berkaitan dengan seluruh rakyat Indonesia.

Permadi merasa khawatir jika ini terus berlanjut dan kesabaran rakyat sudah habis menanti janji-janji anggota dewan untuk memperbaiki stabilitas



perekonomian di Indonesia serta meningkatkan kesejahteraan rakyat seluruhnya (bukan hanya kalangan tertentu), maka tidak menutup kemungkinan revolusi rakyat bisa terjadi di Indonesia bahkan dengan massa yang jauh lebih besar dari saat peristiwa reformasi Mei 1998 yang mengakibatkan lengsernya Presiden Soeharto. Kemudian yang menjadi sasaran tidak menutup kemungkinan beralih ke anggota DPR yang tidak bisa mewujudkan keinginan rakyat.¹⁸²

Dari hasil wawancara tersebut, penulis menyimpulkan bahwa permasalahan yang ada saat ini bukan karena sistem pemerintahan yang baik akan tetapi karena *personal behaviour* dari para wakil rakyat yang berimbas pada *culture behaviour* dari birokrasi secara komunal. Perubahan harus terjadi dari setiap watak anggota dewan untuk mengenyampingkan kepentingan pribadi ataupun partai di atas kepentingan rakyat Indonesia. Jika Islam bisa merubah bangsa ini menjadi lebih baik, maka tidak perlu *muluk-muluk* merubah sistem pemerintahan yang sudah ada akan tetapi mulailah ditanamkan di jiwa generasi muda Indonesia yang Islami yang kelak akan menggantikan generasi tua dalam mengarungi bahtera kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia.

B.2. Perspektif Mutammimul' Ula S.H

Mutammimul' Ula atau biasa dipanggil Bapak Tammim adalah salah satu pelaku sejarah amandemen UUD 1945 kesatu, kedua, ketiga dan keempat sekaligus karena menjabat pula sebagai Wakil Ketua Sub Tim Kerja II Sosialisasi Putusan MPR dari Partai Keadilan Sejahtera sebagai salah satu partai di Indonesia yang menjadikan Islam sebagai asas partai. Hasil wawancara dengan Tammim

¹⁸² Wawancara dengan **Permadi S.H** di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 19 Feburuari tahun 2006

didapatkan beberapa informasi dan wacana Islam tentang negara yang sangat komprehensif.

Prinsip-prinsip negara di dalam Islam itu ada tiga:

- a. Tauhid atau pengakuan terhadap Allah sebagai Tuhan yang Maha Esa.
- b. Al-Adalah atau Syariat Islam yang dijadikan dasar untuk menegakkan keadilan di muka bumi apabila manusia mau mendukung tegaknya syariah (norma-norma Islam) tersebut. Ini sebagai *de jure* dari sebuah negara.
- c. Syura atau adanya kesepakatan bersama seluruh rakyat. Jika Indonesia menginginkan negara berbentuk Republik (*'Re'* berarti kembali, *'public'* berarti masyarakat atau publik) jadi *'Republik'* berarti adanya sebuah negara yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat (rakyat berkuasa sepenuhnya).

Tammim menganalogikan relasi agama dan negara sebagai wujud ruh dan jasad sehingga tidak bisa dipisahkan satu dan yang lainnya akan tetapi tidak juga boleh dicampur aduk dengan menggunakan pikiran manusia biasa. Penempatan agama sebagai “ruh” dan negara sebagai “jasad” tidak bisa terbalik karena dampaknya akan sangat fatal di masyarakat. Praktik di negara-negara dunia juga tidak ada yang memisahkan kedua elemen tersebut sama sekali. Dengan kata lain apa yang negara barat sebut sebagai “negara sekular” atau memisahkan sama sekali agama dan negara atau “teori pemisahan” sebenarnya tidak mungkin terjadi di semua negara di dunia ini. Untuk membuktikan hal tersebut kita dapat melihat beberapa contoh negara seperti di bawah ini:

- a. Uni Soviet yang memosisikan agama dan negara secara “ortodok”

- b. China yang menjadikan Konfusiunisme (sebuah aliran) sebagai bagian dari dasar negara.
- c. Arab Saudi yang menyatukan agama dan negara.
- d. Irak dan Pakistan yang mengikat erat hubungan agama dan negara dibuktikan dengan adanya keterkaitan antara *Ulama* (pemimpin spiritual) dan *Umara* (pemimpin negara) di dalam menjalankan pemerintahannya.
- e. Mesir yang menetapkan Undang Undang di negaranya tidak boleh bertentangan dengan Al-Qur'an.
- f. Malaysia yang menjadikan Islam sebagai agama negara.
- g. Indonesia yang menjadikan Islam sebagai salah satu agama yang diakui.
- h. Turki yang menempatkan agama dan negara dalam sebuah interaksi dan intekhrasi.
- i. Dan contoh-contoh negara lain.

Islam memang mengenal apa yang disebut sebagai *fiqh siyasah* entah itu nantinya dijadikan sebagai sebuah doktrin politik ataupun hanya sebagai referensi yang pasti Islam juga membahas politik di dalam kehidupan sehari-hari. Walaupun Al-Qur'an dan sunnah hanya menerangkan secara global, untuk itulah diperlukan adanya *Ijma'* dari para pemimpin Islam dalam menyesuaikan diri dengan keadaan di masyarakatnya.

Doktrin Islam sudah “masuk” ke Indonesia sejak awal UUD 1945 yang dibuat oleh BPUPKI yaitu tercatat dalam Piagam Jakarta yang walaupun pada akhirnya kata “kewajiban menjalankan syariat Islam bagi para pemeluknya” dihapus di dalam UUD 1945 yang digunakan sebagai Konstitusi dasar negara



Republik Indonesia. Selain itu pada konstituante 1955 juga dimasukan “unsur Islam” di dalamnya. Di awal Orde baru Islam walaupun “secara simboli” berupa pelaksanaan syariat Islam juga sudah dimasukkan. Di luar konstitusi atau di dalam hukum positif Indonesia, Pengadilan Agama yang tetap eksis di Indonesia menunjukkan bahwa secara *de facto* syariat Islam telah “masuk” ke dalam kehidupan bernegara di Indonesia.

Pasca amandemen keempat UUD 1945, nuansa agama sebenarnya sangat kuat jika kita meneliti pasal demi pasal yang telah diamandemen. Beberapa pasal tersebut diantaranya:

- a. Dalam preambul UUD 1945 pada kalimat “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia...” dan pada kalimat “...Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya...”
- b. Pada UUD 1945 amandemen pertama **Pasal 9** ayat 1 Sumpah Presiden (Wakil Presiden) “Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indoensia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa.”
- c. Pada UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 24** “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang

berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan **peradilan agama**, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

- d. Pada UUD 1945 amandemen kedua **Pasal 28J** ayat (2) “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, **nilai-nilai agama**, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”
- e. UUD 1945 **Pasal 29** ayat (1) “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.” Dan ayat (2) “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”
- f. UUD 1945 amandemen keempat **Pasal 31** ayat (3) “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.”

Untuk konsep *checks and balances system* yang ada sekarang menurut filosofi Islam (Syura) harus ada transparansi dan liability sehingga Syura tersebut baru dapat berjalan. Kedaulatan di Indonesia ada di tangan rakyat dan sebagian dipercayakan kepada lembaga negara. Adapun tujuan pemberian sebagian kedaulatan adalah tidak lain untuk melindungi, menjamin, meminimalisasi

terjadinya distorsi atau penyimpangan yang dilakukan oleh “oknum pejabat negara” dengan mengatasnamakan Demokrasi. Sehingga untuk reaktualisasi doktrin politik Islam saat ini apalagi sampai diformilkan dalam bentuk kelembagaan negara dirasa belum perlu karena belum tentu dapat dijadikan sebuah solusi bagi tegaknya demokrasi di Indonesia. Adapun permasalahan yang terakhir muncul pasca amandemen keempat UUD 1945 yaitu **Pasal 24B** ayat (1) “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.”

Pasca penolakan *judicial review* berkaitan dengan kompetensi Komisi Yudisial dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim ternyata tidak “menyentuh” hakim Mahkamah Konstitusi sehingga seakan MK dianggap menjadi sebuah lembaga *superbody* yang tidak bisa diawasi. Prinsip *checks and balances* salah satunya adalah setiap lembaga negara tidak boleh memutus segala peraturan yang berkaitan dengan permasalahan lembaga itu sendiri. Sehingga perlu dilakukan *Constitution Review*. Tammim berpendapat, selain satu permasalahan di atas, selebihnya konstitusi di Indonesia sudah bisa dikatakan kondusif untuk digunakan sepuluh hingga duapuluh tahun ke depan. Ibarat sebuah mobil, maka Indonesia kali ini sedang menaiki mobil *Avanza* yang cukup nyaman namun belum sampai pada kualitas dan kenyamanan menggunakan mobil *BMW* atau *Volvo*.¹⁸³

¹⁸³ Wawancara dengan **Mutammimul’ Ula** di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 6 Februari 2008

B.3. Perspektif A.Helmy Faishal Zaini

Di tengah gejolak arus transisi demokrasi yang kian menggelora, semangat formalisasi Syariat Islam dalam konteks kenegaraan juga terus menunjukkan angka tambah. Menguatnya keinginan untuk melaksanakan ajaran Islam secara kaffah diikuti oleh pola pikir untuk melaksanakan gerakan formalisasi syariat Islam secara bertubi-tubi di negara ini. Terbukti beberapa tahun lalu, hasil penelitian PPIM Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta menunjukkan angka peningkatan drastis dalam penelitian tentang kehendak untuk melakukan formalisasi syariat Islam di Indonesia. Hasil penelitian yang dilakukan di 16 provinsi itu menunjukkan bahwa prosentase dukungan terhadap pemberlakuan syariah meningkat dari 57,8% pada tahun 2001 menjadi 67% pada tahun berikutnya.¹⁸⁴

Fokus perhatian yang seharusnya dilakukan sebenarnya bukan pada formalisasi syariat Islam di Indonesia karena menampilkan Islam yang tidak komplit berdampak serius bagi Islam sebagai agama yang *rahmatan lil alamin* dan bukan *rahmatan rahmatan lil muslimin* semata. Penerapan syariat yang hanya menyentuh aspek simbolis justru membuat orang salah menilai terhadap ajaran Islam dan akhirnya yang muncul adalah kriteria buruk bagi Islam. Pertama, Islam hanya identik dengan Arab saja, padahal Islam itu *syai'* (sesuatu) dan Arab itu *syai'un akhar* (sesuatu yang lain), artinya bukan entitas yang sama. Kedua, citra Islam sebagai agama yang kaku, rigid dan tidak menerima perbedaan kansemakin mengakar dalam benak orang-orang non muslim dan tentu kalangan *Islam-phobia* akan semakin banyak karena pemahaman yang salah.

¹⁸⁴ Mu'ti, Abdul, *Deformalisasi Islam, Moderasi Beragama di tengah Pluralitas*, Jakarta, Grafindo, 2004, hal: 64 dikutip dari Zaini, Faishal Helmy, *Ibid* hal: 50

Negara sebagai alat bukan tujuan untuk terlaksananya prinsip-prinsip *maqashid al-syariah* dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, dengan alur berpikir demikian maka Islam akan tetap pada porsi menggiring perilaku (baca: *akhlak*) manusia menjadi manusia yang bermartabat, bermoral dan jauh dari kemaksiatan yang menjadi parameter “mata” Allah dapat dilihat dalam pola kehidupan manusia yang berlomba-lomba menuju kebaikan (*fastabiqul khairat*).

Deformalisasi syariat Islam dengan demikian menjadi upaya solusi bagi problematika kehidupan dengan manifestasi wujud kongkrit kerakyatan, menjadi pendamping *mustad'afin*, mengelola aksi-aksi sosial yang mencerahkan, memberikan pendidikan gratis yang bermutu, bukan mendekati untuk memanfaatkan Islam di wilayah politik praktis. Tidak penting menjadikan Islam sebagai institusi negara tetapi justru yang jauh lebih penting adalah menggerakkan roh dan semangat Islam demi semaslahatan umat.

Karena *background* Helmy adalah dari Partai Kebangkitan Bangsa maka penulis mencoba mengutip apa yang menjadi *Mabda' Iyasyi* dan Negara Ideal bagi PKB. Bagi PKB, wujud dari bangsa yang dicitakan itu adalah masyarakat yang terjamin hak asasi kemanusiaannya, yang mengejawantahkan nilai-nilai kejujuran, kebenaran, kesungguhan dan keterbukaan bersumber pada hati nurani (*as-shidqu*), dapat dipercaya, setia dan tepat janji serta mampu memecahkan masalah-masalah sosial yang dihadapi (*al-amanah wa al-wafau bi al-ahdli*), bersikap dan bertindak adil dalam segala situasi (*al-adalah*), tolong menolong dalam kebajikan (*al-ta'awun*) dan konsisten menjalankan ketentuan yang telah disepakati bersama (*al-istiqomah*) musyawarah dalam menyelesaikan persoalan sosial (*al-syura*) yang menempatkan demokrasi sebagai pilar utamanya dan



persamaan kedudukan setiap warga negara di hadapan hukum (*al-musawa*) adalah prinsip dasar yang harus ditegakkan.¹⁸⁵

Jadi kesimpulan dari pendapat di atas menurut penulis, kata “deformalisasi Islam” yang diungkapkan Helmy menandakan bahwa syariat Islam bisa dijalankan di dalam kehidupan sehari-hari akan tetapi terbatas hanya pada individu-individu terkait. Ketika hal tersebut coba dilaksanakan di wilayah yang lebih luas, maka tidak perlu syariat Islam diwujudkan dalam bentuk formil hukum di Indonesia apalagi hingga membentuk sebuah lembaga negara di Indonesia yang mengadopsi dari sistem pemerintahan Islam masa lalu (sistem *khalifah*).

B.4. Perspektif Novriantoni

Jaringan Islam Liberal adalah sebagai salah satu fenomena organisasi massa Islam di Indonesia pasca reformasi 1998. Dikatakan demikian karena organisasi ini mengedepankan sebuah “liberalisme” dalam berpikir bahkan hingga pada perspektif agama. Judul penulisan kali ini dikritik secara tajam oleh Mas Novriantoni selaku Redaktur JIL, Jakarta.

Novriantoni menganggap bahwa tulisan yang berjudul “Reaktualisasi Doktrin Politik Islam (*Fiqh Siyasah*) tentang Lembaga Pengawas Presiden Dalam Konstitusi Di Indonesia (Perspektif Kritis Nilai-Nilai Pancasila)” dianggapnya sebagai sebuah judul yang menawarkan *romantisme* kejayaan pemerintahan Islam di masa lampau. Kondisi hari ini di Indonesia yang dihantam oleh arus globalisasi yang sangat deras mengharuskan orang-orang di Indonesia berpikir kritis dan berpandangan jauh ke depan bukan malah melihat sejarah yang tidak

¹⁸⁵ Dikutip dari Zaini, Faishal Helmy, *Op Cit*, hal: 49-93

pasti. Ini menjadi sangat penting agar Indonesia tidak terkucilkan dari peradaban dengan negara-negara lain.

Selain itu mahasiswa sebagai *agent of change* di era reformasi sekarang ini, sebaiknya jangan sampai “terdoktrin” ajaran-ajaran yang disampaikan ormas-ormas Islam yang radikal dengan menawarkan *euphoria* masa lalu. Berkaitan dengan korelasi antara agama dengan negara, Novriantoni memiliki pandangan tersendiri. Ketika manusia berpikir liberal (bebas tanpa batas) maka kita akan menemukan solusi-solusi yang bersifat factual dalam menjawab permasalahan ketatanegaran modern saat ini. Pengadopsian “demokrasi barat” selama itu dirasa baik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat maka hal tersebut menjadi sah-sah saja. Selain itu pengadopsian tersebut bukan hanya dalam tataran konsep akan tetapi juga dalam praktik di lapangan apabila terbukti bahwa sistem pemerintahan negara-negara yang menganut paham demokrasi terbukti memajukan kesejahteraan maka hal tersebut juga patut dicontoh oleh negara Indonesia.

Di zaman modern seperti sekarang ini, konsep formalisasi syariah Islam ke dalam konstitusi negara dirasa sudah “tidak laku” lagi. Pendapat tersebut diutarakan Novriantoni sekaligus mengutarakan pendapat selanjutnya yang mencontohkan banyak negara-negara yang memformilkan syariat Islam di dalam konstitusinya justru terbukti banyak rakyatnya yang melarat dan terjadi pelanggaran HAM dimana-mana. Arab Saudi misalkan, walaupun “menyatukan” prinsip Agama dan Negara dengan menjadikan Al-Qur’an sebagai konstitusi dasar banyak melakukan penyiksaan bahkan pembunuhan terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) disana dan pelakunya tidak dijerat hukum sama sekali.

Di negara lain misalkan di Irak dan Afghanistan justru, sistem pemerintahan Islam yang digunakan telah melahirkan sebuah pemerintahan tirani dengan pemimpin yang diktator seperti Adolf Hitler di negara Jerman ataupun Benito Mussolini di Italia. Bahkan di Turki pada akhir pemerintahan zaman Turki Usmani pada akhirnya melakukan pemisahan (sekularisasi) antara agama dengan negara karena dianggapnya agama menghambat negara menuju modernitas. Kemudian Novriantoni membandingkan dengan negara-negara yang menggunakan prinsip demokrasi di Amerika Serikat. Di Amerika semua warga negara berhak untuk menyampaikan aspirasinya tanpa harus khawatir akan berhadapan dengan “gerbang birokrasi” yang tebal. Kedaulatan Rakyat benar-benar dijunjung tinggi sehingga negarapun menerima segala macam kritik dan saran untuk memperbaiki negaranya.

Menanggapi kondisi ketatanegaraan Indonesia saat ini, Novriantoni berpendapat bahwa daripada kita pusing mengusahakan diformalkannya syariat Islam di dalam konstitusi Indonesia, lebih baik sebagai warga negara kita mendukung sepenuhnya apa yang menjadi kebijakan di pemerintahan. Dukungan rakyat membawa efek positif bagi berjalannya agenda kenegaraan ketimbang memberikan kritik-kritik atau usulan-usulan yang tidak sesuai dengan UUD 1945 seperti dalam bentuk formalisasi Islam di dalam konstitusi Indonesia tadi. Jika memang terbukti pemimpin negara saat ini belum mampu membawa rakyat Indonesia kepada kemakmuran dan kesejahteraan, maka kita tinggal menggantikan arah dukungan kita kepada pihak lain yang dirasa pantas dan memiliki kredibilitas yang lebih baik dari presiden sebelumnya.



Di dalam wawancara yang dilakukan oleh penulis, Novriantoni mengakui bahwa Jaringan Islam Liberal (JIL) tidak mempunyai konsep tertentu berkaitan dengan sistem ketenagaraa. Hal yang pasti adalah, pengadopsian dari sistem pemerintahan demokrasi barat yang terbukti bisa mewujudkan kesejahteraan masyarakat bisa dijadikan reverensi bagi Indonesia untuk menggunakan atau mencontoh sistem tersebut. Selain itu Novriantoni mewakili JIL tidak sependapat dengan organisasi-organisasi massa Islam lain yang menginginkan ditegakkannya syariat Islam di dalam konstitusi Indonesia apalagi dalam bentuk formil sebuah lembaga negara Islam (sistem *Khilafah*).¹⁸⁶ Doktrin politik islam yang dimasukkan ke dalam lembaga pengawas presiden sebagai objek penulisan kali ini menjadi kategori “hal yang tidak mungkin” dilakukan oleh sistem pemerintahan di Indonesia.

B.5. Perspektif Ismail Yusanto

Hizbut Tahrir Indonesia tidak kalah fenomenal kehadirannya di Indonesia pasca reformasi 1998. Organisasi yang terkenal dengan jargon “Saatnya khalifah memimpin dunia dan selamatkan Indonesia dengan syariat” terus melancarkan aksinya agar syariat dapat ditegakkan di Indonesia.

Ismail menyatakan bahwa kondisi internasional telah melewati beberapa fase yaitu sosialisme dan kapitalisme akan tetapi kondisinya tidak menjadi lebih baik di dalam kehidupan masyarakat, sehingga Islam bisa dijadikan sebagai sebuah solusi alternatif. Berdasarkan perspektif kenegaraan terutama dalam kaitannya dengan masalah kepemimpinan, maka pemimpin yang baik adalah yang

¹⁸⁶ Wawancara dengan **Novriantoni**, di kantor kesekretariatan Jaringan Islam Libera, Jakarta, pada tanggal 20 Februari 2008

patuh kepada sistem yang baik pula. Problem saat ini, pemimpin yang ada di Indonesia tidak bisa menyatukan seluruh umat yang ada di Indonesia, sehingga di dalam Islam adalah istilah *Khilafah* sebagai sebuah sistem kepemimpinan yang dapat menyatukan seluruh umat di Indonesia. Dari perspektif teologis, kita di dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara semata-mata karena ibadah yang berarti taat kepada sang pencipta. Oleh karena itu di dalam kehidupan bernegarapun sudah sewajarnya menggunakan aturan dari sang pencipta.

Prinsip “Ketuhanan Yang Maha Esa” di dalam Pancasila, di Indonesia tidak ada lagi selain Allah S.W.T. Pancasila sebagai *set of philosophy* sehingga di satu sisi bukan sebagai permasalahan akan tetapi Pancasila tidak mengatur sistem apapun termasuk sistem politik di Indonesia. Ismail mencontohkan Mubiarto yang mencoba merumuskan sistem ekonomi Pancasila hingga akhir hayatnya tidak terwujud. Jadi Pancasila sebagai falsafah “bisa ditarik kesana kemari” dan *nothing to do with Pancasila*. Bahkan sila-sila di Pancasila sebenarnya bisa diaplikasikan lewat syariat Islam. Khilafah sebagai sebuah *super state* di bawah satu kepemimpinan yang berbeda dengan *nation state* sebagai negara-negara yang berdiri dari puing-puing sistem pemerintahan Khilafah masa lalu.

Di dalam sistem khilafah, sistem *checks and balances* diselenggarakan oleh: *Pertama*, majelis umat yang dipilih oleh semua rakyat. *Kedua*, partai politik sebagai wadah untuk mewujudkan *amar ma'ruf nahi munkar*. *Ketiga*, individu yang dapat menyalurkan aspirasinya secara langsung tanpa terhalang oleh “birokrasi”. *Keempat*, aparaturnegara, yang paling utama adalah ketakwaan seorang Khalifah. Bahkan Khilafah menjunjung tinggi demokrasi karena rakyat

bebas memilih siapa yang pantas jadi pemimpin mereka karena pemilihan diselenggarakan langsung bukan melalui perwakilan-perwakilan. HTI memiliki cara tersendiri untuk menjadikan syariat Islam (dengan sistem pemerintahan Khilafah) bisa diselenggarakan di Indonesia yaitu dengan tiga cara:

- a. *Tasqib*, atau melaksanakan sistem kaderisasi di seluruh Indonesia.
- b. *Taamul Maalmustama*, tahapan pergaulan dengan masyarakat.
- c. *Istilamushultah*, tahapan perebutan kekuasaan

Satu-satunya cara untuk menjadikan sistem khilafah ke dalam negara Indonesia menurut Ismail yaitu melalui jalur yang “tidak biasa” atau tidak melalui jalur konstitusi. Hal ini suatu saat akan terwujud melihat kondisi rakyat yang semakin tidak percaya dengan pemimpinnya sendiri karena janji-janji akan terjadinya perubahan tidak kunjung terwujud.¹⁸⁷

Responden yang terdiri dari berbagai macam *background* baik dari segi pemikiran, keyakinan ataupun dari institusi yang bervariasi tersebut memberikan jawaban yang bervariasi pula. Wacana tentang reaktualisasi doktrin politik Islam sebenarnya bukan merupakan hal baru dalam konstitusi di Indonesia. Pendapat para responden terkait dengan perlu atau tidaknya kembali dilakukan reaktualisasi doktrin politik Islam (*fiqh siyasah*) ke dalam konstitusi dasar Republik Indonesia yaitu UUD 1945 terutama dalam kaitannya dengan masalah lembaga pengawas presiden dapat dilihat dalam Tabel 3 di halaman selanjutnya.

¹⁸⁷ Wawancara dengan **Ismail Yusanto** di Gedung Dakwah Hizbut Tahrir Indonesia pada tanggal 15 februari 2008

Tabel 3

Argumen dan Kesimpulan Formalisasi Lembaga Pengawas Presiden Sesuai Doktrin Politik Islam (*Fiqh Siyasah*) Dalam Konstitusi Indonesia

	Doktrin Politik Islam (<i>Fiqh Siyasah</i>) Dalam Sejarah Konstitusi Indonesia	Formalisasi Lembaga Pengawas Presiden Sesuai Doktrin Politik Islam (<i>Fiqh Siyasah</i>)	Kesimpulan
Permadi S.H	- sudah dilakukan hingga UUD 1945 amandemen keempat	- tidak perlu	- perubahan <i>personal behaviour</i> umat Islam Indonesia jauh lebih penting
Mutammimul' Ula S.H	- sudah dilakukan karena sesuai kodrat, agama dan negara tidak dapat dipisahkan satu sama lain	- tidak perlu	- konstitusi Indonesia saat ini masih efektif digunakan sepuluh hingga dua puluh tahun ke depan termasuk dalam hal pengawasan presiden
A.Helmy Faishal Zaini	- sudah dilakukan	- tidak perlu	- deformalisasi syariat Islam menjadi solusi, syariat Islam dilaksanakan oleh tiap-tiap individu
Novriantoni	- sudah dilakukan	- sangat tidak perlu	- memformilkan lembaga negara sesuai syariat Islam di dalam konstitusi tidak sesuai dengan kondisi saat ini
Ismail Yusanto	- sudah dilakukan	- sangat perlu	- penegakkan syariat Islam di muka bumi sebagai syarat mutlak untuk mencapai kesejahteraan rakyat

Sumber : bahan hukum sekunder, diolah penulis, 2008



B.6 Perspektif Penulis

Ali Abdul al-Raziq dalam bukunya “Fundamentals of Government” (al-Islam wa ushul al-Hukm) berpendapat bahwa “Islam tidak pernah mengklaim suatu bentuk pemerintahan duniawi; hal ini diserahkan untuk dipikirkan secara bebas oleh pemeluk-pemeluknya. Al-Qur’an tidak pernah menyebut khalifah; artinya kekhalifahan bukanlah bagian dari dogma Islam. Ide tentang kekhalifahan dibuat oleh kitab-kitab fiqh yang disusun beberapa abad setelah wafatnya nabi.¹⁸⁸ Tidak ada *nash qath’i* yang menerangkan adanya sistem pemerintahan dalam Islam, tapi Syari’ah dengan pengertian yang benar memiliki arti metode untuk maju dan berkembang. Dengan demikian ia akan selalu berjalan bergandengan dengan kemajuan dan inovasi-inovasi baru. Oleh karena itu, sistem pemerintahan Islam yang benar adalah sistem yang lahir dari realita masyarakat yang sehat dan timbul dari kehendak masyarakat dari kehendak rakyat yang bebas serta sesuai dengan situasi zamannya. Demikian pula, sistem tersebut memberikan peluang bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pembuatan Undang-Undang, pengontrolan dan evaluasi. Serta selalu memperhatikan kemajuan universal sehingga ia dapat mengambil saripatinya yang berupa kebebasan, keadilan, egalitarian serta sistem terbaik dalam hal manajemen, administrasi, pendidikan, kebudayaan dan sistem pemerintahan universal yang sesuai dengan kondisi rakyat.¹⁸⁹

Masyarakat politik menurut Al-Qur’an adalah masyarakat politik yang berorientasi moral dan dimaksudkan untuk menekankan praktik-praktik politik

¹⁸⁸ Ali Abdul Raziq, al-Islam wa ushul al-Hukm, Cairo, lihat dalam Hakim, Lukman, Yuanda Kusuma, A.Robith Muhajir, *Syari’ah Sosial Menuju Revolusi Kultural*, UMM Press, Malang, 2004, hal: 116

¹⁸⁹ *Ibid*, hal: 136-137

yang akan menghasilkan kebaikan maksimum bagi masyarakat, yaitu AL-Qur'an yang secara tegas menerima yang ma'ruf dan menolak yang munkar. Habibullah Payman dari Iran mengatakan, "dalam Ideologi Islam permanensi dan kesinambungan revolusi (sampai perbedaan antara yang menindas dan yang ditindas tidak ada lagi) lebih penting daripada revolusi itu sendiri. Revolusi merupakan salah satu dari beberapa alternatif bagi manusia yang bertanggung jawab. Artinya manusia harus berusaha mengubah sistem yang didasarkan atas istikbar (keangkuhan kekuasaan dan eksploitasi) dan istidh'af (penekanan dan penindasan) dan penolakan terhadap yang munkar (ketidak-adilan). "Revolusi yang permanen" semacam itu dan perlawanan terhadap arogansi kekuasaan secara terus menerus merupakan bagian dari kultur politik Islam.¹⁹⁰

Ternyata, *Fiqh Siyasah* di dalam Islam tidak diatur secara komplit atau terperinci di dalam Al-Qur'an maupun as-sunnah. Akan tetapi hal penting ketika kita membahas apa yang penulis anggap sebagai "doktrin politik Islam" adalah bahwa kita telah mempergunakan akal pikiran yang dianugerahkan oleh Allah SWT untuk sesuatu hal yang membawa kepada kemaslahatan umat. Hal tersebut sebagai wujud syukur kita atas apa yang telah Allah berikan kepada kita. Penulis sudah menjelaskan adanya korelasi antara lembaga pengawas yang pernah dilaksanakan pada sistem pemerintahan Islam masa lalu dengan lembaga pengawas presiden di Indonesia. Secara normatif, lembaga Indonesia memang lebih maju karena diatur di dalam konstitusi, akan tetapi ketika dipraktikkan di dalam kehidupan sehari-hari maka lembaga pengawas pada zaman pemerintahan Islam masa lalu jauh lebih unggul dari yang ada di Indonesia saat ini.

¹⁹⁰ Payman, Habibullah, *Istidh'af wa Istikbar*, Teheran, 1352, hal: 55, terjemahan bebas dari teks Persia Lihat dalam *Ibid*, hal: 134-135

Secara filosofis, tidak ada yang membedakan kedua sistem tersebut yaitu untuk mewujudkan kedaulatan rakyat seutuhnya. Jika pada zaman pemerintahan Islam masa lalu belum mengenal istilah “demokrasi” akan tetapi mereka sebenarnya telah mencontohkan bagaimana prinsip demokrasi diselenggarakan di dalam sebuah negara. Di kalangan para Sarjana Muslim sendiri terjadi perkembangan penafsiran mengenai kedaulatan itu sendiri. Pendapat pertama melihat kedaulatan dengan penekanan pada konsep kekuasaan hukum (nomokrasi). Sedangkan pendapat kedua lebih cenderung kepada konsep Islam mengenai negara sebagai ‘*divine democracy*’ (demokrasi suci) yang semuanya adalah milik Allah.¹⁹¹ Konsep *Majlis Syura* dalam pemerintahan Islam walaupun konstitusi dasarnya adalah Al-Qur’an bukan Undang Undang Dasar seperti di Indonesia, akan tetapi sejalan dengan konsep Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia saat ini dan secara prinsip hampir tidak memiliki perbedaan sama sekali baik dari segi kriteria anggota, pemilihan anggota, tugas dan wewenang dan hal-hal lainnya.

Fungsi kontrol atau pengawasan yang menjadi wewenang dari *Majlis Syura* ataupun Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia seharusnya menjadi fungsi terpenting yang harus diatur secara seksama di dalam UUD 1945. Jika pengawasan pada zaman pemerintahan Islam masa lalu (*Khulafaur Rasyidin*) rakyat berhak langsung mengajukan kritik atau saran kepada pemerintah, lain halnya dengan di Indonesia. Ironis ternyata anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang seharusnya mendukung aspirasi rakyat justru saat ini seakan menjadi “tembok tebal” yang menghalangi aspirasi rakyat yang ditujukan kepada presiden.

¹⁹¹ Asshiddiqie, Jimly, *Islam Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, Gema Insani, Press, 1995, hal:16

Sejarah pemerintahan khalifah masa lalu bisa dijadikan perbandingan yaitu, penurunan khalifah (*Impeachment*) dalam sejarah, banyak dilakukan oleh orang-orang berpedang. Dari 62 orang khalifah pada periode kekhalifahan Umayyah dan Abbasiyyah, sebanyak 52 orang terbunuh atau mati, lima orang dipaksa mengundurkan diri secara sukarela, tiga orang buta, sehingga terdiskualifikasi dan hanya satu orang yang di *Inpeachment*. Khalifah Rasyid Billah satu-satunya khalifah di antara sederetan penguasa (khalifah) yang mendapat tuntutan *Impeachment* berdasarkan hasil musyawarah *Majlis Syura*.¹⁹² Tentu para presiden di negara ini tidak ingin mengalami nasib tragis seperti 52 orang khalifah yang di *Impeach* oleh “orang-orang berpedang”. Sehingga harus serius dalam menyelesaikan permasalahan *Impeachment* sebagai sebuah hasil dari pengawasan kepala negara yang bertindak sewenang-wenang.

Di dalam sub bab berjudul “*Labirin* Sistem Pemerintahan Di Indonesia (Analisis Kritis tentang Pengawasan Terhadap Presiden di Indonesia Pasca UUD 1945 Amandemen Keempat)” penulis menjelaskan tentang terjadinya *disorder constitution* atau “kekacau balauan” konstitusi (UUD 1945 pasca amandemen) yang mengatur tentang tata cara *Impeachment*. Perubahan harus segera terjadi agar tidak terjadi *chaos* (kekacauan) di masyarakat yang merasa tidak puas dengan kinerja para pemimpin negaranya sendiri. Mosi tidak percaya dilakukan oleh rakyat terhadap wakil rakyatnya sendiri baik di lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, akan tetapi tidak melalui jalur konstitusional karena peradilan di selenggarakan “di jalan” atau sidang rakyat. Hal ini bukan tidak mungkin terjadi melihat catatan kelam sejarah sistem pemerintahan khalifah Islam masa lalu.

¹⁹² Suntana, Ija, *Op Cit*, hal: 9

Penulis juga akan mencoba memberikan beberapa solusi berkaitan dengan masalah di atas. Pendapat penulis yang menyatakan bahwa ada “ketidakberesan” sistem pemerintahan di Indonesia, dimulai sejak para wakil rakyat itu dipilih maka kaitannya adalah tentang tata cara pemilihan umum di Indonesia. Goenawan Mohamad menyebut, pemilu adalah sebuah kombinasi antara harapan dan ironi. Ada harapan untuk memperoleh seorang pemimpin yang terbaik, tetapi harapan itu sendiri diam-diam sebenarnya tak bisa mutlak di hati kita. Dalam pemilu, orang yang memberikan suara adalah orang yang siap kecewa dan orang yang dipilih adalah orang yang siap dibatasi. Partai dan ekspresi politik saat ini adalah pengalaman baru yang disusun di atas puing-puing pengalaman yang sudah pupus dari daya ingatan kolektif masyarakat.¹⁹³

Bandingkan dengan pendapat Dr. Yusuf Al-Qardhawy yang menyatakan bahwa multipartai yang diperbolehkan dalam daulah Islam adalah multipartai yang disyariatkan yaitu timbul multipemikiran, sistem dan politik yang bisa disodorkan suatu golongan yang memiliki landasan dan hujjah, yang didukung orang-orang yang mempercayainya dan mendirikan partai dianggap sebagai cara terbaik untuk mengadakan perbaikan. Multipartai dalam kancah politik tidak berbeda jauh dengan multimazhab dalam kancah fiqih. Suatu mazhab fiqih merupakan sekolah pemikiran yang memiliki akar-akar yang khusus dalam memenuhi syariat dan menyimpulkan dalil-dalilnya yang terinci. Pada dasarnya para pengikut Mazhab adalah murid-murid di sekolah tersebut, yang percaya bahwa sekolah itulah yang mendekati kebenaran dan lebih menunjukkan jalan dari sekolah lainnya. Mereka serupa dengan kelompok pemikiran dan para anggotanya

¹⁹³ Hidayat, Komarudin, M. Yudhie Haryono, *Manuver Politik Ulama Tafsir Kepemimpinan Islam dan Dialektika Ulama Negara*, Bandung, Jalasutra, hal:62

saling bertemu pada dasar-dasar ini serta mendukungnya, sekalipun tidak menganggap mazhab lain bathil.¹⁹⁴ Jadi multipartai semata-mata diselenggarakan untuk menyatukan orang-orang yang memiliki keyakinan yang sama dengan visi dan misi yang coba diselaraskan bukan semata-mata sebagai “kendaraan” sebagian anggota partai yang ingin menduduki kursi kekuasaan dengan memanfaatkan anggota atau pendukung partai.

Menurut UUD 1945 amandemen keempat, maka Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial karena presiden dipilih langsung oleh rakyat. Untuk itu beberapa konsep yang penulis anggap selaras dengan sistem tersebut yaitu:

- a. Pemilihan calon presiden langsung dilakukan rakyat. Presiden memajukan diri sendiri (independen) dalam pemilihan dengan tidak didukung oleh partai politik manapun guna menghindari terjadinya kebuntuan dalam hal pengawasan pasca terpilihnya presiden seperti yang terjadi saat ini, selain untuk memperkecil kemungkinan terjadinya unsur *money politic* saat pemilihan.
- b. Pemilihan calon presiden dilakukan langsung oleh rakyat, calon presiden boleh didukung oleh parpol asalkan bukan dengan koalisi parpol karena *apology* yang mengatakan bahwa adanya koalisi parpol menandakan akan tercipta visi dan misi yang sama di dalam pemerintahan sehingga dapat berjalan dengan lancar, terbukti sulit terjadi karena semua keputusan parpol dalam perspektif penulis adalah murni politik.

¹⁹⁴ Al-Qardhawy, Yusuf, *Fiqh Daulah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah*, Op Cit, hal:212-213

- c. Presiden dipilih oleh badan atau lembaga pemilih yang sengaja dibentuk melalui pemilihan langsung oleh rakyat untuk setiap kali pemilihan presiden. Sebagai catatan, badan pemilih tersebut bersifat independen serta bebas dari pengaruh partai-partai politik manapun. Hal tersebut bisa diatur dalam konstitusi (UUD dan UU).

Konsep pemilihan presiden yang penulis ajukan juga tidak terlepas dari pengamatan penulis tentang sudah majunya kualitas pendidikan politik masyarakat di Indonesia. Kualitas pendidikan politik dan mulai pahami masyarakat pemilih di Indonesia sehingga dengan penuh kesadaran dapat memilih siapa pemimpin ideal bagi Indonesia saat ini yang dilihat dari beberapa kualifikasi. Beberapa kriteria tokoh yang sudah mulai dilirik masyarakat pemilih di Indonesia saat ini misalkan dari latar belakang pendidikan yang memadai, melihat tokoh dari kerajinan beribadah, kedekatan dengan rakyat kecil atau tidak sedikit pula yang melihat dari keberhasilan tokoh tersebut di bidang usaha.

Studi perilaku pemilih di atas salah satunya sudah dilakukan oleh Pusat Studi Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, sebuah lembaga *research* independen yang berlokasi di daerah Surabaya. Dalam penelitiannya yang terakhir yang dilakukan untuk mengetahui data perkembangan perilaku pemilih di Indonesia menjelang diselenggarakannya Pemilihan Umum tahun 2004 yang lalu, didapatkan hasil penelitian yang sangat mendukung untuk diselenggarakannya konsep Pemilu Presiden yang penulis ajukan. Data tersebut dapat dilihat pada Tabel 4 di halaman selanjutnya.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Asfar, Muhammad, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Surabaya, Eureka, 2006, hal:205

Tabel 4
Kriteria Ketokohan Pemimpin Menurut Responden
(N=900)

Kriteria	Presentasi
Jabatan Formal	4
Kesalehannya	40,4
Kecendekiawanannya	16,9
Popularitasnya	0,3
Kedekatannya dengan Rakyat Kecil	31,3
Keberhasilan di Bidang Usaha	1,6
Lain-lain	5,5
Jumlah	100

Sumber : bahan hukum sekunder, diolah penulis, 2008

Dari tabel di atas ternyata mayoritas masyarakat Indonesia saat ini, sedikit yang memilih kriteria “keberhasilan di bidang usaha” sebagai kriteria ketokohan pemimpin (5,5% responden) ideal. Jadi jika calon presiden tidak didukung oleh partai, (independen) maka kemungkinan terjadinya *money politic* bisa diminimalisir karena pemilih semakin cerdas dalam menentukan pilihannya. Ini sebagai korelasi antara kriteria ketokohan “keberhasilan di bidang usaha” identik dengan kemapanan tokoh secara finansial ternyata hanya sebagian kecil yang menganggapnya sebagai suatu hal yang *urgent*. Pemilih di era reformasi seperti sekarang ini lebih memandang ketokohan pemimpin dari kriteria “kesalehannya” (40,4%) atau juga kriteria “kedekatannya dengan rakyat kecil” (31,3%). Dari data di atas penulis yakin bahwa konsep pemilu langsung dengan tiga metode yang penulis ajukan, dapat diselenggarakan dengan baik di Indonesia.

Profit bagi sistem pemerintahan Indonesia dengan diajukannya ketiga rekomendasi tata cara pemilu presiden langsung tersebut juga semakin signifikan. Ketentuan-ketentuan lain yang menyertai pemilihan dengan sistem di atas juga akan berubah pula polanya. Sebagai contoh, komposisi anggota MK sebagai pemeriksa usulan DPR terhadap presiden yang melakukan pelanggaran juga

semakin memperbesar unsur independensitasnya. Hal itu terjadi karena presiden bebas memilih 3 orang hakim MK tanpa adanya tekanan dari partai manapun yang ada di DPR. Selain itu jika memang fungsi pengawasan masih berada di tangan DPR, maka keputusan hasil rapat untuk mengajukan permohonan pemeriksaan kepada MK terhadap tuduhan bahwa presiden telah melakukan pelanggaran yang ada di dalam konstitusi akan menjadi lebih obyektif. Hal itu terjadi karena tidak ada partai yang dirugikan secara psikologis apabila presiden pada akhirnya terkena *Impeachment* kecuali pada usulan (2) hanya parpol yang mendukung saja yang mengalami *side effect* dari adanya *Impeachment* tersebut.

Apabila diperlukan sebuah lembaga baru yang berwenang melakukan pengawasan terhadap kepala negara dalam sebuah negara yang menganut sistem presidensial maka penulis juga memiliki solusi tersendiri. Mengambil contoh pada negara-negara di skandinavia, Inggris, Prancis, Selandia Baru, Guyana, Mauritius, dan beberapa negara lainnya, negara-negara tersebut membentuk lembaga tersendiri untuk melindungi warganegaranya dari tindakan-tindakan yang tidak adil dari penguasa (pemerintah). Pimpinan yang mengepalai atau mengetuai institusi seperti ini disebut *ombudsman* sebagai bentuk peradilan atau komisioner. Ombudsman itu sendiri sebenarnya tidak berhak mengadili atau menjalankan fungsi peradilan terhadap keluhan-keluhan seperti itu, namun lembaga ini dapat melakukan penyelidikan terhadap keluhan individual setiap warganegara yang menerima perlakuan yang dirasakan kurang atau tidak adil dari pemerintah.¹⁹⁶

Komisi tersebut diangkat dan bertanggungjawab kepada parlemen (MPR). Untuk komposisi dari anggota Komisi Ombudsman, penulis mengacu kepada

¹⁹⁶ Asshiddiqie, Jimly, *Op Cit*, hal:21

kriteria anggota *Majlis Syura* yang disampaikan oleh Abu Ya'la yang menyebutkan ada tiga kualifikasi yang harus dipenuhi oleh setiap wakil rakyat atau *ahl-ikhtiyar* yaitu: *pertama*, adil terhadap siapa saja dan selalu memelihara wibawa moral sosial (*muru'ah*); *kedua*, pengetahuan yang memadai tentang seluk beluk kenegaraan sehingga mampu menentukan pilihan yang tepat, walaupun tidak harus memenuhi persyaratan tingkat *mujtahid*; *ketiga*, berwawasan luas, cerdas, kritis, dan bijak sehingga mampu mengapresiasi berbagai alternatif untuk dapat memilih sesuatu yang lebih maslahat untuk rakyat.

Jadi komposisi anggota dari lembaga yang diketuai Ombudsman ini, setidaknya disesuaikan dengan 3 kriteria yang disampaikan oleh Abu Ya'la. Untuk kriteria *pertama*, adil terhadap siapa saja dan selalu memelihara wibawa moral sosial (*muru'ah*) sejenis dengan kriteria seorang hakim, maka anggota hakim agung maupun hakim Mahkamah Konstitusi bisa menjadi rekomendasi di dalamnya. Untuk kriteria *kedua*, pengetahuan yang memadai tentang seluk beluk kenegaraan sehingga mampu menentukan pilihan yang tepat, walaupun tidak harus memenuhi persyaratan tingkat *mujtahid*, maka identik dengan para akademisi atau dengan kata lain adalah guru-guru besar di bidang ilmu tata negara juga bisa mengisi posisi ini. Kriteria *ketiga*, berwawasan luas, cerdas, kritis, dan bijak sehingga mampu mengapresiasi berbagai alternatif untuk dapat memilih sesuatu yang lebih maslahat untuk rakyat. Kriteria ini sangat identik dengan kriteria anggota Majelis Ulama Indonesia sebagai pemberi fatwa terhadap umat Islam di Indonesia (untuk agama lain disesuaikan) sebagai rekomendasi terakhir.

Lembaga pengawas presiden yang penulis ajukan ini harus diatur sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kondisi ketatanegaraan Indonesia saat

ini. Susunan, kedudukan, tata cara kerja serta pola hubungan dengan lembaga negara lain dapat diatur di dalam Undang Undang dasar dan diperjelas lagi dengan Undang-Undang yang baru sehingga dapat berjalan sesuai dengan fungsinya dan tidak malah menjadi permasalahan baru.

B.6.1. Kembali Kepada Fitrah Pancasila Sebagai Dasar Negara Indonesia

Sudah tidak dapat ditawar-tawar lagi, dasar negara Indonesia adalah Pancasila sebagai buah pikiran yang dicurahkan oleh para pendiri bangsa Indonesia dan tercerahkan oleh Rahmat Tuhan Yang Maha Esa. Para penguasa bangsa ini terikat oleh landasan bangsa yang menjunjung tinggi adanya kedaulatan rakyat di dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Inti landasan sila-sila Pancasila adalah **Tuhan, Manusia, Satu, Rakyat dan Adil**. Konsekuensinya, segala sifat-sifat dan keadaan negara harus sesuai dengan hakekat Tuha, manusia, satu, rakyat dan adil. Jika diperinci pengertian sifat-sifat ini pada hakikatnya meliputi empat hal yaitu:¹⁹⁷

- a. Sifat lahir
- b. Sifat batin
- c. Sifat yang berupa bentuk, wujud, dan susunan negara Indonesia.
- d. Sifat yang berupa potensi

Bung Karno mengatakan bahwa di dalam alam pikiran dan perasaan yang filsafati maka demokrasi, *dus*, bagi kita bukan sekedar satu alat teknis saja, tetapi *saw geloof*, *saw* kepercayaan dalam usaha mencapai bentuk masyarakat sebagai

¹⁹⁷ Kaelan, M.S, *Filsafat Pancasila Disusun Berdasarkan Silabus dan SAP Tahun 1990*, Yogyakarta, paradigma, 1991, hal: 85-86

yang kita cita-citakan. Jadi di dalam kehidupan kita selalu hendak berdiri di atas dasar kekeluargaan, di atas dasar musyawarah, di atas dasar demokrasi, di atas dasar yang dinamakan kedaulatan rakyat. Maka oleh karena itu, bagi kita bangsa Indonesia, demokrasi atau kedaulatan rakyat mempunyai corak nasional, satu corak kepribadian kita, di dalam alam pikiran kita, di dalam alam perasaan kita, satu corak *dus* yang tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain hanya sebagai alat teknis saja. Demokrasi kita adalah demokrasi Indonesia.¹⁹⁸

Inti dari segala permasalahan di Indonesia adalah tidak adanya “keseimbangan” antara rakyat dengan penguasa. Perlu dicamkan bahwa Pancasila menjunjung tinggi demokrasi, akan tetapi demokrasi yang bercirikan ke-Indonesiaan. Demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat sepenuhnya. Pancasila sebagai sebuah pemikiran luhur, yang menampung semua aspirasi rakyat Indonesia selain sebagai bentuk keseimbangan antara negara dengan agama sebagai kodrat Tuhan. Sebuah konsep dasar negara yang unik, berkarakter kuat serta mampu menyatukan segala elemen kehidupan yang tidak dimiliki oleh bangsa lain di dunia selain di Indonesia. Dasar negara ideal itulah yang disebut dengan nama Pancasila.

Dari wacana yang disampaikan penulis serta pemaparan solusi-solusi yang dapat diselenggarakan di Indonesia semata-mata untuk menjadikan bangsa Indonesia jauh lebih baik ke depannya. Untuk memudahkan dalam hal memahami perspektif penulis dapat dilihat pada Tabel 5 di halaman selanjutnya.

¹⁹⁸ K.Rahardjo, Iman Toto, Herdianto WK (ed), *Bung Karno, Wacana Konstitusi dan Demokrasi Indonesia Kenangan 100 Tahun Bung Karno.*, Jakarta, Grasindo, 2001, hal: 182-183

Tabel 5

Problematika dan Solusi Terhadap Konstitusi Ketatanegaraan Indonesia

No	Problematika	Kondisi Saat Ini	Solusi
1.	Sistem Pemilu calon presiden dan calon wakil presiden dengan pemilu calon anggota legislatif	Terjadi inkonsistensi dengan Sistem Presidensial di Indonesia	Perubahan Konsep Pemilu Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden yaitu: <ol style="list-style-type: none"> a. Pilpres langsung dengan kandidat calon independen b. Pilpres langsung dengan dukungan parpol tunggal c. Pilpres langsung yang dipilih melalui badan atau lembaga (independen) yang dibuat langsung oleh rakyat setiap kali pemilihan
2.	Pengawasan terhadap Presiden yaitu sebagai Kepala Negara dan juga sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan di Indonesia sesuai UUD 1945 amandemen keempat	Bentuk pengawasan hingga dijatuhkannya hasil putusan, melalui proses yang terlalu rumit dan waktunya sangat singkat	Membentuk Komisi Ombudsman dengan kombinasi anggotanya berasal dari kalangan hakim (Mahkamah Konstitusi), Pemuka Agama (Majelis Ulama Indonesia) dan juga kalangan akademisi (Guru Besar Universitas)
3.	Konstitusi Indonesia	Di Indonesia terjadi <i>Disorder Constitution</i> (kondisi konstitusi yang carut-marut)	Kembali kepada fitrah yaitu berpegang teguh kepada Pancasila sebagai dasar negara Indonesia

Sumber : bahan hukum sekunder, diolah penulis, 2008

C. Wujud Pelaksanaan Reaktualisasi Doktrin Politik Islam tentang Lembaga Pengawas Presiden Dalam Konstitusi di Indonesia

Bab-bab sebelumnya sudah dijelaskan tentang apa yang dimaksud dengan doktrin politik Islam (*fiqh siyasah*). Penulis juga sudah membuktikan bahwa doktrin politik Islam tersebut juga sudah pernah diselenggarakan di dalam konstitusi di Indonesia. Fakta yang terjadi di negara Indonesia saat ini adalah terjadi inkonsistensi antara bentuk negara Indonesia yaitu presidensial dengan sistem pemilihan umum anggota legislatif yang dipilih secara langsung. Implikasinya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat menjadi memiliki legitimasi yang sangat kuat sehingga tidak bisa dijatuhkan atau dibubarkan oleh presiden.

Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia dianalogikan sebagai sebuah lembaga *Majelis Syura* yang ada pada zaman pemerintahan Islam masa lampau, maka Indonesia ternyata hanya mengambil sebagian konsep dari lembaga tersebut. Dampak dari hal tersebut dapat dilihat semisal pada fungsi pengawasan lembaga legislatif negara terhadap kinerja presiden pun pada akhirnya menjadi kurang sempurna dan murni bersifat politis semata.

Untuk mewujudkan diselenggarakannya reaktualisasi doktrin politik Islam tersebut ke dalam konstitusi di Indonesia maka penulis berpendapat bahwa perubahan dapat diselenggarakan melalui jalur konstitusional (jalur normal) sesuai dengan amandemen keempat UUD 1945 **Pasal 37** ayat:

- (1). Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- (2). Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3). Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4). Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya limapuluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5). Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Pasal-pasal di dalam UUD 1945 amandemen keempat yang menurut pendapat penulis perlu diamandemen berkaitan dengan permasalahan kali ini yaitu pada **Pasal 6A ayat**

- (1). Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2). Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3). Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.



(4). Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

(5). Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Beberapa alternatif solusi amandemen pasal 6A di atas, seperti pada sub bab sebelumnya, maka bisa dimasukkan tata cara pemilihan calon presiden dan calon wakil presiden baru yang mekanismenya antara lain yaitu:

1. Pemilihan calon presiden langsung dilakukan oleh rakyat.
2. Pemilihan calon presiden dilakukan langsung oleh rakyat, calon presiden boleh didukung oleh partai politik asalkan bukan dengan koalisi partai politik.
3. Presiden dipilih oleh badan atau lembaga pemilih independen yang sengaja dibentuk melalui pemilihan langsung oleh rakyat untuk setiap kali pemilihan presiden.

Pasal yang berkaitan dengan pengawasan presiden, maka jika difokuskan tentang lembaga negara mana yang berhak melakukan pengawasan tersebut bisa dilihat pada bunyi UUD 1945 amandemen ketiga **Pasal 7B ayat (1)**: “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat

bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Sebagai alternatif amandemen pasal tersebut, seperti pada sub bab sebelumnya, penulis mengusulkan dibuatnya komisi Ombudsman di Indonesia dengan komposisi yang sudah dijelaskan sebelumnya yaitu terdiri dari anggota-anggota hakim Mahkamah Konstitusi, para pemuka agama sebagai contoh anggota Majelis Ulama Indonesia dan juga para Guru Besar Perguruan Tinggi atau Universitas di bidang politik dan tata negara. Adapun kedudukan dari komisi Ombudsman penulis berpendapat bahwa lembaga tersebut akan efektif jika diletakkan sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Komisi Ombudsman yang diletakkan sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya tersebut sebagai dasar pertimbangan pernah adanya Dewan Nasional pada saat Indonesia menggunakan Undang Undang Dasar sementara 1950. Perbedaan prinsipil yang ada di kedua lembaga tersebut yaitu bahwa Komisi Ombudsman dicantumkan nama serta lembaganya ke dalam konstitusi dasar di Indonesia dan diatur lebih jelas di dalam Undang-Undang sehingga memiliki keabsahan di dalam menjalankan fungsinya. Komisi Ombudsman penulis ajukan sebagai sebuah alternatif solusi dengan argumen dasar yaitu untuk menutupi kekurangan dari penyelenggaraan fungsi pengawasan yang menjadi salah satu fungsi vital dari lembaga legislatif negara seperti yang pernah diselenggarakan oleh *Majlis Syura* pada zaman sistem pemerintahan Islam masa lampau.

Usulan amandemen dari **Pasal 7B ayat (1)** UUD 1945 amandemen ketiga tersebut secara otomatis mengharuskan diamandemennya pula **Pasal 7B ayat (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)**. Amandemen dari beberapa ayat tersebut adalah sebagai fokus dari wujud diselenggarakannya reaktualisasi doktrin politik Islam (*fiqh siyasah*) tentang lembaga pengawas presiden di dalam konstitusi di Indonesia. Jadi ketika penulis mengajukan sebuah ide atau konsep lembaga pengawas presiden baru untuk diselenggarakan di Indonesia yang secara fundamental mengadopsi dari fungsi pengawasan khalifah sebagai kepala negara yang diselenggarakan oleh lembaga *Majlis Syura* pada sistem pemerintahan Islam masa lampau, maka wujud reaktualisasi tersebut secara garis besar bisa diselenggarakan melalui jalur konstitusional atau dengan cara mengamandemen pasal-pasal terkait di dalam UUD 1945.

Fokus pada komisi Ombudsman sendiri berkaitan dengan tata cara pemilihan anggota, kualifikasi anggota, lamanya masa jabatan anggota, status, fungsi dan kedudukannya tidak dapat penulis jelaskan secara terperinci di dalam tulisan kali ini agar tidak keluar dari tema penulisan yang diajukan. Harapan dari penulis sangat sederhana yaitu agar terjadi efek “tik-tak” di dalam penyelenggaraan negara di Indonesia antara presiden di Indonesia selaku kepala negara dan kepala pemerintahan dengan rakyat Indonesia selaku pemegang kedaulatan tertinggi di dalam negara Republik Indonesia yang diatur dalam UUD 1945. Jauh dari harapan tersebut yang ingin penulis utarakan adalah agar cita-cita negara Indonesia sesuai dengan makna filosofis Pancasila, menciptakan masyarakat Indonesia adil dan makmur dapat terwujud di masa yang akan datang.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Doktrin Politik Islam telah menunjukkan pentingnya sebuah pengawasan terhadap kepala negara. Bentuk pengawasan terhadap kepala negara tersebut di antaranya yaitu:

- a. Menurut Al-Qur'an dilakukan oleh Allah S.W.T secara langsung dan umat wajib memperingati pemimpin negara yang bertindak sewenang-wenang
- b. Menurut tokoh pemikir Islam, bentuk pengawasan terhadap kepala negara diantaranya bisa dilakukan oleh kelompok dominan pendukung khalifah (Ibnu Khaldun), Allah S.W.T tidak secara langsung (Ibnu Abi Rabi', Ibnu Taimiyah, Imam Ghazali), Umat/rakyat (Fahmi Asy-Syannawi, Mawardi, Taqiyuddin An Nabhani), *Majlis Syura* yang diselenggarakan oleh *Al hall wa al'aqd* (Rasyid Ridha), Ulama (tokoh-tokoh kaum Sunni).
- c. Menurut sejarah sistem ketatanganan Islam yaitu diselenggarakan secara langsung oleh rakyat (zaman pemerintahan Nabi Muhammad di negara Madinah dan zaman pemerintahan *Khulafaur Rasyidin*) dan dilakukan oleh *Majlis Syura* (zaman pemerintahan *Khulafaur Rasyidin*)

Di dalam konstitusi Indonesia, lembaga pengawas presiden sebagai kepala negara yang merupakan sebuah aktualisasi doktrin politik Islam (condong



pada zaman pemerintahan *Khulafaur Rasyidin*) juga diselenggarakan di periode konstitusi masing-masing yaitu:

a. UUD 1945, pengawasan dilakukan oleh DPR dan diputuskan oleh MPR

b. UUD RIS, pengawasan dilakukan oleh DPR-RIS

c. UUDS 1950, pengawasan dilakukan oleh pemerintah dan DPR

d. Dekrit Presiden 5 Juli 1959

1. Orde Lama, secara substantif pengawasan dilakukan oleh DPR-GR

2. Orde Baru, secara substantif pengawasan dilakukan oleh MPR

3. Orde Reformasi, pengawasan dilakukan oleh DPR dan diputuskan oleh MPR setelah mendapatkan putusan hukum dari Mahkamah Konstitusi

2. Reaktualisasi doktrin politik Islam perlu dilakukan di Indonesia semata-mata karena di Indonesia telah terjadi *disorder constitution* (kekacaulakuan konstitusi) fokus masalah pengawasan terhadap kepala negara yang jauh lebih bersifat politis sebagai efek diselenggarakannya sistem Pemilihan Umum Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden serta Calon anggota Legislatif secara langsung di Indonesia. Berbeda dengan pengawasan terhadap kepala negara (khalifah) pada masa sistem pemerintahan Islam masa lalu yang diselenggarakan oleh lembaga *Majlis Syura*, maka pengawasan terhadap kepala negara di Indonesia (presiden) jauh lebih rumit dengan waktu yang sangat singkat untuk memutuskan apakah Presiden bersalah atau tidak, sesuai UUD 1945 amandemen keempat **Pasal 7B ayat (2)** hingga **Pasal 7B ayat (7)**.



Selain itu reaktualisasi doktrin politik Islam di Indonesia juga sangat perlu dilakukan untuk mewujudkan cita-cita dari Pancasila dan UUD 1945 yaitu menciptakan masyarakat Indonesia sejahtera, adil dan makmur.

Hal di atas sependapat dengan Ismail Yusanto yang menyatakan bahwa sistem khilafah (sistem pemerintahan Islam) dengan penyelenggaraan seluruh elemen negara di dalamnya (termasuk *Majlis Syura*) perlu diselenggarakan tidak hanya di Indonesia akan tetapi juga di seluruh negara di dunia. Berbeda dengan pendapat Permadi S.H, Mutammimul Ula', A.Helmy Faishal Zaini dan Novriantoni yang menyatakan bahwa formalisasi lembaga pengawas presiden sesuai dengan doktrin politik Islam tidak perlu diselenggarakan di Indonesia akan tetapi jauh lebih penting adalah agar seluruh umat Islam di Indonesia dapat berperilaku secara Islami dalam menjalani kehidupan sebagai masyarakat Indonesia.

3. Wujud dari reaktualisasi doktrin politik Islam (*fiqh siyasah*) tentang lembaga pengawas presiden ke dalam konstitusi di Indonesia diselenggarakan melalui jalur konstitusional (jalur normal) yang tata caranya sudah dijelaskan di dalam UUD 1945 amandemen keempat **Pasal 37 ayat (1) sampai dengan ayat (5)**. Pasal-pasal yang menurut pendapat penulis perlu diamandemen dari UUD 1945 hingga amandemen keempat yaitu **Pasal 6A ayat (1) sampai dengan ayat (5)** yaitu yang berkaitan dengan tata cara pemilihan umum calon presiden dan calon wakil presiden di Indonesia. **Pasal 7B ayat (1) sampai dengan ayat (7)** berkaitan dengan tata cara pengawasan terhadap presiden yang bisa berakibat dijatuhkannya presiden dari kursi jabatannya (*Inpeachment*) penulis memiliki pendapat sendiri yaitu fungsi pengawasan diselenggarakan oleh

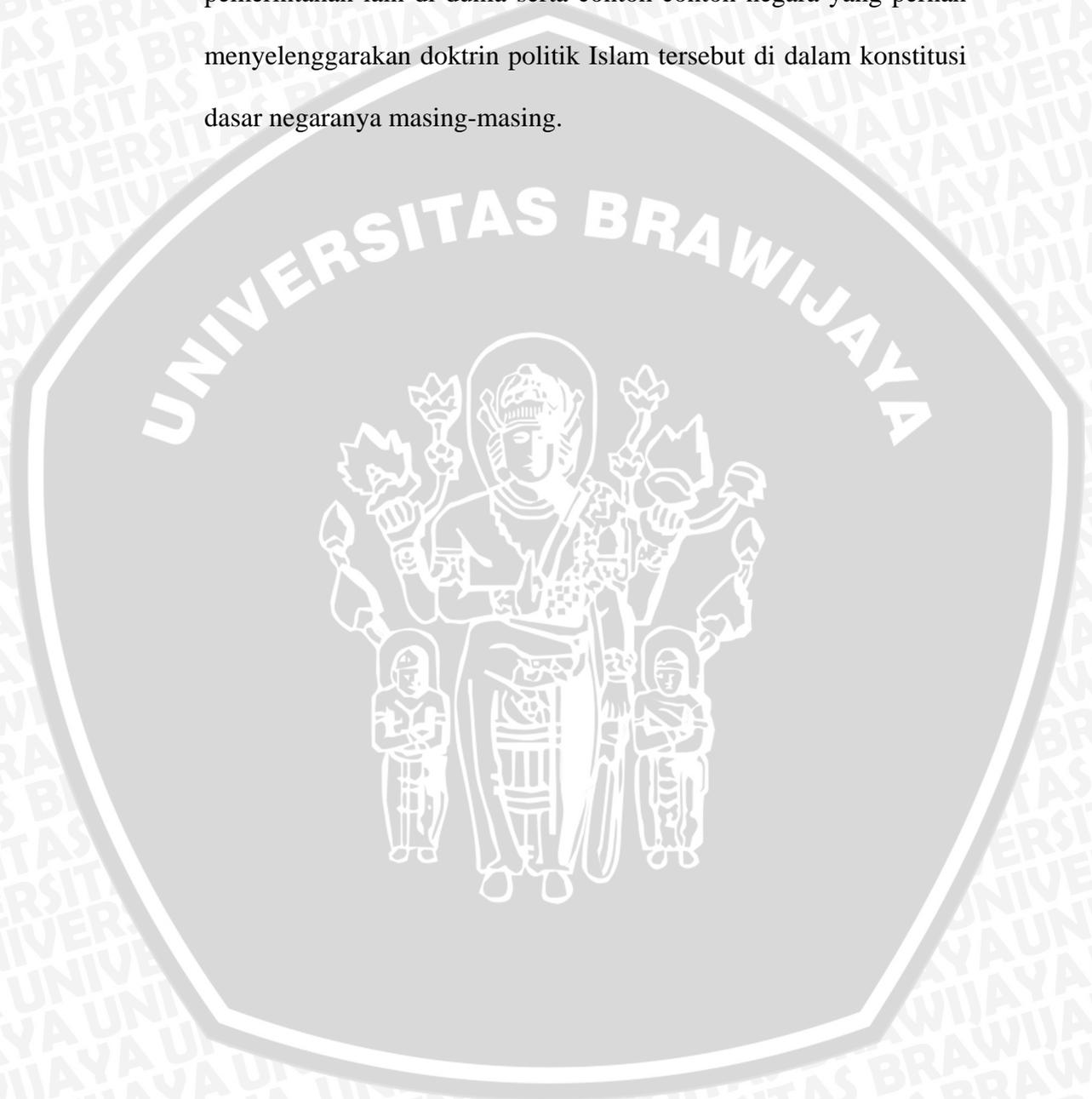
komisi Ombudsman yang kedudukannya setara dengan lembaga tinggi negara lainnya. Ini seperti konsep Dewan Nasional yang pernah diselenggarakan di Indonesia pada saat menggunakan Undang undang Dasar Sementara 1950 akan tetapi perbedaan prinsipil yang ada di kedua lembaga tersebut yaitu bahwa Komisi Ombudsman dicantumkan nama serta lembaganya ke dalam konstitusi dasar di Indonesia dan diatur lebih jelas di dalam Undang-Undang sehingga memiliki keabsahan di dalam menjalankan fungsinya.

B. Saran

Berangkat dari kesimpulan di atas maka penulis merekomendasikan:

1. Perlu diselenggarakan amandemen Undang Undang Dasar 1945 terutama tentang tata cara pengawasan presiden di Indonesia yang menganut sistem presidensial dan juga dibentuk sebuah lembaga baru yang berwenang melakukan pengawasan terhadap kepala negara yang komposisi anggotanya sudah dijelaskan dalam bab pembahasan.
2. Agar terjadi keseimbangan wacana di kalangan mahasiswa Indonesia tentang sistem pemerintahan maka penulis memberikan saran perlunya diselenggarakan mata kuliah sistem pemerintahan Islam tidak hanya di perguruan tinggi Islam di Indonesia akan tetapi juga dilaksanakan di seluruh perguruan tinggi di Indonesia terutama pada jurusan hukum (tata negara), jurusan Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan juga jurusan ilmu pendidikan.

3. Perlu dilakukan penelitian lanjutan berkaitan dengan topik pengawasan terhadap kepala negara dari sudut pandang doktrin politik Islam dengan menunjukkan keunggulannya dari sistem pemerintahan lain di dunia serta contoh-contoh negara yang pernah menyelenggarakan doktrin politik Islam tersebut di dalam konstitusi dasar negaranya masing-masing.



DAFTAR PUSTAKA

- Al-Akkad, Abbas Mahmoud, *Kecemerlangan Khalifah Umar bin Khattab*, terjemahan Prof. H. Bustani A, Gani dan Drs. Zainal Abidin Ahmad, Bulan Bintang, Jakarta, 1978
- Ali Abdul Raziq, *al-Islam wa ushul al-Hukm*, Cairo, terjemahan Hakim, Lukman, Yuanda Kusuma, A.Robith Muhajir, *Syari'ah Sosial Menuju Revolusi Kultural*, UMM Press, Malang, 2004
- Al-Maududi, Abul A'la, *Khilafah dan Kerajaan Konsep Pemerintahan Islam serta Studi Kritis Terhadap "Kerajaan" Bani Umayyah dan Bani Abbas*, diterjemahkan oleh Muhammad Al-Baqir, Karisma, Bandung, 2007
- Al'-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, hal: 77 dikutip dari Yasid, Abu, *Fiqh Today Fatwa Tradisional Untuk Orang Modern Fiqih Politik*, jilid 2, Erlangga, Jakarta, 2007
- Al-Qardhawy, Yusuf, *Fiqh Daulah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah*, terjemahan Kathur Suhardi, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, 2000
- An-Nabhani, Taqiyuddin, *Sistem Pemerintahan Islam*, terjemahan Muhammad Maghfur Wachid, Al-Izzah, Bangil, 1996
- Asfar, Muhammad, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Surabaya, Eureka, 2006
- Ash Shiddieqy, T.M. Hasbi, *Pengantar Siyasah Syar'iyah*, Madah, Yogyakarta, 1994
- _____, *Islam Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, Gema Insani, Press, 1995
- _____, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta, UI Press, 1996
- _____, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Refoemasi*, Jakarta, Konpress, 2006
- Asy-Syannawi, Fahmi, *Fiqh Politik Dinamika Politik Islam Sejak Masa Nabi Sampai Kini*, Pustaka Setia, Bandung, 2006
- Black, Antony, *Pemikiran politik Islam Dari Masa Nabi Hingga Masa Kini*, Serambi, Jakarta, 2006
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002

- Dahlan, Abdul Aziz, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1995, jilid 4
- Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Sekretariat Jenderal MKRI dan KRHN, Jakarta 2005
- H.A.S, Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie dkk (editor Refly Harun dkk), *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004
- Haykal, *al-Shiddiq Abu Bakar*, diterjemahkan oleh Ali Audah, *Abu Bakar Al-Shiddiq yang Lembut Hati*, Jakarta: Litera Antarnusa, 1995
- Hidayat, Komarudin, M.Yudhie Haryono, *Manuver Politik Ulama Tafsir Kepemimpinan Islam dan Dialektika Ulama Negara*, Bandung, Jelasutra, 2007
- Ibrahim, Johnny, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2007
- Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007
- Julianto, C.S.T.Kansil, *Sejarah Perjuangan Pergerakan Kebangsaan Indonesia (Pendidikan Sejarah Perjuangan Bangsa)*, Erlangga, Jakarta, 1984
- Kaelan, M.S, *Filsafat Pancasila Disusun Berdasarkan Silabus dan SAP Tahun 1990*, Yogyakarta, paradigma, 1991
- _____, *Filsafat Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 1993
- _____, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 1996
- Kansil, C.S.T, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1978
- _____, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Ghalia Utama, 1983
- Kansil, C.S.T, Christine S.T. Kansil, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Pendidikan Pancasila di Perguruan Tinggi)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005
- K.Rahardjo, Iman Toto, Herdianto WK (ed), *Bung Karno, Wacana Konstitusi dan Demokrasi Indonesia Kenangan 100 Tahun Bung Karno*, Jakarta, Grasindo, 2001
- Madjid, Nurcholish, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Paramadina, Jakarta, 1992

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Panduan Pemasyarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Sekretariat Jendral MPR-RI, 2005

_____, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007

Malaka, Tan, *Menuju Indonesia Merdeka*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2000

Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Dirjen Dikti Depdiknas, Jakarta, 2001

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Purnada Media Group, Surabaya, 2006

Mu'ti, Abdul, *Deformalisasi Islam, Moderasi Beragama di tengah Pluralitas*, Jakarta, Grafindo, 2004

Nasution, Harun, *Islam Ditinjau Dari Berbagai Aspeknya*, Jakarta, UI Press, 1985, jilid-1,

Nata, Abuddin (Ed.), *Problematika Politik Islam Di Indonesia*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, bekerjasama dengan UIN Jakarta Press. Jakarta, 2002

Noeh, Munawar Fuad, Matsuki (ed), *Menghidupkan Ruh Pemikiran K.H. Achmad Siddiq*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999

Pulungan, J.Suyuthi, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, cetakan kelima, 2002

Raharjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986

Rais, M.Dhiauddin, *Teori Politik Islam*, Gema Insani, Press, Jakarta, 2001
Ranadireksa, Hendarmin, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar, Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2007

Sajdzali, munawir, *Islam dan Tata Negara, Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, UI Press, Jakarta, 1991

Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat, Sekretariat, DPR-GR, 1993

Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1980

Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, desertasi, Alumni, Bandung, 1987

Suntana, Ija, *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, Bandung, Refika Aditama, 2007

Surianingrat, Bayu, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990

Syllabus Fakultas Syar'iyah IAIN, Proyek Pembinaan Perguruan Tinggi Agama/IAIN di Pusat Direktorat Pembinaan Perguruan Tinggi Agama/IAIN, Jakarta, 1981

Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993

Tim Media, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, indo media center, Jakarta, 2006

Toleah Mansoer, Mohammad, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983

Wahid, Marzuki, Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara, Kritik Atas Politik Hukum Islam Di Indonesia*, LKiS, Yogyakarta, 2001

Wardani, Kunthi Dyah, *Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press Jogjakarta, 2007

Zaini, Faishal Helmy, *Bentuk Final NKRI Perang Ideologi dan Gerakan Politik Tentang Bentuk Negara*, Jakarta, RMBOOK, 3007

Zamharir, Muhammad Hari, *Agama dan Negara, Analisis Kritis Pemikiran Politik Nurcholis Madjid*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004

Makalah, artikel

Nurcholis Madjid, "Religious and Socio Political Pluralism: Islamic Understanding in The Context of Indonesian Experience yang disampaikan dalam konfrensi tentang agama dan perdamaian, pada Maret 1993, di Vienna Austri

Sabili, *Edisi: Lupakan Asas Tunggal Pancasila*, edisi 07 TH.XV 18 Oktober 2007/6 Syawal 1428

Satya Arinanto, *Wewenang Mahkamah Konstitusi*, Koran Tempo, Rabu 20 November 2002 Sekretaris Negara RI, *Risalah Sidang BPPKI-PPKI*, 1998

Kompas, *Kewajiban Dukung Stabilitas Nasional*, edisi 24 Agustus 1987

Kamus

Chulsum, Umi, Windy Novia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Kashiko, Surabaya, 2006

Internet

<http://islamlib.com/id/index.php?page=article&id=129>

<http://www.cetro.or.id/pustaka/draft.html>

<http://www.islamemansipatoris.com/artikel.php?id=92> Misrawi, Zuhairi, *Fiqih Civil Society versus Fiqih Kekuasaan Sebuah Tawaran Pembaharuan Politik Islam*, 2004

<http://www.islamemansipatoris.com/artikel.php?id=92>

<http://www.cetro.or.id/pustaka/pp14.html>

http://www.parlemen.net/ind/dpr_sejarah.php#b

http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=232&Itemid=76

http://www.parlemen.net/ind/dpr_sejarah.php#b

<http://www.mpr.go.id/pimpinan1/?p=75>

http://209.85.175.104/search?q=cache:cBp01LWTOkwJ:www.theceli.com/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D30%26Itemid%3D26+impeachment&hl=id&ct=clnk&cd=4&gl=id

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Serikat 1949

Undang-Undang Sementara 1950

Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen (I, II, III, IV)

Undang Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susuna dan Kedudukan MPR,

DPR, DPD dan DPRD

Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

LN-RI 1969 No.58. TLN. No.2914

LN-RI 1969 No.59. TLN. No. 1969

Wawancara

Wawancara dengan **Ismail Yusanto** di Gedung Dakwah Hizbut Tahrir Indonesia
pada tanggal 15 februari 2008

Wawancara dengan **Mutammimul' Ula** di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia pada tanggal 6 Februari 2008

Wawancara dengan **Novriantoni**, di kantor kesekretariatan Jaringan Islam
Liberal, Jakarta, pada tanggal 20 Februari 2008

Wawancara dengan **Permadi S.H** di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik
Indonesia pada tanggal 19 Feburuari tahun 2006

