

**ASAS-ASAS PEMILIHAN UMUM PADA UNDANG-UNDANG
DAN KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF PEMBUKAAN
UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**



TESIS

**DIAJUKAN SEBAGAI SALAH SATU SYARAT UNTUK MEMPEROLEH
GELAR MAGISTER HUKUM (MH)
HUKUM TATA NEGARA**

**OLEH ;
SIRWANTO
NIM. 1911760013**

**PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SYIASAH)
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SOEKARNO
(UINFAS) BENGKULU
2022M/1443 H**



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
FATMAWATI SUKARNO BENGKULU

Jalan Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu 38211

Telepon (0736) 51276-51171-51172 Faksimili (0736) 51171-51172

Website: www.uinfasbengkulu.ac.id

PENGESAHAN

Tesis yang berjudul :

**“ASAS-ASAS PEMILIHAN UMUM PADA UNDANG-UNDANG DAN
KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”**

Yang ditulis Oleh :

Nama : Sirwanto
NIM : 1911760013
Prodi : Hukum Tata Negara (HTN)
Tanggal Ujian : 13 Januari 2022

Telah diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum (MH)
pada Prodi Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno
Bengkulu.

Bengkulu, 30 Januari 2022

Direktur PPs, UINFAS Bengkulu,

Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag.

NIP. 196405211991031001



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
FATMAWATI SUKARNO BENGKULU

Jalan Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu 38211

Telepon (0736) 51276-51171-51172 Faksimili (0736) 51171-51172

Website: www.uinfasbengkulu.ac.id

PERSETUJUAN PEMBIMBING
SETELAH UJIAN TESIS

Tesis yang berjudul :

**“ASAS-ASAS PEMILIHAN UMUM PADA UNDANG-UNDANG DAN
KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”**

Telah disetujui oleh Pembimbing Tesis setelah dilakukan perbaikan, setelah diuji
dihadapan Dewan Penguji.

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Dr. H. ZULKARNAIN S. M.Ag.
NIP. 196005251987031000

Dr. ABDUL HAFIZ. M.Ag.
NIP. 196605251996031001

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Tata Negara,

Dr. Ismail Jalili, MA.

NIP. 197406182009011004

Nama : Sirwanto

NIM : 1911760013

Tanggal Lahir : 07 Maret 1970



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
FATMAWATI SUKARNO BENGKULU

Jalan Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu 38211

Telepon (0736) 51276-51171-51172 Faksimili (0736) 51171-51172

Website: www.uinfasbengkulu.ac.id

PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS

Tesis yang berjudul :

“ASAS-ASAS PEMILIHAN UMUM PADA UNDANG-UNDANG DAN KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”

Penulis :

SIR WANTO

NIM. 1911760013

Dipertahankan di depan Tim Penguji Tesis, Program Pasca Sarjana (S2) Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UINFAS) Bengkulu yang dilaksanakan Pada Hari Kamis Tanggal 13 Januari 2022.

No	Penguji	Tanggal	Tanda Tangan
1	<u>Dr. H. Zulkarnain S. M.Ag.</u> (Ketua/Penguji)	7-3-2022	
2	<u>Dr. Abdul Hafiz. M. Ag.</u> (Pembimbing II/Sekretaris)	8-3-2022	
3	<u>Dr. Imam Mahdi, SH, MH.</u> (Penguji Utama)		
4	<u>Dr. H. Khairuddin, M.Ag.</u> (Anggota Penguji)	10-3-22	

Mengesahkan

Rektor UINFAS Bengkulu,

Bengkulu, Januari 2022

Dir. PPs UINFAS Bengkulu,



Prof. Dr. H. Zulkarnain Dali, M. Pd.
NIP. 196201011994031005

Prof. Dr. H. Rohimin, M. Ag.
NIP. 19640521991031001



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
FATMAWATI SUKARNO BENGKULU**

Jalan Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu 38211
Telepon (0736) 51276-51171-51172- Faksimili (0736) 51171-51172
Website: www.uinfasbengkulu.ac.id

PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Tesis yang saya susun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) dari Program Pascasarjana (S2) IAIN Bengkulu seluruhnya merupakan karya saya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan Tesis yang saya kutip dan hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah, dan etika penulisan ilmiah.

Apabila dikemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian Tesis ini bukan hasil karya sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Bengkulu, 13 Oktober 2021



Sirwanto
NIM.1911760013



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
FATMAWATI SUKARNO BENGKULU

Jalan Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu 38211
Telepon (0736) 51276-51171-51172- Faksimili (0736) 51171-51172
Website: www.uinfasbengkulu.ac.id

SURAT KETERANGAN TIDAK PLAGIASI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dr. H. Khairuddin, M. Ag
NIP. : 19671114 199303 1 002
Jabatan : Wakil Direktur Program Pascasarjana IAIN Bengkulu

Telah dilakukan Verifikasi plagiasi melalui *Aplikasi Turnitin* Terhadap Tesis Mahasiswa di Bawah ini :

Nama : Sirwanto
NIM : 1911760013
Program Studi : HTN
Judul Tesis :

Asas-asas Pemilihan Umum pada Undang-Undang dan Konstitusi dalam perspektif Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Yang bersangkutan dapat diterima dengan indikasi plagiasi sebesar 8%. Demikian surat Keterangan ini dibuat dengan sebenarnya dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya, apabila terdapat kekeliruan dalam verifikasi ini maka akan dilakukan tinjau ulang kembali.

Mengetahui Ketua Verifikasi,

Dr. H. Khairuddin, M. Ag
NIP. 19671114 199303 1 002

Bengkulu, 2 Desember 2021

Verifikator,

Haryono, M. Pd

MOTTO

إِنْ أَحْسَنْتُمْ أَحْسَنْتُمْ لَأَنْفُسِكُمْ وَإِنْ أَسَأْتُمْ فَلَهَا

Jika kamu berbuat baik (berarti) kamu berbuat baik bagi dirimu sendiri dan jika kamu berbuat jahat, maka (kejahatan) itu bagi dirimu sendiri (QS; al-Isra' : 7)

وَأَحْسِن كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ

Dan berbuat baiklah sebagaimana Allah telah berbuat baik kepadamu
(QS; al-Qashash : 77)

ABSTRAK

ASAS-ASAS PEMILIHAN UMUM PADA UNDANG-UNDANG DAN KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF PEMBUKAAN UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Asas pemilihan umum (pemilu) merupakan landasan yang membimbing terbentuknya norma atau undang-undang (UU) pemilu, sehingga pemilu bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Asas pemilu ini secara eksplisit telah disebutkan dalam konstitusi dan UU pemilu, tetapi masih ada perdebatan mengenai relevansinya dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dengan rumusan masalah : 1) Bagaimana aturan Pemilu dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Konsideran UU No. 7 Tahun 2017 dalam perspektif Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 ? 2) Bagaimanakah asas-asas pemilu khususnya asas langsung dan asas umum mampu membimbing terbentuknya norma pemilu yang menjamin terwujudnya wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis dalam rangka tercapainya tujuan negara ? Jenis penelitian adalah penelitian kepustakaan (*library research*) dengan metode penelitian normative yakni mengumpulkan dan menganalisis bahan hukum, dengan teknis interpretasi gramatical, interpretasi historis dan interpretasi sistematis untuk mengetahui apakah asas hukum pemilu mampu membimbing lahirnya norma pemilu yang linier dengan tujuan pemilu. Penelitian ini menyimpulkan bahwa,"1) UUD NRI Tahun 1945 dan UU No.7 Tahun 2017 tidak linier dengan konsiderannya dan 2) Asas pemilu tidak membimbing lahirnya norma yang bisa mengantarkan tercapainya tujuan pemilu tersebut.

Kata Kunci : UU Pemilu, Asas Pemilu, Tujuan Negara.

ABSTRACTS

GENERAL ELECTION PRINCIPLES IN THE LAW AND THE CONSTITUTION IN PERSPECTIVE OF THE OPENING BASIC THE ACT OF 1945

The principle of general election (election) is the foundation that guides the formation of electoral norms or laws (UU), so that elections can run as expected. This election principle has been explicitly stated in the constitution and the election law, but there is still debate about its relevance to the Preamble to the 1945 Constitution, with the formulation of the problem: 1) What are the election rules in the 1945 Constitution and the preamble to Law no. 7 of 2017 in the perspective of the Preamble of the 1945 Constitution? 2) How are election principles, especially direct and general principles, able to guide the formation of electoral norms that guarantee the realization of people's representatives and democratic state government in the context of achieving state goals? The type of research is library research with normative research methods, namely collecting and analyzing legal materials, with technical grammatical interpretations, historical interpretations and systematic interpretations to determine whether the principles of election law are able to guide the birth of election norms that are linear with election goals. This study concludes that, "1) the 1945 Constitution and Law No. 7 of 2017 are not linear with their preamble and 2) the election principle does not guide the birth of norms that can lead to the achievement of the election objectives.

Keywords: Election Law, Election Principles, State Goals.

مبادئ الانتخابات العامة في القانون والدستور في المنظور الافتتاحي للقانون الأساسي لعام

١٩٤٥

الملخص

مبدأ الانتخابات العامة (الانتخابات) هو الأساس الذي يوجه تشكيل القواعد أو القوانين الانتخابية ، بحيث يمكن إجراء الانتخابات كما هو متوقع. تم النص على مبدأ الانتخاب هذا صراحة في الدستور وقانون الانتخابات ، ولكن لا يزال هناك جدل حول علاقته بديباجة دستور عام ١٩٤٥ ، مع صياغة المشكلة: (١) ما هي قواعد الانتخابات في دستور ١٩٤٥ و ديباجة القانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٧ في منظور ديباجة دستور (١٩٤٥؟ ٢) كيف يمكن لمبادئ الانتخابات ، وخاصة المبادئ المباشرة والعامة ، أن ترشد تشكيل القواعد الانتخابية التي تضمن تحقيق ممثلي الشعب وحكومة الدولة الديمقراطية في سياق تحقيق أهداف الدولة؟ نوع البحث هو البحث المكتبي بأساليب البحث المعيارية ، أي جمع وتحليل المواد القانونية ، مع التفسيرات النحوية التقنية ، والتفسيرات التاريخية والتفسيرات المنهجية لتحديد ما إذا كانت مبادئ قانون الانتخابات قادرة على توجيه ولادة معايير الانتخابات التي تتماشى مع أهداف الانتخابات. خلصت هذه الدراسة إلى أن " (دستور عام ١٩٤٥ والقانون رقم ٧ لعام ٢٠١٧ ليسا خطيين مع ديباجتهما و (٢) مبدأ الانتخابات لا يوجه ولادة القواعد التي يمكن أن تؤدي إلى تحقيق أهداف الانتخابات. الكلمات المفتاحية: قانون الانتخاب ، مبادئ الانتخابات ، أهداف الدولة.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, dengan taufik dan hidayah dari Allah swt. dan dengan segala dinamika yang luar biasa, penulisan tesis, sebagai syarat untuk mendapatkan gelar sarjana strata dua (S2) Magister Hukum (MH) ini bisa diselesaikan, meskipun dengan segala kekurangan dan kelebihan yang ada. Hal ini berkat dorongan, bantuan, bimbingan dan *support* dari semua pihak. Untuk itu, saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Zulkarnain Dali, M.Pd, rektor UINFAS Bengkulu;
2. Prof. Dr. Rohimin, M.Ag, direktur Pascasarjana UINFAS Bengkulu;
3. Dr. Ismail Jalili, MA., Kaprodi HTN Pascasarjana UINFAS Bengkulu
4. Dr. Ismail, M.Ag, Pembimbing Akademik penulis, pada Pascasarjana UINFAS Bengkulu;
5. Dr. Zulkarnain S., M.Ag., Pembimbing Pertama;
6. Dr. Abdul Hafiz, M. Ag., Pembimbing Kedua;
7. Seluruh Dosen HTN Pascasarjana UINFAS Bengkulu;
8. Seluruh Staf Tata Usaha Pascasarjana UINFAS Bengkulu;
9. Kedua orang tua penulis, Sukiman (alm.) dan Sariyem;
10. Isteri dan anak-anakku tercinta, Mega Asmara, Zahrotul Jannah, Abdul Rouf Muflih, Alifah An-Nasika dan Awwatun Khoirunnisa;
11. Teman-teman seperjuangan yang tidak bisa disebutkan satu persatu serta seluruh pihak yang telah ikut andil dalam penulisan ini.

Penulis menyadari banyak terdapat kekurangan dalam tulisan ini, baik metode, sistematika penulisan, kitidak-tajaman analisis dan sebagainya. untuk itu penulis mengharap kritik dan saran konstruktif para pembaca, guna perbaikan penulisan ke depan. Namun dengan segala kekurangan ini penulis masih berharap, semoga karya kecil ini bermanfaat sebagai bentuk sumbangsih penulis kepada agama, bangsa dan negara, dan memberi warna bagi kemajuan intelektual dan keilmuan di lingkungan UINFAS Bengkulu khususnya, bahkan bagi kemajuan ilmu pengetahuan di Indonesia dan dunia pada umumnya.

Bengkulu, Januari 2022,

Sirwanto

DAFTAR ISI

Lembar Judul.....	i
Pengesahan.....	ii
Persetujuan Pembimbing Setelah Ujian Tesis	iii
Pengesahan Tim Penguji Tesis.....	iv
Surat Keterangan Plagiasi	v
Pernyataan Tidak Plagiat.....	vi
Abstrak	vii
Abstracts.....	viii
Mukhalashah	ix
Motto.....	x
Kata Pengantar	xi
Daftar Isi.....	xii
Bab I, Pendahuluan	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Batasan dan Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kegunaan Penelitian.....	7
E. Penelitian Terdahulu	8
F. Landasan Teori.....	15
G. Metode Penelitian.....	17
H. Sistematika Penulisan	20
Bab II, Landasan Teori.....	22
A. Teori Tujuan Hukum.....	22
B. Teori Sumber Hukum.....	25
C. Teori Siyasah Dusturiyyah.....	31
D. Pengertian dan Kedudukan Pemilihan Umum	47
E. Pemilu dari Masa ke Masa dan Prakteknya	54
F. Beberapa Asas dalam Pemilu.....	66
Bab III, Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945	71
A. Substansi Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.....	71
B. Filsafat Hukum Yang Menjiwai Pembukaan UUD NRI Tahun 1945	78
C. Fungsi dan Kedudukan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945	81
Bab IV, Asas Langsung dan Umum Dalam Pemilu.....	93
A. Pengertian Asas Langsung dan Umum	93
B. Argumentasi Pemilu Berlangsung secara Langsung dan umum.....	94
C. Pemilu antara Langsung-umum dan Perwakilan.....	104
D. Pemilu Langsung , Umum dan Hikmah Kebijaksanaan	111
E. UU No. 7 Tahun 2017 dalam Perspektif Tujuan Hukum dan Tujuan Pemilu	117
Bab V, Asas Langsung, Umum Dan Capaian Pemimpin Hikmah Bijaksana...	124
A. Pemilu Dalam Perspektif Pancasila	124
B. Petualang Politik	130
C. Biaya Mahal	134
D. Pembodohan Masyarakat	137

Bab V, Penutup	141
A. Kesimpulan	141
B. Saran.....	141
Daftar Pustaka	143
Lampiran-lampiran.....	155

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat Pemilu) dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya disingkat pilpres) adalah implementasi demokrasi di Indonesia, sekaligus merupakan politik hukum negara dalam upaya mendapatkan estafeta kepemimpinan yang efektif,¹ dilaksanakan dengan asas: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber dan Jurdil).² Dan dalam Tap MPRRI No XIV/ Tahun 1989 pada Pasal 1 Ayat 2 menambahkan asas disamping Luber dan Jurdil juga Demokratis.³

Dengan asas ini konstitusi menuntut pelaksanaan pemilu dan pilpres secara langsung, artinya pemilih dalam memberikan suaranya dilaksanakan secara langsung dan tidak boleh diwakilkan. Umum, artinya semua warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat untuk memilih dan dipilih berhak memberikan hak pilihnya. Bebas artinya setiap pemilih berhak dengan kebebasan yang seluas-luasnya untuk memilih calon wakil rakyat dan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diinginkannya, tanpa adanya intervensi dari siapapun dan dalam bentuk apapun. Rahasia artinya hanya pemilih yang mengetahui tentang siapa yang dipilihnya, sehingga pemilu dan pilpres mengakomodir kerahasiaan tersebut. Jujur dan Adil

¹ Mohamad Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, edisi 4 , 2011), h. 2

² Konsideran UU No. 42 Tahun 2008 yang dikuatkan dengan UU No.7 Tahun 2017 dan Pasal 2 pada kedua Undang-Undang tersebut

³ Tap MPRRI No XIV/MPR-1998, Tentang Perubahan Dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1988 Tentang Pemilihan Umum

artinya pelaksana dan/atau sistem yang dilaksanakan dalam pemilihan menjamin keaslian hasil dan proses serta keadilan bagi pemilih dan yang dipilih.⁴

Asas-asas pemilu tidak hanya sebagai visi dan misi atau kaidah dan motto negara terkait dengan suksesi kepemimpinan, tetapi juga merupakan ruh dari pelaksanaan pemilu itu sendiri,⁵ sehingga asas-asas pemilu juga berfungsi untuk mengarahkan atau membimbing terwujudnya regulasi pemilu (norma)⁶ yang layak dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa. Oleh karena itu, jika fungsi ini tidak terealisasi, maka proses pemilu telah kehilangan ruh, dan bahkan tidak akan memberi nilai guna yang maksimal bagi bangsa itu sendiri.

Undang Undang (selanjutnya disingkat UU) yang dimaksud adalah UU No 7 tahun 2017 adalah peraturan perundang-undangan yang diamanahkan oleh konstitusi sebagaimana termaktub dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945(selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) Pasal 22 E Ayat (6), adalah regulasi pemilu yang merupakan kodifikasi dari tiga UU yakni UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat pileg) dan UU

⁴ Sun Fatayati, "Relevansi Asas-Asas Pemilu, Sebagai Upaya Menciptakan Pemilu Yang Demokratis dan Berintegritas" *Jurnal STAI Tribakti Kediri Vol. VIII No. 1 Januari-Juli 2017*, h. 155-161

⁵ Sun Fatayati , Relevansi Asas-Asas Pemilu ..., h. 153

⁶ Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum, Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*; (Surakarta, Universitas Muhammadiyah Surakarta Press; 2004) ; h. 194

No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum ,⁷ sebagai dampak dari Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Tanggal 23 Januari 2014 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pileg secara terpisah tidak konstitusional, sehingga pada pemilu 2019 pilpres dan pileg harus diserentakkan. Kosekuensinya diperlukan adanya penyatuan regulasi pemilu yang terpecah di tiga UU tersebut.

Konstitusi dalam penelitian ini adalah UUD NRI Tahun 1945, meskipun terdapat perbedaan definisi tentang konstitusi, penulis berpedoman kepada pendapat sebagian ahli seperti Sri Soemantri, bahwa yang dimaksud konstitusi yang berlaku di berbagai negara termasuk di Indonesia adalah Undang Undang Dasar,⁸ yang secara eksplisit menjelaskan tentang asas-asas pemilu dalam Pasal 22 E Ayat (1), “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”.

Pemilu sebagai upaya suksesi kepemimpinan negara, yakni wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis, adil dan bermartabat, memiliki tujuan untuk mengimplementasikan kedaulatan rakyat, membentuk sarana perwakilan politik, penggantian pemimpin (suksesi kepemimpinan) secara konstitusional, sarana memberikan legitimasi kepada para pemimpin politik dan sebagai partisipasi rakyat dalam bidang politik.⁹ Dalam konteks suksesi kepemimpinan, hasil proses pemilu akan diberikan mandat secara *legitimate* untuk menggunakan kekuasaan dan kedaulatan yang diberikan

⁷ Konsideran UU. No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Serentak, huruf d.

⁸ Dahlan Thaib, dkk., *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001) h. 7-13

⁹ Serafica Geischa, “Pemilu : Pengertian, Alasan, Fungsi, Asas dan Tujuan”, *Kompas.com*, 11-03-2021

rakyat kepadanya dalam rangka mengurus dan mengatur kehidupan rakyat dan negara, sesuai tujuan negara.

Tujuan negara yang dimaksud adalah sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. dengan demikian asas-asas pemilu harus melandasi norma pemilu dan membimbing agar norma pemilu bisa melahirkan kepemimpinan yang baik dalam rangka mencapai tujuan pemilu dan tujuan negara dimaksud.

Dalam konteks pembentukan atau revisi UU, para pembentuk harus memahami dan menerapkan lapisan-lapisan ilmu hukum, yang meliputi filsafat hukum, teori hukum, dogmatika hukum, dan praktek hukum yang meliputi pembentukan dan pelaksanaan aturan hukum. dalam konteks Indonesia, yang menjadikan Pancasila sebagai *philosophische grondslag*, yakni menjadikan Pancasila sebagai landasan filsafat, sekaligus landasan di mana di atasnya didirikan negara Indonesia.¹⁰ Sehingga Filsafat Hukumnya adalah Filsafat Hukum Pancasila, Teori Hukumnya adalah Teori Hukum Pancasila, Dogmatika Hukumnya adalah Dogmatika Hukum Pancasila dan pembentukan serta pelaksanaan hukumnya adalah Hukum Pancasila. Dengan

¹⁰ Made Subawa, Pemikiran Terhadap Rencana Revisi (Menyatukan) Undang Undang Pemilu dalam Rangka Menyongsong Pemilu Serentak 2019 (Sudut Pandang Ilmu Hukum, Ilmu Perundang-undangan dan Demokrasi Pancasila, Makalah seminar yang bertajuk Meninjau Dampak Revisi UU Pemilu dalam Menyongsong Pemilu Serentak 2019, *Den Pasar, BEM Fakultas Hukum Universitas Udayana Bali*, 2019), h. 2

kata lain Pancasila adalah asas dan sumber hukum, termasuk hukum (UU) Pemilu.

Dalam Falsafah Hukum Pancasila, hukum pemilu atau UU pemilu yang diamanahkan oleh UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila yang terdapat dalam Sila keempat yakni kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Sehingga fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*tool of social engineering*)¹¹ berjalan fungsinya dan sukseki kepemimpinan ini secara bertahap membawa perbaikan bagi kehidupan dan kesejahteraan rakyat sebagaimana cita-cita bangsa yang dimaksud dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam konteks UU No. 7 Tahun 2017, secara yuridis konsideran UU tersebut sudah terjadi relevansi antara UU dengan tujuan pemilu sebagaimana dijelaskan dalam konsideran UU tersebut pada huruf a, b dan c. Yakni, ”pemilu dilaksanakan untuk menjamin tercapainya tujuan negara dalam rangka menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945”. Untuk itu diperlukan regulasi pemilu yang menjamin konsistensi dan kepastian hukum dalam mewujudkan sistem ketatanegaraan yang demokratis serta pemilu yang efektif dan efisien, dan dalam pemilu wajib menjamin tersalurkannya suara rakyat secara luber dan jurdil.

¹¹ Bernard L.Tanya, dkk., *Teory Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*; (Yogyakarta, Genta Publishing, 2013), h. 140

Dari uraian di atas, penulis mengidentifikasi masalah, bahwa secara yuridis, UU No. 7 Tahun 2017 melandaskan regulasi dengan Pancasila, sementara sebagian asas pemilu yang luber dan jurdil sebagai mana tertera dalam Pasal 2 dan konsideran huruf c, disinyalir tidak seluruhnya relevan dengan Sila keempat yang menjadi cantolan hukum secara yuridis tersebut. Sementara itu, pemilihan secara umum yang melibatkan seluruh warga yang memenuhi syarat secara langsung, diduga tidak linier dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, khususnya Sila keempat Pancasila yakni perwakilan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, dan terakhir pemilu yang berorientasi pada penyelenggaraan apa mampu melahirkan wakil rakyat yang hikmat dan bijaksana?

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Mengingat begitu luasnya kajian ini, maka dalam penelitian ini penulis akan fokus dan membatasi kajian pada relevansi asas UU no. 7 tahun 2017 dan UUD NRI Tahun 1945 khususnya asas langsung dan umum dengan Sila keempat Pancasila dan tujuan hukum pemilu dalam konsideran UU tersebut, dan termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana aturan Pemilu dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Konsideran UU No. 7 Tahun 2017 dalam perspektif Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 ?
2. Bagaimana asas-asas pemilu khususnya asas langsung dan asas umum mampu membimbing terbentuknya norma pemilu yang

menjamin terwujudnya wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis dalam rangka tercapainya tujuan negara ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa sejauh mana relevansi antara aturan Pemilu dalam UUD NRI Tahun 1945 dan konsideran UU No. 7 Tahun 2017 dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui sejauh mana asas-asas pemilu mampu membimbing lahirnya norma hukum pemilu untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis, sehingga mampu mewujudkan tercapainya cita-cita negara

D. Kegunaan Penelitian

Secara teoritis memberikan argumen ilmiah tentang eksistensi Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai asas hukum terhadap pembentukan UU No. 7 Tahun 2017 dan beberapa pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma hukum pemilu yang linier dengan tujuan negara serta menjadi acuan dan bahan penelitian bagi para peneliti dengan tema yang serupa pada masa yang akan datang.

Secara praktis menjadi bahan kajian dan diskusi, kritik, dan saran dalam pembentukan UU pemilu pada masa-masa yang akan datang bagi pemerintah, wakil rakyat, akademisi dan seluruh stake holders, sedangkan

bagi penulis sebagai ajang aktualisasi ilmiah yang telah diserap selama menempuh pendidikan Pascasarjana Hukum Tata Negara di IAIN/ UIN Fatmawati Soekarno Bengkulu, sekaligus jika tidak berlebihan sebagai sumbangsih penulis dalam ruang lingkup Hukum Tata Negara.

E. Penelitian Terdahulu

Dari penelusuran di dunia maya, penelitian-penelitian yang ada kaitannya dengan tema penelitian ini adalah :Penelitian yang dilakukan oleh Eka N.A.M. Sihombing dari Universitas Sumatera Utara (USU), dalam disertasinya berjudul “Penerapan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Formil dan Materil dalam Pembentukan Peraturan Daerah”¹² yang menjelaskan bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, para pejabat berwenang seringkali mengabaikan asas pembentukan Peraturan Daerah baik asas formil maupun asas materil. Dengan rumusan masalah (1) Bagaimana hubungan pelaksanaan otonomi daerah dengan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah sebagai manifestasi otonomi daerah ? (2) Bagaimana implementasi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan?. (3) Bagaimana penerapan asas formil dan materil dalam pembentukan Peraturan Daerah di Sumatera Utara ? dengan menggunakan metode penelitian hukum (*juridis normatif*), dengan Teori Negara Hukum (*rechstaat*) sebagai *grand theory* dan Teori Hirarki (*Stufen Theory*) sebagai

¹² Eka N.A.M. Sihombing, “Penerapan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Formil dan Materil dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Sumatera Utara”, (Disertasi; Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2020), h. 12-13

midle theory dan Teori Kewenangan sebagai *aplicatet theory* menghasilkan kesimpulan :¹³

- “1. Bahwa pelaksanaan otonomi daerah mempunyai hubungan yang sangat erat dengan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah, hal ini dikarenakan dalam rangka penjabaran kebijakan untuk pencapaian tujuan otonomi daerah diperlukan instrumen hukum dalam bentuk produk hukum daerah yaitu Peraturan Daerah”.
- “2. Bahwa di tataran peraturan perundang-undangan tingkat pusat juga masih terdapat yang tidak mengimplementasikan baik asas pembentukan peraturan perundang-undangan formal maupun materil”.
- “3. Bahwa masih ada Peraturan Daerah di Sumatera Utara yang belum mencerminkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik asas-asas secara formal maupun secara materi”.

Korelasi penelitian yang dilakukan Eka N.A.M. Sihombing dengan penelitian ini adalah pada kajian yang dilakukan terhadap asas-asas hukum, yang mana penelitian Sdr. Eka mengkaji tentang bagaimana implementasi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan bagaimana penerapan asas formil dan materil dalam pembentukan Peraturan Daerah. Sedangkan dalam penelitian ini, mengkaji tentang apakah asas-asas UU pemilu yakni UU No 7 Tahun 2017 dan UUD NRI Tahun 1945 sudah relevan dengan tujuan pembentukan negara dalam perspektif pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Dari tinjauan pustaka ini, penulis mendapatkan informasi dasar tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat masih ada yang mengabaikan asas pembentukan perundang-undangan formil dan materil. Dan ini bisa dimungkinkan juga terjadi pada pembentukan UU No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Jika terhadap pembentukannya ada

¹³ Sihombing, Penerapan Asas Peraturan Perundang-undangan..., h. 335

bentuk pengabaian terhadap asas pembentukan, maka norma yang dihasilkan akan sangat rentan terhadap pengabaian nilai yang terkandung dalam asasnya juga.

Penelitian lainnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Sun Fatayati, dari Institut Agama Islam (IAI Tri Bakti) Kediri. Dalam penelitian yang berjudul “Relevansi Asas-Asas Pemilu Sebagai Upaya Menciptakan Pemilu yang Demokratis dan Berintegritas”,¹⁴ membahas bahwa, “selama ini asas pemilu tak lebih menjadi sekedar tulisan di teks Undang-Undang. Padahal asas pemilu merupakan upaya untuk menciptakan Pemilu yang berintegritas. Asas Jujur dan Adil tidak lahir di ruang hampa, akan tetapi keduanya diciptakan untuk menjaga integritas penyelenggara Pemilu”. Sementara itu asas Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia dipertahankan sebagai upaya memenuhi hak-hak asasi pemilih. Dengan kedua asas ini, baik Jurdil maupun Luber diharapkan pelaksanaan Pemilu akan berjalan lebih demokratis dibandingkan pada masa orde baru. Dengan rumusan masalah (1) Bagaimana relevansi Asas pemilu terhadap pelaksanaan pemilu yang demokratis dan berintegritas ? (2). Bagaimana korelasi pemilu dengan penerapan asas pemilu sebagai bagian dari pelaksanaan demokrasi yang substansial ? dengan pendekatan penelitian deskriptif, dihasilkan kesimpulan sebagai berikut :

“1, Asas pemilu Luber, dianggap kurang mampu menjaga integritas pemilu, disebabkan asas-asas pemilu itu banyak difungsikan untuk mengakomodir hak-hak pemilih, padahal yang terpenting justru penyelenggara pemilu.”

¹⁴ Fatayati, Relevansi Asas..., h. 147

“2. Asas Pemilu tidak boleh lagi menjadi hanya sekedar asas. Asas ini harus diterapkan secara nyata dalam proses Pemilu. Memang tidak ada jaminan ketika asas ini dituliskan dalam redaksi Undang-Undang akan menjamin terselenggaranya Pemilu yang demokratis, akan tetapi asas akan menciptakan rasa tentram bagi masyarakat baik itu pemilih ataupun penyelenggara. Bagi pemilih mereka akan mendapat haknya.¹⁵

Korelasi antara penelitian yang dilakukan Sun Fatayati dengan penelitian ini adalah bahwa secara lebih spesifik tentang relevansi asas pemilu yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan pelaksanaan pemilu yang demokratis dan berintegritas serta korelasi pemilu terhadap pelaksanaan demokrasi. Dari penelitian ini didapatkan informasi bahwa asas langsung, umum, bebas dan rahasia tidak dilaksanakan secara konsisten dalam pemilu tersebut dan juga dinilai tidak mampu menjaga integritas pemilu disebabkan bahwa asas itu hanya mengakomodasi hak-hak pemilih sedangkan jujur dan adil mengakomodasi kewajiban penyelenggara. Disini tidak disinggung tentang asas yang wajib dipenuhi oleh kontestan yang akan dipilih dalam pemilu, sehingga norma pemilu pun tidak ada kaidah penuntun untuk melahirkan UU yang mengakomodasi kualifikasi calon kontestan yang baik. Sedangkan penelitian ini ingin mengungkap apakah asas-asas pemilu dalam perundang-undangan mampu melahirkan norma yang memungkinkan pemilu/pilpres melahirkan kepemimpinan yang baik.

Sementara itu, penelitian lainnya yang terkait dengan asas pemilu, dilakukan oleh Ngesti Dwi Prasetio dkk, dari Universitas Brawijaya Malang

¹⁵ Fatayati, Relevansi Asas..., h. 164

bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi pada tahun 2018,¹⁶ berjudul “Dimensi Asas Pemilihan Umum dan Integritas Hakim Konstitusi dalam Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum”, menjelaskan bahwa indikator demokratis dalam penyelenggaraan pemilu adalah sejauh mana ketaatan penyelenggara pemilu terhadap asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22 E. Penyimpangan terhadap asas penyelenggaraan pemilu telah dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam skema tersrtuktur, sistematis dan masif (TSM). Dengan Rumusan Masalah : (1) Bagaimana perkembangan pola-pola pelanggaran pemilu ditinjau dari dimensi asas pemilihan umum? (2) Bagaimanakah implementasi prinsip integritas dan negarawan hakim konstitusi ditinjau dari sudut pandang putusan PHPU? (3) Bagaimana Keselarasan antara prinsip integritas dan kenegarawanan hakim konstitusi dalam merespon perkembangan pola-pola pelanggaran pemilu sebagai standar didalam memutus PHPU ? Dengan jenis penelitian Yuridis Normatif dan berbagai pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan filsafat, pendekatan perbandingan dan pendekatan analisis menghasilkan kesimpulan ¹⁷:

“Asas Luber dan Jurdil, adalah dua kumpulan konsep moral dan etik yang telah dianut oleh beberapa negara. Dalam ruang aktualisasinya, jurdil mengait bagaimana pelaksana dan peserta menyikapi pelaksanaan pemilu,

¹⁶ Ngesti Dwi Prasetio, dkk., *Dimensi Asas Pemilihan Umum dan Integritas Hakim Konstitusi dalam Memutus Hasil Perselisihan Pemilihan Umum*, (Jakarta, Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2018), h. vii

¹⁷ Dwi Prasetio, dkk., *Dimensi Asas...*, h. 507

sedangkan aktualisasi luber merujuk kepada bagaimana warga negara yang memiliki hak untuk memilih. Sedangkan pelanggaran pidana tidak terakomodasi oleh asas-asas UU, sehingga MK dalam mengadili berdasarkan skema relevan dan signifikan pada pemilu 2004 dan berkembang menjadi skema TSM pada pemilu 2009, yang masih memiliki kefokuskan pada pola-pola politisasi birokrasi, politik uang, kelalaian penyelenggara, manipulasi suara, ancaman atau intimidasi, dan netralitas penyelenggara pemilu.”

Sementara itu penelitian lainnya dilakukan oleh Agus Riwanto dari Universitas Sebelas Maret Surakarta dengan judul Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia, Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial yang efektif, yang memfokuskan penelitian kepada asas-asas melalui pasal-pasal dan ayat-ayat dalam peraturan hukum pemilu tahun 2009 dan tahun 2014, yakni UU No 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik *jo* UU No 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008 *jo* UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD dan pengaruh pelaksanaan keempat UU ini terhadap penyelenggaraan dan hasil Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Dengan rumusan masalah mengapa terjadi disharmoni antara Hukum Kepartaian dengan sistem hukum pemilu dalam keempat UU tersebut? Dan apa pengaruhnya terhadap penyelenggaraan dan efektifitas Sistem Pemerintahan Presidensial menurut UUD 1945 serta bagaimana harmonisasi diantara dua sistem tersebut ?.

dengan menggunakan metode penelitian Diskriptif Eksplanatori, menghasilkan kesimpulan sebagai berikut :¹⁸

“1) Penyebab terjadinya ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dengan sistem pemilu di Indonesia untuk pemilu 2009 dan 2014, karena isi norma pasal-pasal di dalam kedua undang-undang tersebut asas-asasnya tidak harmoni atau tidak selaras antara konsep filosofinya dengan prakteknya. Padahal asas dalam hukum sangat urgen, sebab asas hukum adalah merupakan “jantungnya peraturan hukum”.

“2) Pengaruh disharmoni antara UU sistem kepartaian dengan UU sistem Pemilu tersebut, ketika dilaksanakan di lapangan melalui penyelenggaraan pemilu tahun 2009 adalah: (1) biaya pemilu mahal;(2) tingginya suara tidak sah; 3) kecurangan dalam pemilu tinggi; (4) kesulitan dan kerumitan dalam rekapitulasi; (5) sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi tinggi; (6) konstelasi politik terus berubah dan pemilih tak setia; dan (7) lahirnya politik kartel dan materialisme politik. Pengaruhnya pada pemilu 2014, yaitu: (1) problem teknis pemilu tinggi; (2) Politik uang melemahkan legitimasi pemilu; (3) Penurunan Golput tidak sebenarnya; (4) Golput pemenang defakto pemilu; (5) Sengketa Pemilu di MK meningkat; dan (6) Pemilih tanpa ideologi meningkat”

“3) Model harmonisasi hukum partai politik dan hukum pemilu untuk mewujudkan pemilu berkualitas dan sistem pemerintahan presidensial yang efektif dilakukan dengan memilih model *Tinkering Harmonization*, yakni harmonisasi hukum melalui optimalisasi penerapan hukum yang ada (*existing law*) dengan beberapa penyesuaian, dengan pertimbangan efisiensi.”

Sedangkan korelasi penelitian yang dilakukan oleh Agus Riwanto dengan penelitian ini adalah adanya disharmoni antara beberapa UU yang setingkat secara hirarkhi tetapi memiliki satu alur dalam kaitanya dengan demokrasi. Dari penelitian ini penulis dapat informasi bahwa telah terjadi disharmonisasi antara asas pemilu dengan norma dan pelaksanaan pemilu yang menyebabkan pemilu tidak efektif dan tidak efisien, sengketa pemilu

¹⁸ Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia, Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial yang efektif*, (Yogyakarta, Thofa Media, 2016), h. 378

besar, kecurangan pemilu tinggi, besarnya suara tidak sah, golput tinggi dan menjadi pemenang , tingginya *money politics* yang melemahkan legitimasi pemilu dan sebagainya. disamping itu juga, dalam sistem perundang-undangan kita masih banyak asas-asas hukum yang disharmoni dengan norma lainnya baik dalam pasal-pasalnya maupun ayat-ayatnya.

Masih banyak penelitian senada, yang tidak memungkinkan keseluruhannya dimuat dalam tulisan ini, empat penelitian di atas penulis anggap sudah mewakili penelitian-penelitian sebelumnya. Tetapi dari penelitian yang banyak tersebut tidak satupun penelitian yang membahas tema yang sama dengan tema penelitian ini, sehingga penulis menyatakan bahwa penelitian ini murni dari ide penulis sedangkan kutipan-kutipan dari hasil karya orang lain sudah dilakukan berdasarkan metodologi dan prosedur yang ditetapkan dalam penelitian.

F. Landasan Teori

Kajian yuridis terhadap konsideran UU No. 7 Tahun 2017, bahwa pemilu merupakan bagian dari upaya mewujudkan cita-cita negara, mengharuskan lahirnya UU sebagai regulasi pelaksanaan pemilu yang mampu menjamin terwujudnya cita-cita tersebut. Karena pemilu ranahnya melahirkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis, memberikan legitimasi dan kewenangan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, maka regulasi yang dibentuk sebagai norma perundang-undangan harus mampu menjamin lahirnya wakil rakyat dan pemerintahan negara yang baik, sehingga mampu mewujudkan tujuan negara.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian adalah Penelitian Yuridis Normatif, yakni jenis penelitian yang terdiri dari penelitian asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi vertikal-horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum,¹⁹ jenis penelitian ini juga sering disebut penelitian doktrinal, yakni penelitian hukum yang tertulis di dalam buku (*law as it written in the book*), yang menjadikan studi kepustakaan dan studi dokumen sebagai bahan utama penelitian.

Penelitian hukum normatif, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam Perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas”. Dengan kata lain, “penelitian hukum normatif bermula dari *das sollen (law in books)* menuju *das sein (law in actions)*.”²⁰ Sedangkan ditinjau dari sudut penerapannya, penelitian hukum normatif, merupakan penelitian yang berfokus pada masalah, di mana permasalahan yang diteliti didasarkan pada teori atau dilihat kaitannya antara teori dan praktik. Dengan sendirinya penelitian hukum normatif dibangun di atas dasar kerangka, konseptual, rasional-konsisten, interpretatif yang mengandung unsur-unsur rasionalisme, positivisme hukum, *a priori*,

¹⁹ Dwi Prasetio, dkk., *Dimensi Asas...*, h..63

²⁰ Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Pamulang, Unpam Press, 2018), h. 58

analisa, deduksi, koherensi, interpretatif, *library research*, data sekunder dan kualitatif²¹

2. Pendekatan Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan merupakan fokus atau sudut pandang peneliti dalam menjawab masalah atau isu yang dikemukakan. Selanjutnya dijelaskannya bahwa, “ada lima pendekatan di dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang atau *statute approach*, pendekatan kasus atau *case approach*, pendekatan historis atau *historical approach*, pendekatan perbandingan atau *comparative approach*, dan pendekatan konseptual atau *conceptual approach*”,²² sedangkan Jhony Ibrahim menambahkan dua pendekatan lagi, yaitu pendekatan analitis atau *analytical approach* dan pendekatan konsep atau *conceptual approach*.²³

Dari macam-macam pendekatan di atas, dapat digunakan secara bersama-sama, artinya digabung antara pendekatan yang satu dengan yang lainnya.²⁴ Dalam Penelitian ini, pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan analisis (*analytical approach*)

²¹ Bachtiar, *Metode Penelitian...*, h. 58-59

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 93

²³ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang, Bayu Media, 2007), h. 300.

²⁴ Suhaimi, Problem Hukum dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum Normatif, (*Jurnal Yustitia Vol. 19 No. 2 Desember 2018*) h. 207

3. Sumber Penelitian

Dalam penelitian hukum (*legal research*) sebagaimana dijelaskan oleh Peter Mahmud Marzuki, tidak mengenal data, yang ada adalah bahan hukum²⁵. Adapun bahan hukum yang diambil adalah bahan hukum primer yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim sedangkan bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang terdiri dari buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan, serta bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberi petunjuk bagi bahan primer maupun sekunder yang terdiri dari kamus Bahasa Indonesia, kamus hukum dan kamus lainnya.

4. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik Penelusuran bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi dan studi pustaka serta penelusuran bahan hukum melalui *browshing* di internet. Untuk mendapatkan bahan hukum yang dibutuhkan penulis akan melakukan penelusuran di perpustakaan Pascasarjana IAIN/UIN Fatmawati Soekarno Bengkulu dan Pusat Perpustakaan IAIN/UIN Fatmawati Soekarno Bengkulu. Disamping itu juga melakukan penelusuran di Perpustakaan Umum Daerah serta *browshing* di internet.

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum (Teaching Material)", *Iskandar Zulkarnain Blog*, 07-05-2010

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknis analisis bahan hukum akan dilakukan dengan teknik yuridis kualitatif, yaitu dengan cara melakukan interpretasi yuridis terhadap bahan hukum primer. Ada beberapa metode interpretasi, yaitu metode interpretasi gramatical, teleologis, sistematis, historis, komparatif dan futuristis serta restriktif ekstensif.²⁶ Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan interpretasi historis, gramatical, sistematis, dan Teleologis.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan diwujudkan dalam beberapa bab, yang meliputi bab pertama tentang pendahuluan yang membahas latar belakang penelitian, fokus dan rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, penelitian terdahulu, metode penelitian, kerangka teori dan sistematika penelitian.

Pada bab kedua, akan dibahas Landasan Teori yang mencakup Teori Tujuan Hukum, Teori Sumber Hukum dan Teori Siasah Dusturiyyah, Pemilihan Umum di Indonesia, yang meliputi pembahasan Pengertian dan Kedudukan Pemilihan Umum, Sumber-sumber Hukum Pemilihan Umum, Pemilu dari Masa ke masa dan Prakteknya di Indonesia dan Beberapa Asas dalam Pemilu.

Pada bab ketiga, Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang meliputi Substansi Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, Filsafat Hukum Yang Menjiwai Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, Fungsi dan Kedudukan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

²⁶ Dwi Prasetio, dkk.; *Dimensi Asas...*, h. 71

Pada Bab keempat akan dibahas asas langsung dan umum dalam pemilu yang akan menelaah tentang pengertian asas langsung dan umum, argumentasi tentang asas langsung dan umum dalam Pemilu, Pemilu antara Langsung-umum dan Perwakilan, Pemilu antara langsung-umum dan Hikmah Kebijaksanaan serta UU No. 7 Tahun 2017 dalam Perspektif Tujuan Hukum dan Tujuan Pemilu.

Pada Pembahasan bab kelima, akan dikupas mengenai Asas Langsung, Umum Dan Pencapaian Pemimpin Yang Hikmah Dan Bijaksana, yang akan menelaah tentang Pemilu Dalam Perspektif Pancasila, lahirnya Petualang politik, penyelenggaraan Pemilu berbiaya mahal, dan pemilu sebagai upaya Pembodohan masyarakat.

Pada Bab keenam, merupakan Penutup, yang akan dibahas tentang kesimpulan, dan saran-saran penelitian untuk norma pemilu ke depan.

BAB II LANDASAN TEORI

A. Teori Tujuan Hukum

Teori Tujuan Hukum Barat sebagaimana diajarkan oleh Gustav Radbruch,²⁷ adalah prinsip-prinsip yang mencakup keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zwekmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*rechtssichherkeit*).²⁸ Radbruch menyatakan berdasarkan tiga prinsip hukum alam yakni setiap manusia harus diperlakukan adil di hadapan pengadilan, pengakuan terhadap HAM dan harus ada keseimbangan antara pelanggaran dengan hukuman, diyakininya bahwa “keadilan terhadap individual manusia merupakan batu sendi bagi keadilan dalam hukum yang disusun dalam urutan struktural yang dimulai dari keadilan, kepastian dan diakhiri dengan finalitas (perkembangan masyarakat dan kemanfaatan).”²⁹

Redbruch, dalam tesisnya yang membicarakan tentang cita hukum (*idea des recht*) yang termaktub dalam tiga nilai dasar (*Grundwerten*) yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Realitasnya ketiga nilai dasar tersebut tidak selalu berada dalam hubungan yang serasi (harmonis) satu sama lain, melainkan saling berhadapan, bertentangan satu sama lain.³⁰ Padahal idealnya ketiganya saling melengkapi dengan prioritas baku, yakni secara berurutan dari adil, manfaat dan kepastian hukum.³¹

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum...*, h. 46

²⁸ Sarwo Hadi, *Rekonstruksi Pemikiran Hukum ...*, h. 6

²⁹ Tanya, dkk., *Teori Hukum...*, h. 119

³⁰ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, (Jakarta, Edisi 2, Prenada, 2015), h. 292

³¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum...*, h. 288

Dalam konteks pemilu, tujuan hukum yang memberi keadilan adalah ketika proses pemilu mampu melahirkan wakil rakyat dan pemerintahan yang demokratis, berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, dalam rangka mewujudkan tujuan nasional,³² sehingga pengaturan prosesi pemilu tidak boleh menyelisihi aturan hukum yang lebih tinggi yang juga berfungsi sebagai asas-asas hukum³³. karena keadilan merupakan tujuan hukum utama, maka pengaturan pemilu juga harus mengandung nilai-nilai keadilan dan menghindarkan kedhaliman.

Keadilan secara etimologi berasal dari kata dasar adil yang mendapat imbuhan ke-an, yang berfungsi membentuk kata benda. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, adil adalah sama berat; tidak berat sebelah; tidak memihak, berpihak kepada yang benar; berpegang pada kebenaran, sepatutnya; tidak sewenang-wenang³⁴. Secara terminologis adil bermakna suatu sikap yang bebas dari diskriminasi, dan bebas dari ketidak-jujuran.

Secara teoritis sebagaimana dikemukakan oleh Jhon Rawls dalam teori keadilan membagi Keadilan dalam dua prinsip³⁵ :

“Prinsip pertama dikenal dengan “prinsip kebebasan yang sama” (equal liberty principle), seperti misalnya kemerdekaan berpolitik (political of liberty), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (freedom of speech and expression), serta kebebasan beragama (freedom of religion). Sedangkan prinsip kedua bagian (a) disebut dengan “prinsip perbedaan” (difference principle) dan

³² UU No. 7 Tahun 2017, Konsideran Huruf a

³³ Dewa Gede Atmadja, *Asas-asas Hukum dalam Sistem Hukum*, Journal Kertha Wicaksana, vol 12 No. 2 Tahun 2018, h.4

³⁴ E-book KBBI; (<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Adil>); diakses pada tanggal 24 Juli 2020

³⁵ Muhammad Fais, *Teori Keadilan Jhon Rawls*, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 1, April 2009, h. 141

pada bagian (b) dinamakan dengan “prinsip persamaan kesempatan” (equal opportunity principle)’.

Teori ini dipahami oleh para ahli Indonesia sebagaimana dalam putusan MK bahwa keadilan itu berarti memperlakukan sama dalam hal yang sama dan memperlakukan berbeda dalam hal yang memang berbeda. Sehingga jika sesuatu itu berbeda dan diberlakukan sama maka hal itu tidak adil³⁶

Dalam konteks kemanfaatan, pemilu yang merupakan prosesi rekrutmen pemimpin bangsa yang akan mengisi jabatan-jabatan legislatif dan eksekutif, yang baik, sehingga mampu menuntun masyarakat untuk mengimplementasikan nilai-nilai pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Kandungan nilai-nilai filosofis Pembukaan UUD 1945 akan di bahas secara khusus dalam bab yang lain. Hal ini karena sebagaimana dijelaskan dalam konsideran UU No. 7 Tahun 2017 dalam konsiderannya huruf a, yakni wakil rakyat dan pemerintahan yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Adapun terkait dengan kepastian hukum, pengaturan prosesi pemilu diundangkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengikat seluruh warga negara, yang dirancang berdasarkan peraturan perundang-undangan pula. Sehingga diharapkan proses pemilu mampu melahirkan kepemimpinan yang baik.

³⁶ Muhammad Fais, *Teori Keadilan Jhon Rawls*, Jurnal Konstitusi Volume 6, Nomor 1, April 2009

Sebaliknya jika penataan dan pengaturan tidak tepat dan melahirkan pemimpin yang tidak kompeten, tidak berintegritas dan tidak konsekuen, akan menghadirkan krisis yang berkepanjangan. Hal ini karena seorang pemimpin akan diam di tengah krisis dan berlaku *defensive* terhadap masa lalu, serta ragu untuk menentukan strategi ke depan. Pemimpin terjebak dalam ketakutan untuk menjanjikan sesuatu yang tidak ia ketahui.³⁷ Ironisnya dalam kondisi sedemikian ketika menjelang akhir periodisasi kepemimpinannya masih ingin melanggengkan kepemimpinannya dengan cara apapun.

Itulah sebabnya, UU No. 12 tahun 2011 yang sudah diganti dengan UU No 15 tahun 2019 secara tegas menekankan pentingnya kajian atas aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam satu bab tersendiri dalam sebuah naskah akademik rancangan peraturan perundang-undangan (selanjutnya disingkat RUU). Dengan demikian, sebuah subsistem ketatanegaraan harus dirancang sesuai aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis sekaligus. Setiap desain UU yang berdasarkan norma tertulis itu sejatinya penting dilandasi oleh kajian-kajian kualitatif yang di antaranya disediakan ilmu-ilmu sosio-humaniora, sehingga hal-hal yang tidak terakomodasi pada rancangan suatu UU dan hal itu sangat menentukan kualitas dan keberlakuan hukum bisa terakomodir dalam hukum.

³⁷ M. Hafiz Nur, *Kepemimpinan Di Tengah Ketidak Pastian: Peran Adaptif Leadership dan Adaptif Governance*, Pusat Penelitian Politik LIPI, 18 Oktober 2020

B. Teori Sumber Hukum

Sumber Hukum, adalah tempat asal pengambilan hukum atau landasan segala hukum. disamping sumber hukum, juga dikenal sumber tertib hukum, yakni tangga urutan sumber hukum mana yang akan diambil sebagai sumber hukum yang pertama, kedua dan selanjutnya, di mana tertib hukum yang dibawah harus bersumber dari tertib hukum yang di atasnya berdasarkan hirarkhi hukumnya.³⁸

Dalam pengembangan Ilmu Hukum, sumber hukum mempunyai arti penting bagi pembentuk hukum dan pelaksana hukum, sebagaimana dijelaskan Juniarto yang dikutip oleh Jazim Hamidi, bahwa dalam lapangan pengetahuan hukum yang terkait dengan pembuatan hukum dan pelaksanaannya, sumber hukum merupakan sesuatu yang harus dipahami, dianalisa dan ditimbulkan problem-problem dan pemecahannya sehingga diharapkan ada keserasian dengan perkembangan hukum yang dibutuhkan rakyat .³⁹ Salah satu dari arti penting sumber hukum adalah pengertian sebagai hal-hal yang seharusnya menjadi isi dari hukum positif.

Jazim juga mengutip pendapat B. Arief Sidarta dan Mokhtar Kusumaatmadja, dalam tradisi hukum anglo saxon, “bahwa sumber hukum sering dipakai dalam dua arti, yakni untuk menjawab mengapa hukum itu mengikat (sumber hukum materil) dan untuk menjawab di manakah ditemukan aturan-aturan hukum yang mengatur kehidupan manusia (sumber

³⁸ Moh. Tolhah Mansur, *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum Menurut Undang Undang Dasar RI*, (Bandung, Bina Cipta , 1979) h. 8

³⁹ Jazim Hamidi; *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem ketatanegaraan* , (Jogjakarta, Citra Media, 2006), h. 20

hukum formil)”. Senada dengan kedua ahli hukum tersebut Usep Ranawijaya menjelaskan bahwa, “sumber hukum adalah sebagai penyebab adanya hukum (sumber hukum materil) dan sumber hukum dalam arti perumusan kaidah-kaidah hukum tata negara dan dari mana dapat sumber hukum bisa berarti sesuatu yang mendasar, yang dikenal dengan asas hukum.”⁴⁰

Menurut Satjipto Rahardjo, “salah satu aspek dalam hukum adalah kepastian, artinya hukum berkehendak menciptakan suatu kepastian hubungan antar individu dalam masyarakat”. Hal yang sangat penting dari kepastian itu adalah dari mana hukum itu berasal dan kepastian sumber hukum menjadi sangat penting ketika hukum itu menjadi lembaga formal.⁴¹

Menurut Hans Kelsen, “setiap norma adalah Sumber Hukum, dan norma tertinggi adalah sumber hukum bagi norma yang lebih rendah”. Dengan demikian konstitusi merupakan sumber hukum terhadap Undang-Undang yang dibentuk berdasarkan perintah konstitusi tersebut, sehingga sumber hukum merupakan norma hukum, atau metode pembentukan suatu norma yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi.⁴² Namun pada perkembangannya semua pemikiran yang secara nyata mempengaruhi organ-organ pembentuk hukum, misalnya, norma moral, asas politik, doktrin hukum, pendapat pakar hukum juga dikategorikan sumber hukum, meski tidak memiliki kekuatan mengikat. Namun juga memungkinkan bagi tatanan hukum untuk merubah norma-norma, asas-asas atau pendapat pakar menjadi

⁴⁰ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Di Indonesia...*, h. 21

⁴¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000), h. 81

⁴² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York, Russel and Russel; 1971) penerjemah Raisul Muttaqien ; reprint , *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung, Penerbit Nusa Media & Penerbit Nuansa, 2006) h.189.

norma hukum, sehingga hal terakhir menjadi sumber hukum yang sesungguhnya.⁴³

Sumber hukum yang melahirkan hukum dapat digolongkan dalam dua kategori, yaitu pertama bersifat hukum yang diakui menjadi sumber hukum dan menciptakan hukum itu sendiri. Yang kedua bersifat sosial, yang tidak diakui secara formal bisa menjadi sumber hukum secara langsung. Sedangkan menurut Peter Mahmud Marzuki, “sumber hukum mempunyai dua arti, yaitu sumber dalam arti tempat orang-orang mengetahui hukum dan dalam arti sumber bagi para pembuat UU untuk menggali bahan dalam penyusunan UU.”⁴⁴

Secara sosiologis, sumber hukum merupakan faktor-faktor yang menyebabkan hukum itu benar-benar berlaku yang meliputi fakta-fakta dan keadaan yang menjadi tuntutan sosial untuk menciptakan hukum,⁴⁵ yakni faktor ekonomi, politik, agama, geografis dan sosial, karena tanpa mempertimbangkan faktor-faktor tersebut hukum tidak lebih hanya merupakan kehendak penguasa.

Sedangkan dalam perspektif filsafat, sumber hukum mempunyai arti keadilan dan kejujuran yang merupakan esensi dari hukum. filsafat memandang bahwa hukum sebagai aturan tingkah laku, harus memuat nilai-

⁴³ , Hans Kelsen, *General Theory...*, h. 189

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2008), h. 301

⁴⁵ Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum...*, h.302

nilai keadilan dan kejujuran, dengan memperhatikan faktor ekonomi, politik, sosial, budaya dan eksistensi manusia⁴⁶.

Urgensi sumber hukum adalah pada tujuan hukum itu, pada saat hukum itu dirancang dan dibuat oleh yang berwenang. Kemudian dilaksanakan untuk mengatur perilaku manusia baik dalam kehidupan pribadi, masyarakat, bangsa dan negara bahkan antar negara yang bermuara pada ketertiban hukum, yakni Keadilan hukum, Kemanfaatan hukum dan kepastian hukum.⁴⁷

Logika hukumnya, jika tujuan hukumnya adalah nilai tertib, adil dan pasti, maka sumber hukumnyapun harus taat asas adil, pasti dan tertib. Jika tidak maka sejak awal dari perancangannya, pembuatannya dan pelaksanaannya pasti akan cacat hukum.

Sumber hukum dalam upaya pembentukan hukum pemilu, menjadi hal yang sangat penting untuk dikaji, agar norma yang terbentuk linier dengan tujuan negara. Oleh sebab itu perlu menggali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat sebagai asas dan pengarah pembentukan hukum tersebut melalui prosedur yang benar yakni naskah akademik yang objektif. Dalam hal ini kajian terhadap nilai-nilai Pancasila sebagai landasan filosofis bangsa perlu ditekankan, disamping nilai-nilai Islam yang sudah lama mempengaruhi kehidupan bangsa ini, untuk melengkapi kajian filosofinya. Dalam hal ini,

⁴⁶ Marzuki, *Pengantar...*, h. 304

⁴⁷ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum ...*, h. 83-84

Pancasila memenuhi syarat sebagai sumber hukum sebagai landasan filosofisnya.⁴⁸

Dalam menata dan mengatur pelaksanaan pemilu, maka sumber hukum yang harus dijadikan landasan adalah UUD NRI Tahun 1945 sebagai *Grundnorm* menurut teori *Stufenbau Des Recht* Hans Kelsen⁴⁹ dan Pancasila yang terdapat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai *Staatsfondamentalnorm*, menurut Teori *Die Stufenordnung* Hans Nawiasky.⁵⁰

Dengan demikian dari sumber hukum, hukum pemilu (UU) bersumber dari UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila, sedangkan dalam konteks sumber tertib hukum, UU pemilu harus bersumber dan tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan UUD NRI Tahun 1945 harus bersumber dan tidak bertentangan dengan Pancasila, karena Pancasila merupakan *Staatsfondamentalnorm*, sekaligus hirarkhi hukum tertinggi yang menjadi pondasi dari semua hukum baik UUD maupun UU di Indonesia menurut Teori *Die Stufenordnung* Hans Nawasky tersebut.⁵¹

Dalam konteks Pancasila, sumber hukum terkait dengan demokrasi adalah Sila keempat yang berbunyi “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sehingga sumber hukum utama dan semestinya yang menjadi asas dari pemilu di Indonesia adalah nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

⁴⁸ Alwi Kaderi, *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, (Banjar Masin, Antasari Press, t.t.) h. 71

⁴⁹ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum...*, h. 56

⁵⁰ Hamidi, *Revolusi ...*, h. 60

⁵¹ Fais Yonas Bo'a, Pancasila sebagai Sumber dari Segala Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional, *Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 1 April 2018*, h. 45

permusyawaratan/perwakilan tersebut, karena Pancasila juga disamping sebagai sumber dari segala sumber hukum,⁵² sekaligus juga sebagai asas hukum di Indonesia, tidak terkecuali dengan hukum pemilu.⁵³

Adapun asas hukum pemilu yang sudah ada yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil tetap bisa menjadi asas pemilu, ketika tidak bertentangan dengan asas-asas hukum pada sumber tertib hukum di atasnya, yakni UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila. Jika ternyata bertentangan, sumber hukum yang dibawahnya harus dikalahkan.⁵⁴ Inilah esensi asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*.

Dalam perspektif filsafat, istilah sumber hukum mempunyai arti keadilan yang merupakan esensi hukum. Sumber hukum menetapkan kriteria untuk menguji apakah hukum yang berlaku sudah mencerminkan keadilan dan kejujuran.⁵⁵ Secara filosofis, hukum di pandang sebagai aturan tingkah laku, sudut pandang ini akan menelaah lebih dalam mengenai esensi hukum. Titik berat filsufis terhadap hukum, bahwa hukum harus betul-betul memuat nilai-nilai keadilan dan *fairness*, dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, budaya, dan sosial serta aspek fisik dan eksistensial manusia.⁵⁶

⁵² Jimli As-Shidiqiy dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta, Konpress, 2012) h. 154

⁵³ Ruslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945*, (Jakarta, Aksara Baru, 1979), h. 49

⁵⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pemberlakuannya*, (Yogyakarta, Kanisius, 1998), h. 25-26

⁵⁵ Marzuki, *Pengantar Ilmu ...*, h. 303-304

⁵⁶ Marzuki, *Pengantar...*, h. 304

C. Teori *Siyasah Dusturiyyah*

Siyasah Dusturiyyah adalah bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara, yang meliputi pembahasan konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut serta konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁵⁷ Dalam *Fiqh Dusturi*, konstitusi disebut juga dengan *dustur*. Kata ini berasal dari bahasa Persia yang berarti seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangannya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Secara istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah Undang-Undang Dasar suatu negara⁵⁸

Dalam *Siyasah Dusturiyyah*, pemilihan imam atau presiden mekanismenya ada empat macam, yakni penunjukan pemimpin tertinggi

⁵⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 177

⁵⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...* h. 177 -178

negara, yaitu dengan *nas*, *baiat*, *wilayah al-'ahd* (putra mahkota, penunjukan oleh pemimpin sebelumnya), dan dengan paksaan.⁵⁹ Dari empat cara tersebut yang dekat dengan prinsip demokrasi dan syura adalah *wilayah al-'ahd*. Tapi hakikatnya dalam konsep *Siyasah Dusturiyah*, mekanisme tidak ditegaskan, tetapi kualifikasi calon pemimpin sangat ditekankan. Sebab dengan mekanisme apapun jika calon pemimpin yang akan dipilih itu kuat, akan menghasilkan pemimpin yang kuat, begitu juga sebaliknya. Selanjutnya jika sudah dihasilkan pemimpin yang kuat, bukan mekanisme pemilihan yang penting, tapi bagaimana berjalannya mekanisme *chek and balanced* di pemerintahan yang terbentuk.

Berbicara tentang kenyataan bahwa pasca kenabian yang telah mewariskan sebuah tatanan yang disebut negara, ada masa kejayaan sebagaimana dijelaskan oleh Maulana Abul A'la Al-Maududi. Seiring dengan kayakinannya bahwa Islam adalah satu agama yang serba lengkap, termasuk dengan sistem tata negara, dan sistem tata negara Islami yang harus diteladani oleh umat Islam adalah sistem yang berlaku pada zaman *al-Khulafa al-Rasyidin*. Maududi melukiskan kehidupan masyarakat dan kenegaraan pada masa itu kompak, teratur dan serasi, serta diliputi oleh suasana kerukunan dan kekeluargaan, baik di dalam tubuh pemerintahan maupun di antara komponen-komponen masyarakat. Tetapi sayang bahwa lukisan yang indah itu tidak didukung oleh realitas sejarah dalam ketatanegaraan Islam beserta analisisnya secara khusus, profil kepala

⁵⁹ Wahbah az-Zuhaili; *Fiqh Islam wa Adilatuhi*, Jilid 8, (Cairo, Darul Fikri, Reprint Gema Insani Press; Jakarta, 2004),; h. 287

negara/imam adalah Nabi Muhammad dan empat sahabatnya yang dikenal *khulafa al-rasyidin* itu hanya didapat dalam berbagai literatur tentang kehidupan para sahabat.⁶⁰

Senada dengan itu, Sayyid Quthb, dalam kitabnya *Ma'alim fi at-Thariq*, menjelaskan bahwa generasi pertama itu merupakan generasi Qur'ani yang unik, karena disatu tempat, terhimpun sejumlah orang dalam suatu komunitas besar, yang sangat banyak, yang memiliki pemikiran, sikap mental, akhlak, dan *manhaj* yang sama, sehingga tidak akan pernah terulang sampai kapanpun. Kondisi ini dibentuk dengan tiga pilar, yakni *pertama* Al-Qur'an sebagai rujukan pertamanya, sedangkan as-Sunnah sebagai penjelasnya. *Kedua*, mereka membaca al-Qur'an untuk mentaatinya bukan dengan tujuan yang lain, sehingga ketika ada perintah al-Qur'an maka spontan mereka mentaatinya dengan ketaatan yang sempurna, sebagaimana ketika turun ayat tentang hijab, maka para wanitanya spontan menutup seluruh tubuhnya dengan apapun seperti Horden, selimut, taplak meja atau apa saja yang bisa digunakan untuk menjadi penutup. Begitu juga ketika turun ayat yang melarang minum khomr, maka tiba-tiba jalan-jalan di Kota Madinah banjir Khomr sebagai wujud ketaatan larangan khomer, dengan membuang seluruh persediaan khomer yang sebelumnya menjadi kebiasaan dan kesukaan mereka. Dan *ketiga*, ketika mereka menerima Islam, maka semua kejahiliahan ditinggalkan dengan serta merta, tanpa berfikir apa

⁶⁰ Munawir Sayadzali, *Islam dan Tata Negara*, h. 28-29

resikonya, atau menundanya sampai keadaan memungkinkan untuk mentaati nilai keislamannya.⁶¹

Hal ini sejalan dengan karakter risalah /syari'at yang tidak hanya mengatur hubungan antara hamba/makhluk dengan Tuhannya saja, tetapi juga mengatur pola hubungan manusia dengan sesamanya dan manusia dengan lingkungannya yang menjadi sarana pengabdian yang sempurna, yang meliputi : *al-'Adalah* (keadilan), yang menjadi tujuan risalah agama samawi, *al-Ukhuwwah* (persaudaraan), *al-Takaful* (solidaritas), *al-Karâmah* (kemuliaan), dan *al-Hurriyah* (kebebasan).⁶² Prinsip-prinsip ini tidak akan pernah menemui bentuknya tanpa upaya membangun relasi antara prinsip-prinsip tersebut dengan masyarakat melalui pola kepemimpinan yang muncul dari masyarakat itu sendiri. Sehingga suatu masyarakat sederhana apapun membutuhkan seorang pemimpin sebagaimana sabda Nabi :

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ إِذَا كَانَ ثَلَاثَةٌ فِي سَفَرٍ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ
قَالَ نَافِعٌ فَقُلْنَا لِأَبِي سَلْمَةَ فَأَنْتَ أَمِيرُنَا

“Dari Abu Hurairah, Rasulullah SAW telah bersabda, “apabila tiga orang keluar untuk bepergian, maka hendaknya salah seorang diantara mereka menjadi pemimpin mereka. Nafi’ berkata kepada Abu Salamah, maka kamulah pemimpinnya”⁶³ Selain itu dengan nada yang sama, dari Abdullah bin Umar, sesungguhnya Rasulullah SAW. Telah bersabda, “Tidak boleh bagi tiga orang yang berada di tempat terbuka di muka bumi ini, kecuali salah seorang diantara mereka menjadi pemimpinnya.”⁶⁴

⁶¹ Sayyid Quthub, *Ma'alim Fi at-Thariq*, diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin dengan judul Petunjuk Jalan, (Kairo, Daar as-Syuruuq, reprint Jakarta, Media Dakwah, Edisi IV, 1994) Bab 1

⁶² Yusuf al-Qaradhawi, *Membumikan Syari' at Islam*, (Surabaya: Dunia Ilmu, 1997), h. 77.

⁶³ Muhammad Nashiruddin al-Albani, *Shahih Sunan Abu Daud*, No. Hadits 2609

⁶⁴ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), h. 7

Dalam masyarakat sekecil itu, Islam sudah memperhatikan tentang pentingnya kepemimpinan, apalagi dalam sebuah negara yang besar dengan kompleksitas masalah yang sangat tinggi. Tentu hal ini sangat urgen, meskipun syari'at tidak menjelaskan secara eksplisit perintah mendirikan negara Islam, namun tabiat Islam menuntut adanya suatu institusi yang mengatur pelaksanaan syari'at Islam dalam masyarakat semacam negara. Justeru disinilah fleksibilitas syari'at Islam meskipun bukan negara Islam, tapi memungkinkan termanifestasikan syari'at Islam bagi ummat Islam meskipun tidak dengan label Islam, melalui ajaran moral, etika, norma/undang-undang dan konstitusi hingga aturan-aturan kesusilaan yang dibentuk melalui proses legislasi.⁶⁵

Pada masa Nabi sebagai kepala negara atau *al-Imam*, dimana kedudukan beliau sebagai nabi pada saat yang sama, semua permasalahan selesai dengan bimbingan wahyu, sehingga sulit dibedakan antara wahyu dengan ijtihad. Al-Imam, disamping memiliki makna pemimpin, atau orang yang diikuti (didepan), dalam konteks yang lain al-Imam sesungguhnya merujuk kepada al-Qur'an. Terkait dengan al-Qur'an sebagai imam, Rasulullah bersabda :⁶⁶

القرآن شافع مشفع وماحل مصدق من جعله أمامه قاده إلى الجنة ومن جعله خلفه ساقه إلى النار"

⁶⁵ Yusuf al-Qaradhawi, *Pengantar kajian Islam*, (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 1997), h. 332

⁶⁶ Muhammad bin Nashiruddin Al Albani, *As-Silsilatus Shahihah*, (Riyadh, Maktabah Ma'arif, tt. Jilid V) h. 31

"Al-Qur'an adalah pemberi syafaat dan diterima syafaatnya, ia menjadi saksi yang dibenarkan. Barang siapa menjadikan Al-Qur'an imamnya maka akan menuntunnya ke surga. Barang siapa yang meletakkan Al-Qur'an di belakangnya maka akan membawanya ke neraka" (HR.Ibnu Hibban dan Baihaqi dari Jabir dan Thobrani dan Baihaqi dari Ibnu Mas'ud)

Dalam arti yang sesungguhnya, yang dimaksud sebagai "al-Imam" adalah al-Quran al-Karim, sedangkan nabi Muhammad sebagai simbolisasi sistem nilai dan norma. Dalam kapasitasnya sebagai nabi dan Rasul, Muhammad saw. adalah contoh atau teladan dalam mentaati segala aturan yang dimaksudkan dalam al-Quran sebagai "al-Imam" itu. Itu sebabnya, setiap orang Islam dianjurkan untuk berdo'a setiap kali selesai membaca al-Quran atau apabila mendengarkan al-Quran dibaca, yaitu dengan do'a:

"Allahumma irhamna bi al-Qur'an, waj'alhu lana imaaman, wa hudan, wa nuuran, wa rahmatan....." (Ya Allah, rahmatilah kami dengan al-Quran, dan jadikanlah al-Quran itu menjadi imam kami, petunjuk, cahaya, dan rahmat bagi kami....). Pengertian yang sama juga terdapat dalam berbagai do'a atau pernyataan pengakuan, *"Rodhidu bi Allahi robba, wabi al-Islami diena, wabi Muhammadin nabiya wa rasula, wabi al-Qurani imama"* (Aku ridho bahwa Allah lah Tuhanku, dan Islamlah agamaku, dan Muhammad adalah nabi dan rasul bagiku, dan bahwa al-Quran adalah imamku".⁶⁷

Sehingga dalam Siyash Dusturiyah, Islam mengajarkan bahwa ketaatan rakyat kepada pemimpin haruslah diukur oleh bagaimana ketaatannya dalam menjalankan aturan hukum (al-Qur'an). Hubungan antara pemimpin terjalin dengan timbal balik, yakni pemimpin wajib melaksanakan amanah yang dibebankan kepada yang berhak (rakyat) sedangkan rakyat wajib mentaatinya sebagaimana dijelaskan dalam al-Qur'an :

⁶⁷ Jimli As-Shidiqie, *Gagasan Islam Tentang Teokrasi, Demokrasi, Dan Nomokrasi*, Makalah Dalam Rangka Haul ke 70, Prof DR. Tahir Azhari (tidak dipublikasi)

"إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا" يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا"

“Sesungguhnya Allah memerintahkan kepadamu untuk menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan jika kamu menetapkan hukum diantara manusia hendaklah menetapkan hukum dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran kepadamu dengan al-Qur’an ini, sesungguhnya Allah itu Maha Mendengar lagi Maha Melihat”. Hai Orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan Taatilah Rasul(Nya) dan ulul amri diantara kalian, dan jika kamu berselisih tentang sesuatu , maka kembailah kepada Allah dan Rasul (Nya) jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari akhir itulah sebaik-baik jalan sebaik-baik pemahaman.”⁶⁸

Pemimpin harus menjadi teladan dalam ketaatan kepada aturan hukum. Karena itu, ditegaskan dalam hadits riwayat Ahmad dan yang lainnya, bahwa, “tidak ada ketaatan dalam kemaksiatan kepada sang Khaliq”.⁶⁹ Rakyat wajib tunduk dan taat kepada Rasul, karena beliau selalu tunduk dan taat kepada hukum-hukum Allah sehingga dapat kita jadikan teladan dalam rangka ketaatan kita sendiri kepada Allah. Karena itu, dapat dikatakan bahwa Islam mengajarkan adanya dua pengertian imam atau pemimpin, yaitu Nabi Muhammad dan Al-Quran atau imam sebagai individu dan imam sebagai sistem aturan atau hukum. Di antara kedua hal itu, yang lebih diutamakan justru adalah yang kedua, yaitu imam sebagai sistem aturan, bukan imam sebagai individu. Hal itu sejalan dengan ungkapan Sayyid Quthub diatas, bahwa karakter masyarakat qur’ani yang unik itu salah satunya menjadikan al-Qur’an (hukum) sebagai satu-satunya rujukan, sedangkan Nabi Muhammad sebagai penjelas dan teladan dalam mengimplementasikan al-

⁶⁸ Alqur’an , Surat al-Nisa ayat 58- 59.

⁶⁹Imam Ahmad as-Suyuthi, *Jawami’ al Kabir*, (Beirut, Daar al-Kutub al-Ilmiah, 911 H, Jilid 3), h. 31

Qur'an tersebut. Oleh karena itu, kepemimpinan dalam konteks ini tidak bisa lahir, kecuali dari orang-orang yang memiliki integritas, kepakaran, keteladanan dan kenegarawanan yang teruji.

Hal penting yang selalu dikembangkan dalam konteks *Siyasah Dusturiyah* adalah dalam mengambil keputusan penting, selalu melibatkan para sahabat utama untuk bermusyawarah.⁷⁰

Sebagai salah satu inspirasi lahirnya Pembukaan UUD 1945 sekaligus komplementasi bahan kajian lahirnya asas-asas pemilu yang komprehensif, *Siyasah Dusturiyyah* memiliki suatu persepsi tentang kepemimpinan dan kepala negara, yakni kewajiban menurut ijma' ulama dan ijma' para sahabat,⁷¹ untuk mengangkat kepala negara, meskipun dasar kewajibannya diperselisihkan dasarnya apakah rasio atau syari'at.⁷²

Ada persamaan antara pemilihan pemimpin dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah* dengan pemilu perspektif UUD 1945, yakni upaya melahirkan pemimpin dengan mekanisme musyawarah yang bertujuan untuk mengatur hubungan antar individu di masyarakat. Disamping ada titik persamaan, tetapi juga ada hal prinsip yang membedakan. Perbedaannya yaitu tujuan, kriteria calon pemimpin dan teknik pemilihan. Tujuan utama kepemimpinan kepala negara dalam *Siyasah Dusturiyyah* adalah dalam rangka mengganti fungsi kenabian yang menjaga agama dan mengatur urusan dunia, sementara

⁷⁰ Munawir Syadzali, *Islam dan Tata Negara, Sejarah dan Pemikiran Haji Munawir Syadzali*, (Jakarta, UI Press, Edisi 5, 1993) h. 14

⁷¹ M. Dhiauddin Rais, *Teri Politik Islam*, diterjemahkan oleh Abdul Hayyie al-Kattani (Jakarta, Gema Insani Press, 2001), h. 128

⁷² Imam al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta, Gema Insani Press, Penerjemah Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, 2000), h. 15

dalam perspektif UUD 1945, tujuan kepemimpinan semata-mata untuk mengatur urusan dunia.⁷³

Hal ini diperjelas oleh Yusuf al-Qardhawi bahwa negara Islam adalah, “...negara yang berlandaskan akidah dan pemikiran...” Lebih lanjut dijelaskan bahwa ia merupakan, “suatu negara yang ditegakkan berdasarkan akidah dan sistem, bukan hanya sebagai sarana keamanan yang menjamin keamanan masyarakat dari serangan luar maupun dalam. Bahkan tugas negara tersebut jauh lebih berarti dan lebih besar dari itu. Tugasnya adalah mendidik ummat dengan berbagai ajaran dan prinsip Islam, menyiapkan situasi yang cocok untuk mentransformasikan akidah, pemikiran, dan ajaran Islam ke dalam kehidupan praktis. Hal itu akan menjadi suri tauladan bagi mereka yang mencari petunjuk dan menjadi pedoman bagi mereka yang menempuh jalan sesat.”⁷⁴

Dalam Konteks pemilu yang dilaksanakan di Indonesia, terdapat beberapa perbedaan dengan fiqh siyasah dusturiah, antara lain :

1. Teknik Pemilihan Umum dalam Perspektif *Siyasah Dusturiyyah*

Siyasah Dusturiyah dalam pemilihan khalifah/presiden/imam tidak mengenal pemilihan masal sebagaimana dalam demokrasi, bahwa semua orang yang sudah berumur 17 tahun atau sudah kawin (menikah) berhak untuk memilih pemimpin.⁷⁵ Tetapi yang berlaku adalah fardhu kifayah,

⁷³ Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam wa ...*, h. 278

⁷⁴ Yusuf al-Qaradhawi dalam bukunya, *Min Fiqh al-Daulah fi al-Islam*, (Kairo: Dar al-Syurq, 1997), h. 20

⁷⁵ Penjelasan UU No. 7 Tahun 2017, Pasal 1, Alinea ke-4

dimana jika suatu kaum sudah ada yang melakukan pemilihan pemimpin maka kewajiban memilih itu gugur bagi orang lainnya dan masyarakat menerima hasil pemilihan dengan lapang dada. Wewenang untuk memilih pemimpin juga tidak diberikan semata-mata berdasarkan wakil suatu kaum, akan tetapi yang berhak mewakili suatu kaum itu memiliki syarat sebagai berikut :⁷⁶

1. Kredibilitas pribadinya yang adil (*al-'adalah*), memenuhi seluruh kriteria
2. Mempunyai wawasan dan pengetahuan yang membuatnya mampu mengetahui siapa yang berhak dan pantas untuk memegang jabatan kepala negara dengan syarat-syaratnya
3. Mempunyai pendapat yang kuat dan hikmah, sehingga dapat memilih siapa yang paling pantas dan paling mampu membuat kebijakan yang dapat mewujudkan kemaslahatan umat, untuk memegang jabatan tersebut

Kriteria pemilih kepala negara merupakan bentuk demokrasi perwakilan, yang paling efektif dan efisien, karena tidak mensyaratkan jumlah kursi, tidak memerlukan mekanisme dan keterwakilan/representasi secara kuantitatif. Sehingga baik waktu maupun uang bisa dihemat dengan sangat efektif dan efisien. itulah yang dikenal dengan *Ahlu al- Halli wa al 'Aqdi*. Sedangkan

⁷⁶ Imam al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan...*, h. 17

pemilihan jabatan kepala negara ada dua cara,⁷⁷ yakni dipilih dikalangan *Ahlu al Halli wa al 'Aqdi* dan penyerahan mandat dari kepala negara sebelumnya. Namun demikian, metode Islam yang benar, yang sesuai dengan prinsip syura dan prinsip fardhu kifayah adalah hanya satu metode, yaitu baiat oleh *ahlu al-Halli wa al'Aqdi*.⁷⁸

Tentang jumlah *ahlul Halli wa al- 'Aqdi* dimaksud dalam melaksanakan pemilihan juga terdapat perbedaan pendapat, sebagian berpendapat keikutsertaan dari seluruh anggota *ahlu al-Halli wa al-'Aqdi* dari seluruh negeri, sehingga legitimasi kepala negara menjadi sangat kuat. Hal ini tertolak dengan fakta pengangkatan Abu Bakar yang hanya dibaiat oleh orang-orang yang bersamanya dan tidak menunggu tokoh-tokoh dari seluruh penjuru negeri, sedangkan legitimasi Abu Bakar tidak disangsikan lagi. Pendapat yang lain, jumlah anggota *ahlu al-Halli wa al-'Aqdi* itu lima orang, salah satu diantaranya akan dipilih oleh empat lainnya menjadi kepala negara,⁷⁹ hal ini didasarkan atas realita pada baiat Abu Bakar yang sepakat untuk mengangkatnya menjadi khalifah, yaitu Umar ibnu al- Khotob, Abu Ubaidah bin al-Jarrah, Asid bin Hudlair, Basyar bin Sa'ad dan Salim maula Abi Huzaifah, Umar menjadikan syura pengangkatan khalifah pasca Umar ibnu al Khathob yang memilih enam orang dan salah seorang diangkat

⁷⁷ Imam al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan...*, h. 19

⁷⁸ Al-Zuhaili, *Fiqh Islam...*, h. 277

⁷⁹ Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara...*, 19

menjadi khalifah.⁸⁰ Sedangkan pendapat mutakallimin Kufah, *ahlu al-Halli wa al-'Aqdi*, bisa terdiri atas tiga orang, salah seorang jadi khalifah dan dua lainnya jadi saksi.

Dalam hal ini, signifikansi jumlah anggota *ahlu al-Halli wa al-'Aqdi* tidak menjadi tolok ukur, karena tolok ukurnya kepercayaan ummat kepada mereka yang merupakan representasi ummat dalam apa yang diinginkan oleh umat serta memiliki syarat-syarat tertentu sebagai anggota *ahlu al-Halli wa al-'Aqdi*.⁸¹ dan tolok ukurnya adalah efektif dan efisien.

Dalam pemilihan kepala negara, *ahlu al-Halli wa al-'Aqdi* memikirkan siapa yang paling memenuhi kriteria untuk memangku jabatan kepala negara tersebut, dengan mendahulukan keutamaan dan paling lengkap syaratnya, serta memiliki kondite yang paling bagus di masyarakat. Jika terdapat calon pemimpin yang memiliki kapasitas sama, maka didahulukan yang lebih tua usianya, tetapi tidak berdosa memilih yang lebih muda usianya, dan jika dua calon lebih berpengetahuan dan lainnya lebih berani, maka harus dipilih sesuai kebutuhan negara pada saat itu.⁸²

Mekanisme pengangkatan khalifah adalah melalui *bai'at*. *Bai'at* adalah kontrak sosial antara pemilik kekuasaan atau kedaulatan, dengan pemegang kedaulatan dan kekuasaan dalam hal

⁸⁰ Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara...*, h. 20

⁸¹ Al-Zuhaili, *Fiqih Islam...*, h. 299

⁸² Al-Mawardi, *Hukum ...*, h. 20 s.d. 21

ini adalah rakyat kepada khalifah. Sehingga teori ini jauh mendahului teori kontrak sosial yang dikemukakan oleh JJ. Rouseou dari Prancis sebagaimana dikutip Wahbah, yang berhipotesis bahwa asas kekuasaan politik atau kedaulatan adalah akad atau kontrak sosial antara rakyat dan pemimpin.⁸³

Kontrak sosial yang dilakukan Nabi Muhammad dengan masyarakat digambarkan oleh Munawir Sadzali dengan bai'at 'Aqabah II,⁸⁴ pada musim haji tahun berikutnya pasca bai'at 'Aqabah pertama, sebanyak tujuh puluh tiga penduduk Yastrib yang sudah memeluk Islam berkunjung ke Mekah. Mereka mengundang Nabi untuk hijrah ke Yastrib dan menyatakan lagi pengakuan mereka bahwa Nabi Muhammad adalah nabi dan pemimpin mereka. Nabi menemui tamu-tamunya itu di tempat yang sama dengan dua tahun sebelumnya, Aqabah. Di tempat itu mereka mengucapkan baiat bahwa mereka tidak akan mempersekutukan Allah, dan bahwa mereka akan membela Nabi sebagaimana mereka membela isteri dan anak mereka. Dalam pada itu Nabi akan memerangi musuh-musuh yang mereka perangi dan bersahabat dengan sahabat-sahabat mereka. Nabi dan mereka adalah satu. dan Piagam Madinah sebagai konstitusi tertulis pertama di dunia.⁸⁵

⁸³ Al-Zuhaili, *Fiqih...*, h. 298

⁸⁴ Munawir Syadzali, *Islam dan Tata Negara, Sejarah dan Pemikiran Haji Munawir Syadzali*, h. 7

⁸⁵ Munawir Syadzali, *Islam dan Tata Negara...*, h. 13

Ahli fikih berbeda pendapat tentang dua orang yang berambisi memperebutkan jabatan pemimpin negara, sementara keduanya memiliki kompetensi yang seimbang. Sekelompok fuqaha berpendapat bahwa keduanya diundi dan yang menang diangkat menjadi kepala negara, sedangkan yang lain berkata bahwa para pemilih *ahlu al-Halli wa al-'Aqdi* bebas menentukan pilihan dalam memilih sekalian calon yang terbaik untuk menjadi kepala negara. Dalam konteks ini pemilihan dilakukan secara voting, dimana suara fuqaha terbesar yang akan diangkat sebagai kepala negara.⁸⁶

Menurut *ijma'*, pengangkatan kepala negara berdasarkan penyerahan mandat dari kepala negara sebelumnya, boleh dilakukan dan telah disepakati legalitasnya, berdasarkan peristiwa penyerahan mandat yang telah dilakukan oleh kaum muslimin dan hal itu tidak diingkari. Yakni penyerahan mandat yang dilakukan oleh Abu Bakar kepada Umar ibnu al-Khothob dan penyerahan mandat oleh Umar ibnu al-Khothob kepada Dewan Syuro dan masyarakat menerima masuknya keenam Dewan Syuro tersebut yang salah satunya ditetapkan menjadi Khalifah.⁸⁷

Jika pilihan khalifah telah jatuh kepada seseorang, ada beberapa yang harus diperhatikan, *pertama* ia harus berijtihad untuk memilih siapa yang paling pantas dan paling berkompeten

⁸⁶ Al-Mawardi, *Hukum ...*, h. 24

⁸⁷ Al-Mawardi, *Hukum ...*, h. 25

untuk menerimanya dan *kedua* orang tersebut bukan anaknya dan bukan orang tuanya, sehingga khalifah bisa langsung membaikannya, tetapi jika salah seorang tersebut anak atau orang tuanya, para fuqaha berbeda pendapat apakah persetujuan dewan pemilih menjadi syarat atau tidak atas legalitas baiat tersebut. Sedangkan penerimaan mandat jabatan tersebut dari penerima mandat menjadi syarat legalitas mandat tersebut.⁸⁸

2. Syarat-syarat calon kepala negara⁸⁹

Calon kepala negara memiliki tujuh syarat yang harus dimiliki, yakni :

- “a. Keseimbangan (*al-'adalah*) yang memenuhi semua kriteria”
- “b. Memiliki pengetahuan yang membuatnya mampu berjihad”
- “c. Panca inderanya lengkap dan sehat, sehingga dapat menangkap informasi dari indera dengan benar dan tepat”
- “d. Tidak ada kekurangan pada anggota tubuhnya, sehingga tidak ada yang menghalangi untuk bergerak dan cepat bangun”
- “e. Visi pemikirannya baik, sehingga dapat menciptakan kebijakan dan kemaslahatan ummat”
- “f. Mempunyai keberanian dan sifat melindungi rakyat, yang menyebabkan mempertahankan rakyatnya dan memerangi musuh”
- “g. Mempunyai nasab dari Suku Quraisy, hal ini telah ijma' para ulama karena adanya dalil

الائمة من قريش⁹⁰

“Pemimpin itu dari Suku Quraisy”.

⁸⁸ Al-Mawardi, *Hukum ...*, h. 26-27

⁸⁹ Al-Mawardi, *Hukum ...*, h. 18

⁹⁰ Ibnu Hajar al-Atsqalany, *Talkhis al-Khabir fi takhrij ahadits al-rafi'iy al-kabir*, (Mekkah, Maktabah Nizar Mushthafa al Baz , 1997), h.

Ahlu al-Halli wa al'Aqdi adalah para ulama dan ilmuwan spesialis yang kapabel (yakni ulama mujtahid), para pemuka dan tokoh masyarakat yang mewakili umat dalam memilih seorang imam. Al-Mawardi mengatakan bahwa, “jika seorangpun yang melaksanakan imamah, harus ada dua kelompok dari manusia yang keluar untuk memainkan perannya. Pertama, ahlu al-ikhtiyar (orang-orang yang memiliki kelayakan, kompetensi, dan kapabilitas melakukan pemilihan imam) hingga mereka memilih seorang imam untuk memimpin umat. Kedua, ahlu al-imamah (orang-orang yang memenuhi syarat, spesifikasi, dan kualifikasi untuk menjadi imam/khalifah) hingga salah seorang di antara mereka berdiri sebagai imam. Orang-orang selain kedua kelompok dari umat ini tidak berdosa dan tidak menanggung apa-apa ketika terlambat menegakkan imamah.⁹¹

D. Pengertian dan Kedudukan Pemilihan Umum

Menurut Ali Moertopo, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi. Sedangkan menurut Manuel Kaisiepo menyatakan tentang pemilu: “Memang pemilu telah menjadi tradisi penting dan hampir-hampir disakralkan dalam berbagai sistem politik di dunia. Bahwa pemilu sangat penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari. Pemilu yang berfungsi

⁹¹ Al-Zuhaili, Fiqih ..., h. 288-289

mempertahankan status quo bagi rezim lama. Dan bila pemilu dilaksanakan dalam konteks ini, maka legitimasi dan status quo inilah yang dipertaruhkan, bukan soal demokrasi yang abstrak dan kabur ukuran-ukurannya itu.⁹²

Pemilihan umum sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 7 Tahun 2017 adalah sarana implementasi kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpin negara (anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD).⁹³ Secara teoritis pemilihan umum merupakan tahap awal dari berbagai rangkaian ketata-negaraan yang demokratis. Sehingga pemilu merupakan motor penggerak mekanisme sistem politik Indonesia. Bahkan pemilu merupakan suatu peristiwa kenegaraan yang sangat penting, karena pemilu melibatkan seluruh rakyat secara langsung, dan bagi rakyat untuk menyampaikan keinginan dalam politik atau sistem kenegaraan.⁹⁴

Pemilu adalah cara atau sarana untuk mengetahui keinginan rakyat mengenai arah dan kebijakan negara. Bisa juga dikatakan bahwa pelaksanaan pemilu adalah implementasi dari sistem pelaksanaan demokrasi secara sesungguhnya.⁹⁵

Dalam pemilu, rakyat akan memilih pemimpin baik legislatif maupun eksekutif, untuk menjalankan roda pemerintahan strategis, di mana kepemimpinan strategis sebagaimana dikutip dari Prabowo, merupakan kepemimpinan yang memiliki kemampuan untuk menciptakan harmonisasi

⁹² Wisnu Dani, Pengertian Fungsi dan Sistem Pemilihan Umum, [https://diy.kpu.go.id/web/pengertian-fungsi-dan-sistem-pemilihan-umum/posted 19 Desember 2016](https://diy.kpu.go.id/web/pengertian-fungsi-dan-sistem-pemilihan-umum/posted%2019%20Desember%202016)

⁹³ UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 Ayat (1)

⁹⁴ Serafica Gischa, Pemilu, Pengertian, Alasan, Fungsi, Asas dan Tujuannya, <https://www.kompas.com>, 15/01 2020.

⁹⁵ Morissan, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, (Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005), h.

antara tuntutan lingkungan eksternal organisasi (dunia) dengan visi, misi, strategi dan organisasi. Mereka bekerja dalam konteks strategis di lingkup Nasional dan mungkin saja di lingkup regional maupun internasional, dan mempunyai komitmen dan kompetensi dalam bingkai nasionalisme.⁹⁶ Sehingga secara kompetitif mampu mengemas lingkungan strategis yang cenderung mengalami krisis, ketidak-seimbangan dan ketidak-adilan yang menimbulkan problem nasional menjadi potensi yang bisa dikelola dalam proses pembangunan nasional untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana dimaksud dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Disebabkan tujuan akhir pemilu adalah lahirnya kepemimpinan, yang dalam bahasa yuridis untuk menjamin tercapainya tujuan nasional dan menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis dan mewujudkan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegritas untuk menjamin konsistensi dan kepastian hukum serta pemilu yang efektif dan efisien,⁹⁷ sehingga kedudukan pemilu merupakan sesuatu yang sangat krusial dan urgen. Oleh karena itu perlu perhatian dan pengaturan yang serius sehingga tujuan pemilu tersebut bisa diwujudkan.

Urgensitas penataan dan pengaturan pemilu yang efektif dan efisien ini terkait dengan hasil pemilu yakni kepemimpinan yang legitimate dari proses pemilu ini adalah pemimpin yang baik, yakni pemimpin yang kompeten, berintegritas dan konsekuen, serta mampu merajut kemajemukan

⁹⁶ Bambang Wahyudi, Kepemimpinan Nasional dalam Perkembangan Lingkungan Strategis, *Jurnal PakuanLaw Review*, Vol. 4 No. 2, Juli-Desember 2018, h. 315

⁹⁷ Konsideran UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, Huruf a dan huruf b.

masyarakat dan politik dan dapat mengembangkan kebijakan yang efektif.⁹⁸ Mampu menjawab tantangan masa depan serta mampu menentukan skala prioritas masalah, mengoptimalkan sumber daya dan mengkoordinasikan secara efektif serta memiliki kesabaran untuk menuntaskan penyelesaian akar masalah sehingga Indonesia dapat keluar dari situasi krisis.⁹⁹

Dengan penataan pemilu yang baik, yakni mengambil sumber tertib hukum yang benar, mempertimbangkan budaya dan latar belakang sosiologis serta pembentukannya dibimbing dengan asas-asas hukum Pancasila, memungkinkan tujuan pemilu sebagaimana dijelaskan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan ditegaskan dalam konsideran UU No. 7 Tahun 2017, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian tujuan pemilu selaras dengan tujuan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch,¹⁰⁰ memposisikan prinsip-prinsip yang mencakup keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.¹⁰¹

Jika dirunut ke belakang lagi, bahwa Pancasila di gali dari nilai-nilai yang berkembang dari adat-istiadat, kebudayaan serta nilai-nilai religius yang telah melekat dan diamalkan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, jauh sebelum kedatangan bangsa Eropa di Nusantara. Nilai-nilai tersebut

⁹⁸ Bambang Wahyudi, *Kepemimpinan Nasional...*, h. 315

⁹⁹ Wahyudi, *Kepemimpinan Nasional...*, h. 316

¹⁰⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2012) h. 45

¹⁰¹ Sarwo Hadi, *Rekonstruksi Pemikiran Hukum di Era Demokrasi*, <https://www.pta-bengkulu.go.id/diakses>, 26 Juni 2021, h. 6

kemudian diangkat dan dirumuskan secara formal oleh pendiri negara melalui sidang-sidang di BPUPKI kemudian disahkan sebagai dasar negara oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945.¹⁰²

Tentang nilai-nilai religius, di kerajaan Sriwijaya pada abad ke 7 membangun gedung-gedung dan patung-patung dan kuil suci, untuk melaksanakan peribadatan,¹⁰³ di bidang kebudayaan didirikan universitas agama Budha yang mempelajari agama Budha dan Bahasa Sansekerta, sehingga banyak berdatangan para mahasiswa dan guru-guru besar dari berbagai negara. Di bidang kesejahteraan rakyat bersama dalam suatu negara tercermin dalam ungkapan berikut yang berbunyi: “*Marvuat vanua criwijaya Siddhayatra subhiksa* “ yang artinya cita-cita negara yang adil dan makmur.¹⁰⁴

Di kerajaan Kahuripan masa Raja Air Langga pada abad ke 11, nilai-nilai Pancasila yang dikembangkan dalam keseharian adalah membuat bangunan keagamaan dan asrama. Di bidang ketuhanan dan keagamaan, rakyat di kerajaan Airlangga memiliki sikap toleransi dalam beragama, dan agama ketika itu adalah agama Budha, agama Wisnu dan agama Syiwa yang hidup berdampingan secara damai. Dari segi hubungan dagang dan kemanusiaan menurut parasasti Kalagen Raja Airlangga telah bekerjasama dengan Benggala, Chola dan Champa. Di bidang keagamaan raja Airlangga melakukan penggemblengan diri, lahir dan bathin di hutan. Pada tahun 1019

¹⁰² Alwi Kaderi, *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi...*, h. 27

¹⁰³ Suwarno, *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta, Kanisius, 1993), h. 19

¹⁰⁴ Sulaiman dan Setiawati, *Sejarah Indonesia*, (Bandung, Balai Pendidikan Guru, t.t.), h. 53

para pengikut raja dan para Barahmana telah melakukan musyawarah dalam rangka menentukan siapa raja mereka yang ketika itu mereka bermusyawarah secara mufakat untuk meminta kesediaan raja Airlangga untuk menjadi raja kembali, nilai ini adalah gambaran dari nilai-nilai pada sila keempat Pancasila. Untuk kesejahteraan rakyat Raja Airlangga memerintahkan agar membuat tanggul dan waduk yang dipergunakan untuk pertanian rakyat, ini merupakan nilai-nilai yang terkandung dalam sila ke lima.¹⁰⁵

Pada masa kerajaan Majapahit (abad ke 13), nilai-nilai Pancasila yang sudah diamalkan adalah dua penganut agama , yakni Hindu dan Budha saling hidup berdampingan dan penuh toleransi, sikap toleransi juga ditunjukkan ketika Wilayah Samudera Pasai yang masih menjadi wilayah kerajaan Majapahit, memeluk agama Islam (sila pertama, kedua dan ketiga) rakyat dan raja menerima dengan sepenuh hati, di Majapahit juga ditunjukkan oleh pembesarnya suatu sumpah berupa sumpah palapa, yang merupakan lambang persatuan (sila ke tiga).

Berdirinya kerajaan-kerajaan Islam, dimulai dari abad ke-6, saat kerajaan-kerajaan Hindu dan Buda mengalami kemunduran, memberikan warna Islam yang sangat kental pada adat istiadat Nusantara, sehingga Pancasila pun tak lepas dari penggalian terhadap nilai Islam. Di antara kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara adalah: kerajaan Demak, Banten, Mataram Islam, Pajang, dan Cirebon di Pulau Jawa, Samudera Pasai, Peurlak, Kesultanan Aceh Darus-Salam, Kesultanan Indera Pura, Kesultanan

¹⁰⁵ Aziz M Toyibin, *Pendidikan Pancasila*, (Jakarta , Rineka Cipta, 1997), h. 26-29

Palembang, dan Kesultanan Medan di Sumatera, Ternate, Tidore, Jailolo, Bacan di Maluku, Buton, Banggai, Bone, Gowa, Konawe di Sulawesi, Selimbau, Mampawah, Tanjung Pura, Landak, Banjar, Tayan dan Kesultanan Paser di Kalimantan, Kesultanan Bima, Kesultanan Dompu dan Kesultanan Sumbawa di Nusa Tenggara dan sebagainya.¹⁰⁶

Dalam kerajaan-kerajaan tersebut, pada umumnya pemilihan raja berdasarkan keturunan, kecuali yang terjadi di kerajaan Demak, yakni dengan pola Islam. Adapun dalam sejarah pemilihan kepala negara/sultan/khalifah dalam Islam, yang dekat dengan demokrasi adalah pemilihan oleh *ahlu al-Halli wa al-'Aqdi*. Sedangkan *ahlu al Halli wa al'Aqdi* secara alami muncul di masyarakat yang menjadi pemimpin non formal, yang tidak dipilih dan tidak diangkat, tetapi masyarakat mempercayainya karena ketakwaan dan pengorbanan terhadap masyarakat yang tidak memiliki kepentingan politik. Sehingga hasil pemilihan ini efektif, efisien, representatif dan qualified. Sebagai contohnya, *ahlu al-Halli wa al-'Aqdi* di Kerajaan Demak, adalah para wali yang dikenal dengan Wali Sanga yang dipimpin oleh Sunan Ampel. Para wali tidak pernah diangkat siapapun oleh rakyat ataupun sultan, tetapi legitimasi para wali selaku penasehat kesultanan dan merumuskan aturan serta mengangkat dan memberhentikan sultan adalah legitimate dan hal itu merupakan representasi rakyat¹⁰⁷. Jadi *ahlu al Halli wa al-'Aqdi* tidak dipilih dan tidak diangkat, tapi merupakan proses interaksi dalam masyarakat, yang

¹⁰⁶ Nandy, Kerajaan Islam di Indonesia, <https://www.gramedia.com/literasi/kerajaan-islam-di-indonesia-nusantara>, 6 Mei 2021

¹⁰⁷ Tri Tunggal Dewi, dkk., Peranan Sultan Fatah dalam Pengembangan Islam di Jawa, *Jurnal FKIP Unila*, Bandar Lampung, 27 Oktober 2017, h. 2

karena keulamaannya dan integritasnya serta diketahui oleh masyarakat dengan yakin memiliki syarat-syarat untuk menjadi wakil rakyat, dan masyarakat yakin bahwa para wali tidak akan menyia-nyiaakan amanahnya sehingga memunculkan kepercayaan dari masyarakat untuk mewakilinya dalam pemilihan dan pengangkatan khalifah, jadi tidak ada mekanisme secara khusus.¹⁰⁸ Inilah esensi pemimpin yang memiliki hikmah kebijaksanaan. Hal ini seharusnya juga bisa menjadi materi sumber hukum dalam pemilu di Indonesia.

E. Pemilu dari Masa ke Masa dan Prakteknya

Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, sehari berikutnya yakni tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia melantik Soekarno dan Mohammad Hatta sebagai presiden dan wakil presiden Republik Indonesia yang pertama. Pada tanggal 3 Nopember 1945, melalui maklumat X wakil presiden Mohammad Hatta mendorong agar dibentuk partai-partai politik, guna menyelenggarakan pemilu pada tahun 1946, sedangkan partai-partai politik yang telah ada, yakni partai politik yang didirikan pada masa pendudukan Belanda dan Jepang tetap dilegitimasi oleh pemerintah.¹⁰⁹

Pada masa awal kemerdekaan, sebelum dilaksanakan pemilu, pelaksana fungsi legislatif dan konstitusi ditugaskan kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang terdiri dari 200 orang dengan proporsi 100

¹⁰⁸ Al-Zuhaili; *Fiqh...*, h. 297-298

¹⁰⁹ Komisi Pemilihan Umum RI, Sejarah Pemilihan Umum Republik Indonesia, [https://www.kpu.go.id/diakses 13 Juli 2021](https://www.kpu.go.id/diakses%2013%20Juli%202021), h. 1

orang wakil daerah, 60 orang wakil organisasi dan 40 orang ditunjuk presiden.¹¹⁰

Amanah dalam maklumat X tersebut, di samping pembentukan partai politik, juga penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR pada bulan Januari 1946. Amanah ini tidak tertunaikan, karena tiga hal, pertama belum tersedia UU atau regulasi pelaksanaan pemilu, kedua karena rakyat dan pemerintah yang baru masih menghadapi ancaman kemerdekaan, sehingga tidak mungkin melaksanakan pesta besar yang baru pertama kali dengan rentang persiapan waktu yang sangat terbatas, dan ketiga karena faktor stabilitas keamanan negara yang tidak memungkinkan akibat agresi militer yang dilancarkan oleh Belanda yang membonceng Sekutu.¹¹¹

Pada tahun 1946, lahir UU No. 12 Tahun 1946 Tentang perubahan KNIP, yang merubah proporsi anggota KNIP dan mengatur pemilihan anggota KNIP dengan proporsi menjadi 110 kursi dipilih oleh badan pemilih sebagai wakil daerah, 60 wakil organisasi dan 30 kursi ditunjuk presiden.

Pada tahun 1949, UU Nomor 27 Tahun 1948 Tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya, diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 1949, yang diantara isinya adalah DPR terdiri dari sejumlah anggota, yang jumlahnya ditetapkan berdasar atas penghitungan satu wakil setiap 300.000 jiwa. Pemilihan ditentukan menurut perwakilan berimbang atau susunan perwakilan berimbang dengan basis daerah

¹¹⁰ Mohammad Ali Safaat, Sejarah Pemilu di Indonesia, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/>, diakses 13 Juni 2021

¹¹¹ KPU RI, *Sejarah Pemilihan...*, h. 1

pemilihan, dengan mekanisme pemilihan bertingkat. Pada tahap pertama, pemilu memilih pemilih pada tingkat kelurahan yang jumlahnya sama dengan angka yang diperoleh, dengan membagi jumlah penduduk WNI di kelurahan dengan angka 250. Selanjutnya, para pemilih inilah yang memilih anggota DPR dengan cara memilih salah satu calon perseorangan atau calon dari suatu daftar calon. Penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan calon yang memenuhi bilangan pembagi pemilih. Apabila belum semua kursi terbagi, penentuan calon terpilih dilakukan berdasarkan suara terbanyak.¹¹²

Berdasarkan analisis interpretasi historis, sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 12 Tahun 1949 dan juga UU No. 12 Tahun 1946, pemilihan wakil rakyat dilaksanakan dengan mekanisme perwakilan, jadi badan perwakilan yang merupakan refleksi rakyat memilih 110 anggota KNIP pada Pasal 6, UU. No 12 Tahun 1946 Pasal 1 (satu) yang merubah dari Pasal 3 (tiga) ayat (1) sampai ayat (3) pada UU No.12 Tahun 1949, pemilu dengan mekanisme bertingkat yang rakyat memilih perwakilan di tingkat kelurahan dan wakil di tingkat kelurahan ini yang akan memilih parlemen. Dengan demikian, persepsi para pendiri negara yang merumuskan Pancasila, terkait dengan Sila keempat bahwa perwakilan yang dikehendaki dari pemilihan umum baik pilpres maupun pilleg adalah dengan sistem perwakilan bukan sistem langsung dan umum.

Pada Tanggal 29 September 1955 dilaksanakan pemilu untuk memilih anggota DPR dan pada tanggal 25 Desember 1955 dilaksanakan

¹¹² Ali Safaat, Sejarah Pemilu di Indonesia...,h.

pemilu untuk memilih Dewan konstituante (MPR). Pemilu ini diatur dengan UU No. 7 Tahun 1953, yang berbeda dengan UU No. 12 Tahun 1946 Tentang pemilihan anggota KNIP dan berbeda pula dengan UU No 12 Tahun 1949 Tentang sistem pemilihan perwakilan yakni secara bertingkat memilih Badan Pemilih, kemudian Badan Pemilih yang memilih anggota DPR. Dalam pemilu ini UU No.7 Tahun 1953 menjadikan asas langsung dan umum jadi tidak perwakilan lagi. Dengan sistem multi partai, pemilu pertama di Indonesia ini dinilai sebagai pemilu yang paling demokratis.¹¹³

Dalam pemilu 1955, UU No. 7 Tahun 1953, secara eksplisit tidak membahas tentang asas-asas pemilu, namun secara implisit sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 (satu) ayat (1),”Dewan Konstituante dan Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh warga negara Indonesia yang sudah berusia 18 tahun atau sudah kawin”, bahwa setiap warga negara berhak memilih Dewan Konstituante dan Dewan Perwakilan Rakyat, secara langsung dan umum tidak melalui perwakilan. Hal ini merupakan awal penyelenggaraan pemilu yang menyisihkan sistem sebelumnya, yang ditengarai dampak dari teori-teori hukum yang bersumber dari Barat. kemudian menjadi asas pemilu yang tidak linier dengan Pancasila perspektif pendiri negara.¹¹⁴

UU Pemilu No. 7 Tahun 1953, memuat *electoral laws* dan *electoral process*. *Electoral laws* adalah sistem pemilihan dan perangkat peraturan yang menata bagaimana pemilu dijalankan dan bagaimana distribusi hasil

¹¹³ Totok Hariono, Pemilu Terbaik dan Tersukses ada pada Tahun 1955 dan 1999, <https://jombang.bawaslu.go.id/published> 10 Juni 2020

¹¹⁴ Ratna Herawaty, Pancasila Sebagai Sarana Legitimasi Politis, *Jurnal Gema Keadilan UNDIP*, diakses 23 Juni 2021, h.122-123

pemilu, sedangkan *electoral process* adalah mekanisme yang dijalankan dalam pemilu seperti pencalonan, cara kampanye dan cara perhitungan dan sebagainya. UU ini sangat terperinci, sehingga pemerintah tidak punya banyak peluang untuk melakukan interpretasi.¹¹⁵

Asas-asas pemilu pada UU ini secara implisit (merupakan penafsiran muatan dari UU No. 7 Tahun 1953) adalah umum, periodik, jujur, kebersamaan, adil, bebas, rahasia dan langsung.¹¹⁶ Hasil pemilu 1955 untuk anggota DPR adalah : 27 partai politik yang memperoleh kursi di DPR. Sepuluh besar partai politik yaitu : PNI 57 kursi, Masjumi 57 kursi, NU 45 kursi, PKI 39 kursi, PSII 8 kursi, Parkindo 8 kursi, Partai Katolik 6 kursi, PSI 5 kursi, IPKI 4 kursi, Perti 4 kursi.¹¹⁷ Sedangkan anggota konstituante adalah : 27 partai politik yang memperoleh kursi di DPR. Sepuluh besar partai politik: PNI 57 kursi, Masjumi 57 kursi, NU 45 kursi, PKI 39 kursi, PSII 8 kursi, Parkindo 8 kursi, Partai Katolik 6 kursi, PSI 5 kursi, IPKI 4 kursi, Perti 4 kursi,¹¹⁸ yang diberi amanah untuk menyusun UUD yang permanen, di mana pasca kembalinya negara RIS menjadi negara kesatuan dan konstitusinya juga masih UUDS.¹¹⁹

Disebabkan Dewan Konstituante tidak mampu melaksanakan tugas yang diamanahkan negara, maka pada tanggal lima Juli 1959, presiden mengeluarkan dekrit presiden, yang isinya DPR dan Dewan Konstituante hasil pemilu 1955 dibekukan dan diganti dengan DPR Gotong Royong, dan

¹¹⁵ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia...*, h. 74

¹¹⁶ Imam Suhadi, *Pemilu 1955, 1971 dan 1977, Cita-Cita dan Kenyataan Demokrasi*, (Yogyakarta, Fakultas Hukum UII, 1981), h. 14-20

¹¹⁷ Ali Safaat, *Sejarah Pemilu ...*, h. 4

¹¹⁸ Safaat, *Sejarah...*, h. 5

¹¹⁹ Arie Welianto, Dekrit Presiden, Isi dan Sejarahnya, <https://www.kompas.com>, published; 06/02/2020

UUDS dibekukan kemudian kembali ke UUD NRI Tahun 1945.¹²⁰ Sedangkan kabinetnya diganti dengan Kabinet Demokrasi Terpimpin yang sangat otoriter hingga meletusnya G 30 S PKI pada tanggal 30 September 1965 yang menjadi penyebab runtuhnya rezim Orde Lama.

Dekrit presiden dan demokrasi terpimpin merupakan puncak penolakan dari sistem parlementer, di mana dominasi partai politik sangat berpengaruh terhadap dinamika pemerintahan dan parlemen sebagai perwujudan pertarungan bebas (*free fight*). Meskipun secara yuridis kesahihan dekrit tersebut bermacam-macam, sebab dalam UUDS presiden tidak berwenang mencabut keberlakuan UUD. Sementara proses pengambilalihan kekuasaan oleh presiden menjadi demokrasi terpimpin sudah melalui musyawarah mufakat serta semangat gotong royong di bawah pimpinan presiden Soekarno atas stagnasi Dewan Konstituante hasil pemilu 1955 yang gagal membentuk UUD dalam masa kurang lebih 4 tahun.¹²¹

Pada era demokrasi terpimpin, terfragmentasi tiga kekuatan politik yang saling berusaha mendominasi kekuatan politik pemerintahan, yakni Soekarno, ABRI dan PKI, yang ditandai dengan kemenangan ABRI dan lenyapnya pengaruh PKI dan runtuhnya hegemoni rezim orde lama.¹²² Diganti dengan orde baru yang pada mulanya di masa transisi, menampilkan pembebasan yang sebenarnya dalam rangka mencari format politik yang menitik beratkan pada bidang pembangunan ekonomi dan stabilitas nasional,

¹²⁰ Arie Welianto, *Dekrit Presiden...*, h.

¹²¹ Mahfud MD., *Politik Hukum ...*, h. 129

¹²² Mahfud, *Politik Hukum...*, h. 195

sehingga terwujudlah orde militeristik yang produk hukumnya konservatif dan otoritarian.¹²³

Pada masa rezim Orde Baru, meski pada awalnya pemilu sempat tertunda beberapa tahun karena pergolakan politik dan pemerintahan, sehingga jadwal pemilu yang diamanahkan melalui Tap MPRS No. XI/MPRS/ 1966 Pasal 1 untuk melaksanakan pemilu paling lambat 5 Juli 1968.¹²⁴ Berbeda dengan pemilu yang dilaksanakan pada rezim Orde Lama dan Orde Reformasi, pemilu pada masa Orde Baru dilaksanakan tepat waktu tiap lima tahun sekali sampai enam kali, yakni pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997. Keenam pemilu tersebut uniknya menggunakan satu UU yang tidak berganti-ganti, yakni UU No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum dengan asas langsung, umum, bebas dan rahasia (luber) dan UU No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan DPR, MPR dan DPRD. Dalam pemilu di masa orde baru, penyelenggara pemilu adalah pemerintah melalui Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dipimpin oleh Presiden dan diketuai oleh Menteri Dalam Negeri.¹²⁵

Sistem pemilihan menurut UU No. 15 Tahun 1969 dilaksanakan berdasarkan sistem perwakilan berimbang (*proporsional representation*), yang secara eksplisit tercantum dalam Pasal 23 dan penjelasan umum butir 4. “untuk menetapkan hasil pemilihan bagi DPR, DPRD I dan DPRD II digunakan sistem perwakilan berimbang.”¹²⁶ Sedangkan dalam penjelasan

¹²³ Mahfud, *Politik...*, h. 213

¹²⁴ Mahfud, *Politik...*, h. 239

¹²⁵ Perludem, *Pemilu...*, h.15

¹²⁶ UU No. 15 Tahun 1969, Pasal 23

umum, “untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD dipakai sistem perwakilan berimbang”¹²⁷

Keenam pemilu tersebut Golongan Karya sebagai satu diantara tiga peserta pemilu, selalu menang mutlak, yakni 62,8 % pada tahun 1971, 62,11 % pada tahun 1977, 64,34 % pada tahun 1982, 73,16 % pada tahun 1987 , 68,1% pada tahun 1992 dan 74,54 % pada tahun 1997. Sementara partai kompetitornya yang hanya dua partai kecuali dalam pemilu 1971 yang kompetitornya 9 partai, masing-masing partai hanya mampu meraup suara di bawah 30 %.¹²⁸

Pada masa rezim Reformasi, pemilu pertama tahun 1999 dilaksanakan melalui Tap MPR No. III/MPR/1998 Tentang Pemilihan Umum, yang penyelenggaranya adalah 5 orang dari pemerintah dan 1 orang dari masing-masing parpol yang jumlahnya 48 parpol. Pemilu ini menghasilkan 21 parpol, yang memperoleh kursi dari 462 kursi yang tersedia di DPR. Sedangkan 10 partai yang memperoleh kursi terbanyak adalah : PDIP; 153, Partai Golkar ; 120, PPP; 58, PKB; 51, PAN; 48, PBB;13, PK; 7, PDKB; 5, PNU; 5, dan PKP ; 4.¹²⁹

Pemilu kedua rezim Reformasi dilaksanakan tahun 2004 pasca amandemen UUD 1945, sehingga pemilu dilaksanakan dalam tiga bentuk yaitu pemilu legislatif (pilleg) yang memilih DPR, DPD dan DPRD, pemilu presiden (pilpres) yang memilih presiden dan wakil presiden serta pemilu kepala daerah (pilkada) yang memilih gubernur atau bupati atau walikota

¹²⁷ UU No. 15 Tahun 1969, Penjelasan Umum butir 4

¹²⁸ Perludem, Pemilu ..., h. 21

¹²⁹ Perludem, Pemilu ..., h. 25

dengan wakilnya. Ketiga jenis pemilu tersebut dilaksanakan secara langsung. Pilleg 2004 diikuti oleh 24 parpol, 6 parpol adalah peserta pemilu 1999 yang mencapai *electoral treshold* , ditambah partai baru yang lulus verifikasi.¹³⁰

Pelaksanaan pilleg 2004 didasarkan pada UUD 1945 hasil amandemen yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, yang hasilnya 17 partai mendapat kursi di DPRRI, dengan 10 partai terbesar adalah PG 128 kursi, PDIP 109 kursi, PPP 58 kursi, PD 57 kursi, PAN 52 kursi, PKB 52 kursi, PKS 45 kursi, PBR 13 kursi, PDS 12 kursi. Dan yang selamat dari *elektoral treshold* hanya 7 partai yaitu PG, PDIP, PPP, PD, PAN, PKB dan PKS.

Berbeda dengan pemilu sebelumnya, di mana pada pemilu sebelumnya, rakyat hanya memilih anggota legislatif, sedangkan presiden dan wakil presiden dipilih oleh anggota MPR yang merupakan penjelmaan DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan, pada tahun 2004 adalah pertama kalinya pilpres dipilih langsung oleh rakyat, yang pelaksanaannya diatur melalui UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yang dimenangkan pada putaran kedua oleh Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla (SBY-JK) dari Megawati Soekarno Putri-Hasyim Muzadi.¹³¹

¹³⁰ Perludem, Pemilu ..., h. 28

¹³¹ Perludem, Pemilu ..., h. 27-28

Pemilu Tahun 2009 dilaksanakan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 yang pengaturannya berdasarkan UU no. 22 tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Pemilu, UU No 42 Tahun 2008 Tentang Pilpres dan UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pilleg. Hasil Pilleg 2009 dengan peserta 17 partai, ada 9 partai yang lolos seleksi ET 2,5 % perolehan kursi, yakni PD 148 kursi (26,43 %), PG 106 kursi (18,93 %), PDIP 94 kursi (16,61 %), PKS 57 kursi (10,15 %), PAN 46 kursi (8,21 %), PPP 38 kursi (6,79 %), PKB 28 kursi (5 %), Partai Gerindra 26 kursi (4,64 %) dan Partai Hanura 17 kursi (3,21 %).¹³²

Pilpres Tahun 2009 diikuti oleh tiga kontestan, yakni Megawati Soekarno Putri berpasangan dengan Prabowo Subianto nomor urut 1, Susilo Bambang Yudhoyono berpasangan dengan Boediono dengan no. Urut 2 dan Jusuf Kalla berpasangan dengan Wiranto dengan no. Urut 3. Dengan satu putaran, pilpres dimenangkan oleh incumbent yakni pasangan SBY-Boediono dengan meraih suara 73.874.562 (60,8 %).¹³³

Dalam Pemilu 2014 ada perkembangan terkait hukum kepemiluan khususnya dengan penyelenggara pemilu, di mana pengawas pemilu (Bawaslu) dipermanenkan hingga tingkat propinsi dan DKPP menjadi organ tersendiri. Dengan menggunakan ketiga UU pemilu yang dipakai pada pemilu 2009, peserta pemilu hasil verifikasi KPU terdapat 10 partai peserta pemilu

¹³² Perludem, Pemilu ..., h. 31

¹³³ Tim Detik.com, Jejak Kekalahan Mega-Prabowo di Pilpres 2009, <https://news.detik.com/published> 9 Juni 2021

nasional ditambah dua partai lokal. Namun dinamika hukum menyebabkan peserta pemilu nasional bertambah dua partai, yaitu PBB dan PKPI.¹³⁴

Hasil Pemilu 2014 ada 10 partai nasional yang memperoleh kursi di Parlemen pusat, yaitu PDIP 109 kursi (19,46 %), PG 91 (16,25 %) , Partai Gerindra 73 kursi (13,04 %), PD 61 kursi (10,89 %), PKB 47 kursi (8,39 %), PAN 48 kursi (8,57 %), PKS 40 (7,14%), Partai Nasdem 36 kursi (6,43 %), PPP 39 kursi (6,96 %) dan Partai Hanura 16 kursi (2,86 %).¹³⁵

Sedangkan Pilpres 2014 diikuti oleh dua pasang kandidat, yakni pasangan nomor urut satu Prabowo Subianto dengan Hatta Rajasa dan Joko Widodo dengan Jusuf Kalla, yang dimenangkan oleh pasangan nomor urut dua, yang meraih kemenangan 70.997.85 suara (53,15 %). Jumlah itu berselisih 8.421.389 suara dari pasangan nomor urut satu Prabowo Subianto-Hatta Rajasa, yang meraih 62.576.444 suara (46,85 %).¹³⁶

Dalam pemilu serentak tahun 2019 aturan pemilu yang digunakan adalah UU no. 7 Tahun 2017, yang merupakan kodifikasi (penyatuan) tiga UU pemilu, yakni UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,¹³⁷ sebagai manivestasi perintah MK dalam

¹³⁴ Perludem, Pemilu ..., h. 33

¹³⁵ Perludem, Pemilu ..., h.34

¹³⁶ Dian Maharani, Ini Hasil Resmi Rekapitulasi Suara Pilpres 2014, <https://nasional.kompas.com>, published 22-07-2014

¹³⁷ Konsideran UU No. 7 Tahun 2017 Tentang pemilihan Umum Serentak Tahun 2019, huruf d.

putusan No. 14/PUU-XI/2013, yang menyatakan bahwa, "Pemilihan umum dilaksanakan sendiri-sendiri tidak konstitusional, artinya MK memerintahkan untuk melaksanakan pemilu serentak pada pemilu selanjutnya."¹³⁸

Pemilu serentak adalah pemilu yang dilaksanakan serentak tiga jenis pemilu, yaitu pilpres dan pilleg dan pilkada (pemilihan kepala daerah baik provinsi maupun kabupaten kota), dalam satu hari dan satu penyelenggara. Pilleg diikuti oleh 14 partai politik dengan ET sebesar 4 %, menghasilkan partai-partai yang lolos ET yaitu : PDIP 128 kursi (22,3 %), PG 85 kursi (14,8 %), P. Gerindra 78 kursi (13,6 %), Partai Nasdem 59 kursi (10,3 %), PKB 58 kursi (10,1 %), PD 54 kursi (9,4 %), PKS 50 kursi (8,7 %), PAN 44 kursi (7,7 %), PPP 19 kursi (3,3 %).¹³⁹ Sedangkan pilpres diikuti dua pasang kandidat, yaitu Joko Widodo berpasangan Makruf Amin dengan nomor urut 1 dan Prabowo Subianto berpasangan Sandiaga Uno dengan nomor urut 2 (dua). Yang dimenangkan oleh Jokowi Makruf dengan prosentase 55,5 %.¹⁴⁰

Dari paparan sejarah pemilu di Indonesia bisa dipahami bahwa meskipun perjuangan reformasi untuk menegakkan supremasi hukum, yakni menjadikan hukum sebagai panglima, pada kenyataannya tidak disangkal bahwa hukum itu produk politik dan menurut Jean Bodin hanya negara yang memiliki kekuatan untuk membentuk hukum.¹⁴¹ Maka menurut hemat penulis, terkadang kajian yuridis hanya untuk memenuhi syarat legal suatu

¹³⁸ Perludem, Pemilu..., h. 35

¹³⁹ Perludem, Pemilu ..., h. 37

¹⁴⁰ Delfira Hutabarat, Gerindra Anggap Putusan MA Tidak mempengaruhi Hasil Pilpres 2019, <https://www.liputan6.com/news>, Published 8 Juli 2020

¹⁴¹ Tanya, dkk., *Teori Hukum...*, h. 60

hukum. kurang memperhatikan nilai moral yang diganti menjadi norma yang dpositifkan.

F. Beberapa Asas dalam Pemilu

Sebelum membahas tentang asas-asas pemilu, penulis perlu menelaah definisi asas, sehingga ketika dikaitkan dengan pemilu persepsi terhadap asas pemilu linier dengan Pancasila sebagai asas hukum dan sumber dari segala sumber hukum.

Asas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah : 1) Dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat); 2) Dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi): sebelum memasuki suatu organisasi ; 3) Hukum dasar.¹⁴² Menurut M. Solly Lubis, menyimpulkan dari pendapat para pakar : “Asas-asas Hukum adalah dasar kehidupan yang merupakan pengembangan nilai-nilai yang dimasyarakatkan menjadi landasan hubungan-hubungan sesama anggota masyarakat.”¹⁴³

Asas hukum adalah jantung hukum, yang merupakan ruh dan konkretisasi titik pandang masyarakat yang mengandung filsafat kehidupan dan memuat tentang kearifan manusia dan tentang bagaimana kehidupan bersama manusia itu, yang dirumuskan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dalam pasal-pasal.¹⁴⁴ Masing-masing bangsa memiliki titik pandang dan filsafat kehidupan yang berbeda. Sebagai contoh, Amerika Serikat menganut titik pandang individualisme yang seseorang memiliki kebebasan hampir

¹⁴² KBBI, “ Makna Asas”, diakses pada 7 Februari 2021 dari <https://id.search.yahoo.com/kbbi.web.id>

¹⁴³ M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*, (Bandung, Alumni, 1997), h. 89

¹⁴⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Penyunting Mompang L. Panggabean, (Jakarta, reprint, UKI Press, 2006), h. 125

total, sedangkan di Jepang termasuk di Indonesia setiap orang terikat dengan kolektifitas setempat, Sehingga jika hukum di Indonesia tidak berangkat dari titik pandang atau asas hukum (pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka bukanlah hukum, melainkan sekumpulan pasal-pasal yang berisi perintah dan larangan saja.¹⁴⁵

Dari definisi asas ini, maka hukum yang dibangun di atas asas hukum merupakan penjabaran dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat ke dalam bentuk norma hukum (UU) yang mengikat bagi seluruh masyarakat, sehingga substansi norma hukum pemilu harus linier dengan asas hukum, dalam konteks pemilu, norma pemilu merupakan aturan pelaksanaan pemilu yang berbasis asas dan tujuan pemilu. Adapun asas-asas pemilu sebagaimana dijelaskan dalam konstitusi dan perundang-undangan adalah langsung , umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber dan Jurdil), sedangkan tujuan pemilu adalah melahirkan pemimpin yang baik, yang mampu melaksanakan amanah rakyat selaku pemilik kedaulatan, sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke-empat.

Asas-asas Pemilu dirumuskan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan baik dalam UU maupun UUD. UU No. 7 Tahun 2017 yang merupakan perpanjangan aturan dari UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dimaksud Pasal 22 E ayat (6) bahwa ,”Ketentuan Lebih lanjut Tentang pemilihan umum diatur dalam Undang Undang”. Dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil),

¹⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban...*, h. 126

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945. Dalam UU No. 7 Tahun 2017, asas luber dan jurdil terdapat dalam huruf c konsideran UU tersebut, dan dalam Pasal 2.

Di samping asas luber dan jurdil dimaksud, UU ini juga memuat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu sebagaimana termaktub dalam Pasal 3 huruf a sampai huruf k. yakni, mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien. Dari sini asas-asas pemilu yang seharusnya menjabarkan tujuan utama negara dan menjadi alasan dibentuknya UU No. 7 Tahun 2017 ini menjadi bias dan kehilangan arah.

Diantara asas-asas pemilu dalam peraturan perundang-undangan yang akan dibahas pada bab berikutnya adalah asas langsung dan umum, yang penulis mensinyalir sebagai penyebab terjadinya tidak relevan dengan Pancasila yang telah dijelaskan sebagai *Staatsfondamentalnorm* yakni sebagai dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD.¹⁴⁶

Dalam naskah akademik terhadap RUU pemilu yang disahkan oleh presiden bersama DPR dengan UU No. 7 Tahun 2017, asas-asas pemilu dipahami sebagai berikut :¹⁴⁷

“*Asas langsung*, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.”

¹⁴⁶ MF Indrati Soeprapto, *Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, (Disertasi Pada Program Pascasarjana UI, Jakarta, 2002), h. 137

¹⁴⁷ Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum, *Naskah Akademik UU Pemilu*, Sekretariat Kemendagri, h. 45-46

“*Asas umum*, semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.”

“*Asas bebas*, setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.”

“*Asas rahasia*, pemilih yang memberikan suaranya dalam pemilihan umum telah dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.”

“*Asas jujur*, setiap penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan Pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

“*Asas adil*, setiap pemilih dan peserta Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.”

Sedangkan asas-asas dalam penyelenggaraan pemilu dijelaskan sebagai berikut:¹⁴⁸

“a. Bertindak netral dan tidak memihak terhadap partai politik tertentu, calon, peserta Pemilu, dan media massa tertentu;”

“b. Memperlakukan secara sama setiap calon, peserta Pemilu, calonpemilih, dan pihak lain yang terlibat dalam proses Pemilu;”

“c. Menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari dari intervensi pihak lain;”

“d. Tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses Pemilu;”

“e. Tidak mempengaruhi atau melakukan komunikasi yang bersifat partisan dengan pemilih;”

“f. Tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang atau atribut yang secara jelas menunjukkan sikap partisan pada partai politik atau peserta Pemilu tertentu;”

¹⁴⁸ Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum, *Naskah Akademik UU Pemilu...*, h. 47

“g. Tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka dan tidak menanyakan pilihan politik kepada orang lain;”

“h. Memberitahukan kepada seseorang atau peserta Pemilu selengkap dan secermat mungkin akan dugaan yang diajukan atau keputusan yang dikenakannya;”

“i. Menjamin kesempatan yang sama kepada setiap peserta Pemilu yang dituduh untuk menyampaikan pendapat tentang kasus yang dihadapinya atau keputusan yang dikenakannya;”

“j. Mendengarkan semua pihak yang berkepentingan dengan kasus yang terjadi dan mempertimbangkan semua alasan yang diajukan secara adil;”

“k. Tidak menerima hadiah dalam bentuk apapun dari peserta Pemilu, calon peserta Pemilu, perusahaan atau individu yang dapat menimbulkan keuntungan dari keputusan lembaga penyelenggara Pemilu. Dalam melaksanakan asas jujur, keterbukaan, dan akuntabilitas, Penyelenggara Pemilu berkewajiban:”

BAB III

PEMBUKAAN UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

A. Substansi Pembukaan UUD NRI Tahun 1945

Dalam era reformasi, agenda utamanya adalah amandemen UUD NRI Tahun 1945. Tetapi amandemen yang dilakukan hingga pada tahap empat, hanya merubah pasal-pasal nya saja dan tidak menyentuh sama sekali pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam melakukan amandemen ini dinilai tepat baik dalam perspektif filosofis maupun perspektif politik. Secara filosofis, pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang mengandung nilai-nilai Pancasila, merupakan kesepakatan luhur bangsa Indonesia (*modus vivendi*) yang memuat pernyataan kemerdekaan, identitas diri dan tujuan dan cita-cita negara. Sehingga jika pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dirubah, maka Indonesia bukan negara yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, tetapi negara Indonesia yang lain.¹⁴⁹

Hal ini karena secara hukum, Pancasila yang merupakan dasar falsafah negara (*staats fundamental norm*) yang melahirkan cita hukum (*rechtside*) dan menjadi dasar negara, sumber dari segala sumber hukum yang menuntun dan melandasi (asas) semua peraturan perundang-undangan termasuk UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, terkandung dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga secara filosofis pembukaan UUD

¹⁴⁹ Mahfud, Perdebatan Hukum..., h. 3

NRI Tahun 1945 tidak mungkin dirubah secara hukum, kecuali merubah identitas Indonesia sebagai suatu negara.¹⁵⁰

Dari perspektif politik, gelombang reformasi yang menuntut amandemen UUD NRI Tahun 1945 adalah dalam rangka membenahi sistem dan struktur ketatanegaraan agar kekuasaan negara dibatasi supaya tidak berlaku sewenang-wenang, sehingga yang dilakukan adalah merubah pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 tanpa mempersoalkan pembukaan UUD tersebut. Sebab berdasarkan pengalaman bahwa upaya mempersoalkan kandungan pembukaan UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pancasila sebagai Dasar Negara, hanya melahirkan perdebatan sengit dan selalu gagal mencapai kesepakatan.¹⁵¹ sebaliknya ketika yang dibahas adalah isi UUD tanpa mempersoalkan pembukaannya dan Dasar Negara seperti mengenai perlindungan HAM dan sistem atau struktur pemerintahan, MPR sampai pada satu kesepakatan.

Dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945, pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengandung tiga aspek dasar sebuah negara, yaitu ideologi negara dan identitas bangsa yang berfungsi sebagai landasan struktural sistem nasional, wahana kenegaraan yang meliputi organisasi, sistem dan mekanisme pemerintahan sebagai landasan struktural sistem nasional dan tujuan nasional sebagai landasan operasional sistem nasional. Ketiga aspek

¹⁵⁰ Mahfud, *Perdebatan Hukum...*, h. 4

¹⁵¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta, Pustaka Utama Grafiti dan Eka Tjipta Foundation, 2009, Cetakan 3), h. 317-319

tersebut merupakan satu kesatuan yang menggambarkan identitas dan kepentingan nasional.¹⁵²

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari empat alinea yang menjelaskan empat pokok pikiran ketatanegaraan yaitu :

1. Pokok Pikiran Pertama

Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala paham perseorangan yang meliputi persatuan segenap bangsa Indonesia.¹⁵³

Jika pandangan dan asas ini diproyeksikan pada pengelolaan kehidupan nasional di bidang politik baik supra struktur maupun infra struktur berarti harus menjadi kesepakatan nasional bahwa bagaimanapun berbhinekanya pandangan dan tujuan kehidupan berpolitik di Indonesia, namun kepentingan nasional dan persatuan bangsa harus menjadi ukuran ketepatan kebijaksanaan dan pengelolaan politik. Dengan kata lain penyelenggara negara dan setiap warga negara harus

¹⁵² M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, (Bandung, Mandar Maju, 2002), h.35

¹⁵³ MPRRI, *Panduan Pemasarakatan Undang Undang Dasar ...*, h. 61

mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan.¹⁵⁴

2. Pokok Pikiran Kedua

Negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁵⁵ Secara teoritis, keadilan sosial ini mencakup keadilan sosial di bidang kehidupan politik, kehidupan ekonomi, kehidupan budaya dan pertahanan keamanan. Pemikiran keadilan sosial ini didasarkan pada kesadaran bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat. Masalahnya kemudian dalam konsepsi manakah kenyataan yang plural ini akan dikelola dengan tetap konsisten pada cita-cita dan tujuan nasional demi kelestarian dan ketahanan hidup berbangsa dan bernegara ini ? Jawabannya adalah upaya pemerataan pembangunan disegala bidang kehidupan dengan mempertahankan asas keadilan sosial, sesuai dengan Sila kelima Pancasila.¹⁵⁶

3. Pokok Pikiran Ketiga

Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk dalam Undang Undang Dasar Negara Republik

¹⁵⁴ M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, h.37

¹⁵⁵ MPRRI, *Panduan Pemasyarakatan Undang Undang Dasar ...*, h. 61

¹⁵⁶ Lubis, *Sistem Nasional ...*, h.39

Indonesia Tahun 1945 harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan. Hal ini sesuai dengan sifat asli masyarakat Indonesia sejak zaman dahulu kala.¹⁵⁷

Permasalahannya, dalam rangka menegakkan kedaulatan rakyat secara nasional, sejauh manakah asas musyawarah itu dikembangkan, sehingga asas tersebut turut mendukung kedaulatan, eksistensi dan identitas bangsa serta ketahanan nasionalnya dan sejauh manakah demokrasi di kembangkan di Indonesia ? untuk mengelola kedaulatan rakyat, tidak lain adalah penyelenggaraan pemilu yang membentuk lembaga-lembaga negara, presiden dan wakilnya kepala daerah dan lembaga-lembaga daerah.¹⁵⁸

4. Pokok Pikiran Keempat

Bahwa negara Indonesia berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu Undang Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Selain itu keempat alinea pembukaan UUD NRI Tahun 1945 masing-masing mengandung cita-cita yang luhur dan filosofis yang menjiwai keseluruhan sistem berfikir materi Undang Undang

¹⁵⁷ MPRRI, *Panduan Pemasyarakatan...*, h. 61

¹⁵⁸ Lubis, *Sistem ...*, h. 40

Dasar.¹⁵⁹ Alinea pertama mengandung keyakinan bangsa Indonesia bahwa kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa, karena itu segala bentuk penjajahan harus dihapuskan di muka bumi karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan. Alinea kedua menggambarkan perjuangan bangsa Indonesia yang panjang dan penuh pengorbanan yang mengantarkan kepada kemerdekaan. Alinea ketiga menegaskan pengakuan Kemahakuasaan Allah yang senantiasa memberikan spirit dan membimbing bangsa Indonesia hingga menyatakan kemerdekaannya.

Sedangkan alinea keempat menggambarkan visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang akan dibentuk dan diselenggarakan dalam melembagakan seluruh cita-cita bangsa Indonesia untuk merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur, yang menganut demokrasi konstitusional dengan tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, melaksanakan ketertiban umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan perdamaian dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. dalam mencapai keempat tujuan negara tersebut, Negara Indonesia diselenggarakan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia,

¹⁵⁹ MPRRI, *Panduan Pemasyarakatan...*, h. 62

Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmatkebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁶⁰

Hubungan yang bersifat formal antara pancasila dengan pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat ditegaskan bahwa rumusan Pancasila sebagai dasar negara adalah sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alenia keempat. Menurut Kaelan, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan Pokok Kaidah Negara yang Fundamental sehingga terhadap tertib hukum Indonesia mempunyai dua macam kedudukan, yaitu: sebagai dasarnya, karena pembukaan itulah yang memberikan faktor-faktor mutlak bagi adanya tertib hukum Indonesia dan memasukan dirinya di dalam tertib hukum tersebut sebagai hukum tertinggi.

Pembukaan UUD berintikan Pancasila merupakan pancaran bagi batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, hal ini disebabkan karena kedudukan hukum Pembukaan UUD berbeda dengan pasal-pasal atau batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, yaitu pembukaan UUD NRI Tahun 1945 selain sebagai mukadimah, pembukaan UUD NRI Tahun 1945 juga mempunyai kedudukan tersendiri, akibatnya adalah dapat memperkuat kedudukan Pancasila sebagai norma dasar tertinggi yang tidak dapat diubah dengan jalan hukum dan melekat pada kelangsungan hidup bangsa Indonesia.¹⁶¹

Adapun hubungan Pancasila dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 secara material menunjuk pada isi dari pembukaan UUD 1945 karena

¹⁶⁰ MPRRI, *Panduan...*, h. 62-63

¹⁶¹ Hamidi J, dkk. , *Teori Hukum Tata Negara A Turning Point of The state* , (Jakarta, Salemba Humanika, 2012), h. 21

isi kandungan material pembukaan UUD NRI Tahun 1945 itulah maka Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 disebut sebagai Pokok Kaidah Negara yang Fundamental, sebagaimana yang dinyatakan oleh Notonegoro, sebagai esensi atau intisari Pokok Kaidah Negara yang Fundamental secara material adalah Pancasila.

B. Filsafat Hukum Yang Menjiwai Pembukaan UUD NRI Tahun 1945

Dari isi pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dapat ditarik kesimpulan bahwa, "filsafat hukum yang dianut oleh para pendiri bangsa adalah :¹⁶² Rakyat Indonesia menganut paham Hukum Alam dan Hak Dasar Manusia, baik secara perorangan maupun kelompok, sehingga penjajahan yang menganulir kemerdekaan suatu bangsa adalah kezaliman yang harus dimusnahkan dari muka bumi, karena bertentangan dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan. Namun demikian pemahaman Hukum Alam yang dianut di Indonesia berbeda dengan Hukum Alam yang dipahami oleh masyarakat Eropa dan Amerika. Karena dalam falsafah pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai individu yang berdiri sendiri, tetapi melihat bahwa sejak dalam kandungan ibunya terkait, tergantung dan berinteraksi dengan manusia lainnya.¹⁶³

Bahwa kemerdekaan yang dicapai Indonesia adalah hasil perjuangan segenap rakyat Indonesia dengan bimbingan dan rahmat serta anugerah Tuhan Yang Maha Esa, yang diakui oleh agama-agama yang ada di Indonesia,

¹⁶²Sunarjati Hartono, *Mencari Filsafat Hukum Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 Dalam Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum , Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. Bernard Arief Sidharta, SH*, (Bandung, Rafika Aditama, 2008), h. 150

¹⁶³ Sunarjati Hartono, *Mencari Filsafat Hukum...*, h. 154

bukan semata-mata perjuangan rakyat Indonesia. Melainkan merupakan keterpaduan antara perjuangan yang gigih dan terus-menerus dan anugerah Tuhan Yang Maha Esa.

Bangsa Indonesia adalah suatu kelompok yang anggota-anggotanya merasa senasib sepenanggungan, yang tidak bisa dipecah-pecah dalam suku atau kelompok-kelompok lain dari pada bangsa dalam arti politis,¹⁶⁴ yang merupakan solidaritas besar dan keberadaannya karena pengorbanan orang-orang yang konsisten sebagai suatu kenyataan yang dapat di pegang berupa persetujuan, keinginan yang dinyatakan secara tegas untuk melanjutkan hidup bersama. Bangsa ini akan lestari selama bangsa ini tetap satu dan bersatu. Inilah esensi Sila ketiga Pancasila.

Terbentuknya bangsa Indonesia sebagai kelompok/solidaritas, maupun tercapainya kemerdekaan Indonesia yang bertujuan untuk mendirikan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur, hanya memungkinkan dengan perjuangan yang gigih dari manusia Indonesia yang memperoleh rahmat dari Tuhan Yang Maha Esa.

Negara Indonesia berbentuk republik, yang didasarkan pada UUD (hukum) dan bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, di mana para pendiri bangsa ini mencita-citakan Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) yang

¹⁶⁴ Ernest Renan, *Qu'est ce qu'une Nation*, penerjemah Soenario, (Bandung, Alumni, 1994), h. 53-54

mengupayakan kesejahteraan dan kecerdasan bangsa, yang menjadi tujuan negara kesejahteraan (*welfarestaat*).¹⁶⁵

Sebagai bagian masyarakat dunia, Indonesia berhak ikut melaksanakan ketertiban dunia, sehingga Indonesia bukan negara yang berdiri sendiri, melainkan bersama-sama dengan bangsa lain di dunia ini untuk menciptakan perdamaian dan kesejahteraan di seluruh dunia.

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi, yang keputusan-keputusannya wajib diselenggarakan dengan permusyawaratan oleh wakil-wakil rakyat yang diselenggarakan secara bijaksana untuk mencapai mufakat. Serta mengembangkan nilai-nilai kemanusiaan modern yang mampu mengikuti perkembangan zaman, namun dibingkai dengan nilai-nilai keadilan dan peradaban (etika dan estetika).

Oleh karena itu, penyusunan UUD bukan sekedar mencitrakan diri sebagai negara hukum, dan berdasarkan supremasi hukum semata, melainkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang membawa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia baik dalam kesatuan politik, maupun bagi tiap warga negaranya.¹⁶⁶

Negara Indonesia mengakui hak-hak dasar manusia, dengan mengakui adanya perbedaan keadaan alami, sosial budaya dan sejarah diantara berbagai suku bangsa, sehingga penerapan hukumnya bisa berbeda antar daerah, namun diharapkan pada akhirnya sama, karena asas hukumnya sama, yaitu yang tertulis dan tersirat dalam pembukaan UUD NRI Tahun

¹⁶⁵ Hartono, *Mencari Filsafat ...*, h. 151

¹⁶⁶ Hartono, *Mencari...*, h. 152

1945. Oleh karena itu menjadi tidak adil, jika standar yang dipakai dalam pengaturan dan perlindungan HAM di Indonesia adalah standar Eropa atau Amerika, atau bahkan PBB, karena kenyataannya masalah-masalah hidup yang dialami oleh masyarakat Indonesia berbeda dengan masalah-masalah di Eropa dan Amerika.¹⁶⁷

C. Fungsi dan Kedudukan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945

Diskursus tentang fungsi dan kedudukan pembukaan konstitusi berdasarkan sejarah, sesungguhnya telah terjadi sejak zaman Plato (248 SM), yang mengatakan bahwa pembukaan konstitusi memainkan peran penting dalam rangka membujuk warga negara mematuhi hukum.¹⁶⁸ Dalam hal ini, Plato menempatkan pembukaan konstitusi sebagai alat yang bersifat persuasif, bukan paksaan. Diskusi mengenai pembukaan konstitusi berlanjut setelah Plato pada abad ketiga Masehi dengan titik tekan pada kekuasaan Tuhan (keuskupan / *Diokletianus*), perhatian raja/penguasa, dan peristiwa sejarah yang relevan. Pada abad pertengahan, teks pembukaan pada umumnya dimasukkan dalam setiap pembentukan undang-undang, yang muatannya lebih abstrak terutama untuk memberitahukan identitas dan keabadian kerajaan. Setelah Revolusi Perancis, model abad pertengahan yang memasukkan pembukaan pada setiap undang-undang ditinggalkan

¹⁶⁷ Hartono, *Mencari...* h. 153

¹⁶⁸ Wim Voermans, dkk., *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*, (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017), h. 7

(khususnya di Eropa), dan hanya konstitusi yang merupakan hukum dasar dari masyarakat yang harus dilengkapi dengan pembukaan.¹⁶⁹

Dalam penelitian Liav Orgad, beberapa negara yang tidak memiliki pembukaan konstitusi seringkali memasukkan narasi pembukaan ke dalam pasal-pasal yang secara substantif dapat dikategorikan sebagai pembukaan.¹⁷⁰

Orgad menjelaskan dan mengklasifikasikan bahwa, ” isi pembukaan konstitusi dalam 5 (lima) kategori, yaitu kedaulatan, narasi kesejarahan, tujuan negara, identitas nasional, dan Tuhan/agama. Sementara itu Voermans, Stremmer dan Cliteur yang menyebut isi pembukaan konstitusi antara lain: pertama sistem konstitusi, diantaranya kekuasaan konstituen (*constituent power*), kedaulatan nasional, negara hukum, demokrasi, kedua hak fundamental seperti kemanusiaan, hak dan kebebasan, kesetaraan; karakteristik nasional, seperti sejarah, ideologi, agama, sekulerisme.¹⁷¹

Menurut Orgad, mayoritas negara yang memiliki pembukaan konstitusi, pembukaan konstitusi tersebut mengandung sumber kedaulatan, misalnya dari rakyat bagi negara demokrasi, narasi kesejarahan yang menjelaskan tentang sejarah perjuangan berdirinya negara, tujuan tertinggi (*supreme goals*), identitas nasional, yang menjelaskan filosofi konstitusi sebuah negara dan berkenaan Ketuhanan atau agama.¹⁷²

¹⁶⁹ Mei Susanto, Kedudukan dan Fungsi Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, Pembelajaran dari Tren Global, *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 18 No. 2, Juni 2021*, h. 187-188

¹⁷⁰ Liav Orgad, The Preamble in Constitutional Interpretation, *International Journal of Constitutional Law, Volume 8 Nomor 4, 2010*, h. 716.

¹⁷¹ Wim Voermans, dkk., *Constitutional Preambles:...*, h. 26-70

¹⁷² Liav Orgad, *The Preamble...*, h. 716-718

Ada tiga tipe kedudukan pembukaan konstitusi suatu negara, yaitu seremonial atau simbolik, interpretasi, dan substantif. Tipe pertama, peran seremonial atau simbolik (*ceremonial-symbolic preamble*). Orgad menyebut tipe ini sesuai dengan konsep Plato tentang hukum, dimana hukum secara moral baik dan berbudi luhur, sehingga pembukaan konstitusi diadakan untuk membujuk orang secara persuasif agar ia mematuhi hukum, bukan karena sanksi hukumnya, melainkan karena hukum itu baik. Dengan demikian, tipe ini menunjukkan bahwa pembukaan hanya bersifat seremonial dan simbolik semata yang tidak menciptakan hak ataupun memiliki kekuatan interpretatif yang mengikat.¹⁷³ Tipe seremonial ini sejalan dengan pendapat Kelsen, bahwa pembukaan konstitusi berisi ide politik, moral, agama, dan lain sebagainya namun tidak menetapkan norma, sehingga lebih berkarakter ideologis bukan yuridis.¹⁷⁴

Tipe kedua adalah interpretatif (*intepretive preamble*). Orgad menyebut peran interpretatif pembukaan konstitusi berakar dari tradisi hukum Common Law. Pembukaan konstitusi merupakan sarana yang baik untuk mengetahui makna UUD dan kunci untuk membuka pemahaman.¹⁷⁵

Tipe ketiga, substantif (*substantive preamble*). Pembukaan konstitusi dapat mengikat klausul konstitusional yang mengikat secara hukum dan berperan secara independen sebagai sumber hak maupun kewajiban. Orgad menggunakan teori konstitusional yang diajukan Carl Schmitt yang

¹⁷³ Orgad, *The Preamble...*, h. 722-723

¹⁷⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (London (U.K.): Transaction Publishers, 2006), h. 260-261.

¹⁷⁵ Orgad, *The Preamble...*, h. 723-726

membedakan antara hukum konstitusi “*constitutional law*” dan konstitusi itu sendiri. Hukum konstitusi mengatur perilaku dan menetapkan norma, sementara konstitusi memuat keputusan politik fundamental “*fundamental political decisions*”.

Keputusan ini bukanlah hukum konstitusi, melainkan prasyarat mendasar dari semua norma yang muncul kemudian “*fundamental prerequisite(s) of all subsequent norms*”. Keputusan ini yang sebenarnya mendefinisikan tujuan asli dari masyarakat negara yang hendak dicapai. Keputusan-keputusan politik fundamental ini dapat muncul dalam teks konstitusi, atau bahkan tidak sama sekali, namun lebih sering muncul dalam pembukaan konstitusi. Karena itu, adalah kesalahan dalam teori yang muncul pada saat era sebelum perang dunia, bahwa pembukaan konstitusi adalah pernyataan belaka.¹⁷⁶ Pembukaan konstitusi mewakili konstitusi masyarakat, sementara hukum konstitusi yang ditentukan dalam batang tubuh konstitusi, hanyalah sekunder dari keputusan politik yang fundamental tersebut.

Dalam konteks pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dengan menggunakan pendekatan substantif (*in substantive terms*) terdiri dari narasi kesejarahan, kedaulatan, tujuan tertinggi, identitas nasional dan berkenaan dengan Tuhan. Pembukaan UUD 1945 diawali dengan narasi sejarah (*historical narratives*) yang terdapat dalam alinea pertama dan kedua dengan menyebut: “Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena

¹⁷⁶ Orgad, *The Preamble...*, h. 726-731

tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang Kemerdekaan rakyat Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.”

Pada alinea pertama, terdapat pernyataan mengenai hak kemerdekaan bagi setiap bangsa sekaligus menunjukkan perlawanan terhadap penjajahan, yang kemudian dilanjutkan dengan keberhasilan perjuangan rakyat Indonesia menuju kemerdekaan dari penjajahan tersebut yang terdapat dalam alinea kedua.¹⁷⁷ Narasi sejarah dalam kedua alinea tersebut sebagai refleksi penjajahan yang telah dialami Indonesia baik itu oleh Belanda, Jepang dan Inggris,¹⁷⁸ yang kemudian dilanjutkan dengan deklarasi kemerdekaan pada alinea ketiga: “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”. Karena itu, alinea ketiga Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat disebut sebagai pernyataan kedaulatan nasional (*national sovereignty*).

Menurut Wim Voermans, Maarten Stremmer dan Paul Cliteur kedaulatan nasional merupakan kedaulatan keluar (*external sovereignty*),

¹⁷⁷ Gregorius Seto Harianto, Kajian Filosofis Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Pokok Kaidah Fundamental Negara, (*Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, 2016*, h. 36.

¹⁷⁸ Jakob Tobing, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sebuah Bahasan Ringkas, *Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, 2016*, h. 8.

yaitu berkenaan dengan hubungan antar negara, dimana dengan pernyataan kemerdekaan (*independence*) menjadikan tidak boleh adanya campur tangan negara lain terhadap negara yang telah merdeka.¹⁷⁹ Wim Voermans, Maarten Stremmer dan Paul Cliteur juga mencatat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah pembukaan konstitusi yang secara jelas dan eksplisit mendeklarasikan kemerdekaan bangsanya.

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan rentetan pernyataan dari alinea pertama adalah komitmen kemanusiaan mengenai kemutlakan kemerdekaan, yang disambung dengan alinea kedua mengenai hasil perjuangan dan hak menentukan nasib sendiri (*self determination*), dan alinea ketiga sebagai deklarasi kemerdekaan Indonesia (*declaration of independence*).¹⁸⁰

Selain “*national sovereignty*” dalam arti keluar, alinea kedua dan ketiga Pembukaan UUD 1945 juga terdapat sumber kedaulatan (*sovereign*) yakni pada frasa “rakyat Indonesia”. Dasar kedaulatan berupa rakyat Indonesia yang berdaulat dipertegas dalam frasa yang terdapat dalam alinea keempat, “... yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”, yang menegaskan dianutnya bentuk pemerintahan republik bukan kerajaan sehingga rakyatlah yang menjadi sumber kedaulatan tertinggi.¹⁸¹

¹⁷⁹ Voermans, dkk., *Constitutional...*, h. 31

¹⁸⁰ Yudi Latief, Pembukaan Undang-Undang Dasar Sebagai Cita Negara dan Cita Hukum. *Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, 2016*, h. 144

¹⁸¹ Mei Susanto, *Kedudukan dan Fungsi Pembukaan...*, h. 195

Selain rakyat sebagai sumber kedaulatan, frasa “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa” dapat dikatakan juga sebagai sumber kedaulatan. Itu artinya terdapat kombinasi sumber kedaulatan, tidak hanya rakyat melainkan juga Tuhan. Hal yang kemudian juga diperkuat dalam frasa “Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam alinea keempat. Ini sekaligus menunjukkan secara substantif, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengandung muatan “*God or Religion*” yang juga terdapat dalam beberapa pembukaan konstitusi negara lain.¹⁸²

Pembukaan UUD 1945 juga bermuatan tujuan tertinggi “*supreme goals*” tertinggi dari negara Indonesia. Hal tersebut termuat dalam alinea kedua “... yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur”, serta dalam alinea keempat “...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...”.

Gregorius Seto Harianto memaknai tujuan negara dalam kata merdeka mengandung makna bebas untuk menentukan nasib sendiri dan kata bersatu menunjukkan aspek kesatuan yang meliputi rakyat dan wilayah tanpa kecuali. Begitu juga kata berdaulat bermakna negara memiliki kewenangan penuh. Frasa “adil dan makmur” dalam alinea kedua, bermakna negara yang

¹⁸² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2008), h. 149-150

mewujudkan kondisi kehidupan rakyat yang adil dalam kemakmuran, dan makmur dalam keadilan, yang tidak lain adalah negara kesejahteraan.¹⁸³

Frasa “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, dalam alinea keempat memiliki makna bahwa seluruh kekuasaan negara baik eksekutif, legislatif, yudikatif harus memiliki kemampuan dan kewibawaan untuk melindungi bangsa dan negara dalam segala aspeknya tanpa membedakan suku, agama, keturunan maupun golongan. Kemudian masih dalam alinea keempat, frasa “memajukan kesejahteraan umum” bermakna pemerintah harus konsisten meningkatkan kesejahteraan rakyat seluruhnya secara adil, tanpa diskriminasi dan tanpa kecuali. Selanjutnya masih dalam alinea keempat frasa “mencerdaskan kehidupan bangsa” dimaksudkan bahwa pemerintah wajib menciptakan kehidupan bangsa yang cerdas, baik intelektual, spiritual maupun emosional yang tercermin dalam kondisi hidup rakyat sejahtera dan berkeadaban tinggi.

Masih dalam alinea keempat, frasa “ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” bermakna negara harus merdeka dan berdaulat, bebas dari tekanan pengaruh kekuatan asing, sehingga dapat turut serta menjaga ketertiban dunia.¹⁸⁴

Poin terakhir dari pendektaan substantif adalah berkenaan dengan identitas nasional. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat rumusan dasar negara yaitu “Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah

¹⁸³ Seto Harianto, *Kajian Filosofis...*, h. 37

¹⁸⁴ Harianto, *Kajian...*, h. 40-42

kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Rumusan yang dikenal sebagai Pancasila.¹⁸⁵

Namun demikian konstruksi Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* maupun sumber dari segala sumber hukum, meniscayakan Pancasila memiliki arti penting bagi hukum. Karenanya, seharusnya ini dapat dikatakan fungsi *interpretative* sebagaimana klasifikasi Liav Orgard. Hanya, sebagaimana telah disebutkan, kerancuan seringkali muncul, karena seolah Pancasila berdiri sendiri di luar Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Penempatan Pancasila seolah terpisah dari Pembukaan, maupun Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* mendapat kritikan dari para ahli, diantaranya Jimly Asshidiqie misalnya mengatakan *philosophische grondslag* atau dasar negara itu terdapat pada seluruh bagian Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang berisi latar belakang kemerdekaan, pandangan hidup, tujuan negara dan dasar negara. Karenanya kurang tepat jika menganggap Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai ideologi bangsa hanya berisi Pancasila. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 secara keseluruhan adalah ideologi bangsa Indonesia. Pendapat ini menunjukkan bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 seharusnya memperoleh posisi yang penting dan

¹⁸⁵ Saafroedin Bahar, A.B. Kusuma, dan Nannie Hudawati, (ed), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), h. 81

strategis secara satu kesatuan, tidak hanya Pancasila yang seolah terpisah dari Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.¹⁸⁶

Oleh karena itu, sesungguhnya Pancasila tidak dapat berdiri sendiri dan dipisahkan dari Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, sehingga seharusnya yang menjadi *rechtsidee* atau cita hukum adalah keseluruhan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 termasuk didalamnya Pancasila. Selain itu, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat dipisahkan dari pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945, sehingga Pembukaan juga menjadi sumber dalam pembentukan, penerapan, dan penafsiran hukum.¹⁸⁷ Sehingga fungsi pembukaan UUD NRI Tahun 1945 secara *imperative* juga berperan sebagai pertimbangan dalam memutus perkara di Mahkamah Konstitusi.

Di samping itu fungsi sosial pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah mampu membentuk integrasi atau disintegrasi, sebagaimana dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang sebelumnya disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dengan nama Piagam Jakarta pada tanggal 18 Agustus 1945, terjadi penghilangan enam kata yang telah disepakati. Hal ini jika tidak disikapi dengan tepat akan menimbulkan disintegrasi, tetapi jika disikapi dengan tepat akan menjadi perekat keutuhan bangsa.¹⁸⁸ Begitupun ketika terjadi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dengan menyebut Piagam Jakarta menjiwai UUD NRI Tahun 1945, sehingga menyelesaikan perdebatan dalam Dewan Konstituante soal relasi agama dan

¹⁸⁶ Jimly As-Shiddiqie, Ideologi Pancasila dan Konstitusi, <http://www.jimly.com>, *Makalah MKRI*, diakses 3 November 2021, h. 14

¹⁸⁷ Jimly As-Shiddiqie, Ideologi Pancasila..., h. 15

¹⁸⁸ Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945, Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia 1945-1949*, (Jakarta, Gema Insani Press, 1997), h. 39

negara, dengan tanpa menyebutkan frasa “dengan menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”.¹⁸⁹ Hal ini menjadi perekat bagi kebhinnekaan agama yang harus dilindungi dan diayomi oleh negara.

Sementara fungsi sosial pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah pada saat Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dijadikan alat untuk menindas. Praktik penggunaan Pancasila sesuai dengan kehendak penguasa untuk kemudian menjustifikasi kesewenang-wenangannya, khususnya pada Era Orde Baru, menunjukkan sisi gelap fungsi Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang dipergunakan secara tidak benar, rumusan umum konstitusi cenderung menyembunyikan hal-hal detil yang sebenarnya tidak disepakati.¹⁹⁰ Akibatnya, kesepakatan-kesepakatan awal dalam perumusan konstitusi akan mengalami pertarungan pada tahap permainan politik di tingkat yang lebih rendah oleh generasi selanjutnya. Pada akhirnya yang menentukan kebijakan negara adalah kekuatan-kekuatan politik dominan pada setiap masa.¹⁹¹

Fungsi sosial pembukaan UUD NRI 1945 dalam arti yang positif adalah bahwa ideologi bangsa yang terkandung di dalamnya harus dirumuskan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan yang menjamin dilindunginya kepentingan-kepentingan rakyat yang terkait dengan

¹⁸⁹ Zain Badjeber, Menyimak dan Menerapkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Ketatanegaraan MPR RI, Volume 001, 2016*, h. 85

¹⁹⁰ Jonathan Riley (ed), *Constitutional Culture and Democratic Rule*. (New York: Cambridge University Press, 2001), h. 147-169

¹⁹¹Hamdan Zoelva, Implementasi Idiologi Pancasila Dalam Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, 2016*, h. 206

kesejahteraan, keadilan, keamanan dan terjaminnya hak-hak warga negara dalam bingkai negara kesejahteraan.

BAB IV ASAS LANGSUNG DAN UMUM DALAM PEMILU

A. Pengertian Asas Langsung dan Umum

Secara Etimologi, Langsung berarti terus tanpa perantara, berlanjut hingga masa tertentu, lewat dari tujuan atau jadi (berlangsung)¹⁹² sedangkan umum berarti keseluruhannya, untuk orang banyak (siapa saja), khalayak ramai, diketahui orang banyak.¹⁹³ Secara terminologi, dalam konteks UU pemilu, langsung berarti rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara adapun umum berarti semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat langsung dan umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara berumur 17 tahun atau sudah kawin, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial yang dilaksanakan secara langsung oleh pemilih dan tidak bisa diwakili.¹⁹⁴

Dari definisi asas di atas, maka penulis memiliki persepsi bahwa pemilu di Indonesia memberikan hak bagi seluruh rakyat yang sudah berusia 17 tahun atau sudah kawin secara langsung tanpa perantara dan bukan perwakilan, untuk memilih calon yang tersedia untuk menjadi pemimpin yang akan melaksanakan kedaulatan, atau dengan kata lain memilih personil yang akan didelegasikan melaksanakan kedaulatan rakyat. Dengan porsi satu orang

¹⁹² <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/langsung>, diakses tanggal 29 Agustus 2021

¹⁹³ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/umum>, diakses tanggal 29 Agustus 2021

¹⁹⁴ Dirjen Politik, *Naskah Akademik ...*, h.

satu suara satu nilai, tanpa membedakan kualitas dan kualifikasi individu yang berbeda-beda.

B. Argumentasi Pemilu Berlangsung secara Langsung dan umum

Dalam menetapkan asas pemilu yang langsung, umum, bebas dan rahasia, berpijak pada konsep pemikiran dan teori yang berkembang, di mana pola pikir akan sangat dipengaruhi oleh basic teori yang dipelajari,¹⁹⁵ dalam hal ini teori yang berkembang di Barat karena pada umumnya para teoritis ilmu hukum berpendidikan di Barat atau belajar teori-teori hukum yang bersumber dari Barat.

Argumentasi yang pertama adalah asas hukum *Equality before the Law* (semua orang sama kedudukannya di depan hukum), merupakan argumentasi yang relevan untuk menjadikan langsung, umum, bebas dan rahasia, merupakan asas dalam pemilu sebagai upaya akomodasi terhadap asas persamaan hukum tersebut yang berbasic individual. Di samping itu juga adanya pembatasan bagi kekuasaan pemerintahan melalui supremasi aturan hukum dan terjaminnya hak-hak manusia melalui UU dan putusan pengadilan.¹⁹⁶

Langsung, umum, bebas dan rahasia, merupakan implementasi asas persamaan hukum dalam logika berfikir yang berkembang di masyarakat Barat, di mana secara sosiologis masyarakat Barat pola hubungan masyarakatnya merupakan masyarakat patembayan, yang menjadikan

¹⁹⁵ Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum, Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, (Surakarta Universitas Muhammadiyah Surakarta Press, 2004), h. 138

¹⁹⁶ A.V. Dicey, *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*, (London, Macmilan, 1975), h. 23

individu sebagai subjek hukum yang dibentuk sebagai hubungan *pamrih*, yakni hubungan hak dan kewajiban, sebagai perwujudan hubungan kepentingan antar individu, sehingga hubungan hak seseorang berhadapan dengan kewajiban orang lain dan begitu sebaliknya.¹⁹⁷

Argumentasi kedua adalah keadilan, yang mana demokrasi, yang mengidealkan bahwa rakyat adalah pemilik kedaulatan, sehingga memberikan hak kedaulatan kepada seluruh rakyat tanpa membedakan agama, suku dan ras, dengan cara melibatkannya dalam pemilihan umum, adalah implementasi keadilan, sehingga rakyat sebagai pemilik kedaulatan turut langsung menentukan kebijakan dalam pemerintahan melalui pemilu tersebut.¹⁹⁸

Dalam masyarakat *patembayan*, faktor penting sistem ini adalah memposisikan individu sebagai instrumen tunggal yang bebas, merdeka dan sebagai subyek, di mana ada dua kategori individu dalam posisinya sebagai subyek dalam demokrasi yang berkembang di Barat, yakni subyek individual dan subyek kolektif.¹⁹⁹

“Sebagai subyek individual, seseorang memiliki hak asasi manusia yang dijamin secara universal untuk melakukan apa saja, bertindak apa saja dan mengikuti kehendak alamiahnya sebagai manusia. Tidak satu orang atau satu kekuatanpun yang berhak menghalangi posisi individu sebagai subyek ini, sehingga Tuhan si subyek dirinya sendiri, yang mengendalikan, mengatur dan mengontrol serta mengevaluasi dirinya. Sebagai kolektivitas, individu

¹⁹⁷ Djojodigono, *Reorientasi Hukum dan Hukum Adat*, (Jogjakarta, Penerbitan UGM, 1961, h. 6

¹⁹⁸ Dirjen, *Naskah Akademik...*, h. 18

¹⁹⁹ Sarifuddin Sudding, *Perselingkuhan Hukum dan Politik Dalam Negara Demokrasi*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2014), h. 17

memiliki tanggung jawab sosial. Disinilah ada pembatasan sebagai “subyek individual.”

“Sedangkan ketika seseorang melebur menjadi subyek kolektif, yang mengatur agar setiap subyek individu bisa hidup bersama dengan melebur ke subyek kolektif, sehingga hukum yang menjamin agar hak-hak dasar individu itu bisa tetap terjaga. Dari sinilah mengapa, ada demokrasi sebagai sebuah sistem. Yaitu, kehendak untuk hidup kolektif tetapi rela diatur oleh hukum supaya keamanan dan nyaman bersama bisa tetap terjaga secara berkelanjutan.”²⁰⁰

Masyarakat patembayan (*gesellschaft*) yang individualis ini terbentuk pasca revolusi industri di Perancis. Patembayan adalah hubungan sosial antar manusia dengan ikatan yang bersifat formal dan mekanis pada jangka waktu yang relatif pendek, sehingga dalam ikatan yang terjalin didalamnya relatif longgar dan bisa berhenti setiap saat. Seperti contoh singkatnya berdasarkan masalah status sosial, karier, prestasi, dan lain-lain. Definisi pantembayan menurut Soerjono Soekanto adalah hubungan kelompok sosial yang memiliki sifat jangka pendek sehingga proses sosial dan interaksi sosial hanya terjadi melalui serangkaian kepentingan dan ikatan yang terjadi di masyarakat industri (modern)²⁰¹

Sementara di Indonesia yang hubungan sosialnya berbasis *paguyuban* (kolektif) , sangat kontras dengan sistem sosial patembayan, yang

²⁰⁰ Wiwit Pratiwi, i dll., Sistem Noken Berbasis Hukum Progresif Dalam Bingkai Demokrasi di Indonesia, *Law Jurnal University of Bengkulu* , Vol. 5 No. 1 , April 2020, h. 65

²⁰¹ Dosen Sosiologi, Pengertian Patembayan, Ciri dan Contohnya, <https://dosen sosiologi.com/patembayan>, Posted 8 Februari 2021

berlaku di Barat. Hubungan sosial paguyuban merupakan tatanan hidup bersama yang memandang sesama manusia sebagai satu tujuan dan tidak terwujud dalam kepentingan rugi laba yang individual, tetapi merupakan perwujudan kebersamaan dengan segala perasaan, sentimen, cinta, benci, simpati, antipati dan sebagainya yang menyatu dalam hubungan antar pribadi dan masyarakat.²⁰²

Disebabkan perbedaan latar belakang sosialnya, maka seyogyanya hukum yang diberlakukan di Indonesia berbasis paguyuban. Demikian juga demokrasi yang dipakai di Indonesia berbeda dengan demokrasi yang dipakai di masyarakat Barat, yakni demokrasi Pancasila yang merupakan implementasi masyarakat paguyuban, dan mencerminkan watak kebudayaan Indonesia asli, di mana kebudayaan pada hakekatnya, dan khususnya pada unsur rasa merupakan unsur yang normatif (*design for living*) atau bahkan merupakan *blueprint of behavior* yang memberikan pedoman tentang apa-apa yang harus dilakukan dan apa-apa yang dilarang. Dengan demikian kebudayaan mencakup suatu sistem dan nilai-nilai serta tujuan-tujuan masyarakat,²⁰³ yang menjadi asas-asas hukum suatu masyarakat dalam mencapai tujuan.

Begitu juga dalam kaitannya dengan pemilu, dalam masyarakat dengan model paguyuban tidak hanya sekedar memilih dan terpilih, menang atau kalah, tetapi juga masalah hubungan kekerabatan, emosi, empati,

²⁰² Djojodigono, *Pola-Pola Peragaan Masyarakat di Indonesia, dalam Bunga Rampai Ilmu Hukum*, (Jogjakarta, Yayasan Penerbit Gadjah Mada, Jilid I, 1962) h. 31

²⁰³ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Jakarta, Universitas Indonesia, 1975), h. 25

simpati, perasaan, benci, suka dan sebagainya, sehingga tidak semua orang Indonesia bisa menata dirinya dengan baik sehingga mampu memilih dengan objektif sesuai kehendak dirinya. Untuk itulah masyarakat membutuhkan wakil yang memahami betul kehendak masyarakat dan berintegritas, sehingga tidak terjadi kesalahan memilih disebabkan faktor-faktor dimaksud, dengan begitu pemilu betul-betul sebagai sarana melahirkan wakil rakyat dan pemerintahan yang demokratis. Itulah sebabnya dalam pemilu maupun pilkada sering terjadi konflik horisontal disebabkan kekecewaan, yang jika ditelaah, sumber konflik kebanyakan adalah masalah-masalah *transidental*.²⁰⁴

Dari konflik di atas, terbukti teori L.W. Friedman, bahwa salah satu subsistem dari sistem hukum adalah budaya hukum yang bisa menghambat keberlakuan hukum, di mana hukum pemilu yang berorientasi pada nilai normatik dan positivistik tidak tepat bagi Indonesia, padahal masih ada hal lain yakni budaya paguyuban yang tidak terungkap dengan norma positif tersebut. Sementara para pendiri bangsa telah menetapkan demokrasi yang dikembangkan di Indonesia adalah sistem demokrasi yang sesuai dengan budaya Bangsa. Karena Pancasila merupakan kesepakatan luhur (*modus vivendi*) yang digali dari kehidupan bangsa Indonesia.²⁰⁵

Dari sudut hukum, Pancasila merupakan dasar falsafah negara, yang melahirkan cita hukum (*rechtsidee*), dan dasar sistem hukum yang menjadi penuntun hukum serta mengatasi seluruh peraturan perundang-undangan,

²⁰⁴ Moch. Nur Hasim, Konflik Dalam Pilkada Langsung; Studi Tentang Dampak Konflik Pilkada Langsung, <https://ejournalpolitiklipi.go.id>, h. 107

²⁰⁵ Mahfud, *Perdebatan...*, h. 3

termasuk UUD NRI Tahun 1945 dan UU pemilu.²⁰⁶ Secara Politis, Pancasila mampu mengakomodasi berbagai kemajemukan yang ada, sedangkan upaya-upaya untuk mempersoalkan Pancasila, menyebabkan bangsa Indonesia terjerumus ke dalam konflik politik yang menguras energi secara sia-sia.²⁰⁷

Di samping Pancasila yang terkandung dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 secara keseluruhan merupakan konsep yang digali dari budaya bangsa, Pancasila juga merupakan konsep prismatik, yakni konsep yang mengambil sisi baik dari dua konsep yang saling bertentangan, sehingga Pancasila bisa menjadi fleksibel dalam memberikan solusi terhadap segala kebuntuan konsep yang tidak mengalami benturan-benturan ideologi dan budaya yang majemuk tersebut. Bahkan mampu beradaptasi dengan konsep-konsep yang berkembang di dunia.²⁰⁸

Namun demikian, Sistem Hukum Pancasila, termasuk di dalamnya demokrasi Pancasila berbeda dengan sistem hukum Eropa Kontinental dan demokrasi liberal, yang hanya menekankan pada *legisme, civil law*, administrasi, kepastian hukum, dan juga berbeda dengan sistem hukum *Anglo Saxon*, yang hanya menekankan kepada peranan yudisial, *common law* dan substansi keadilan (*the rule of law*), tetapi mengambil sisi-sisi baik dari dua sistem tersebut dan mengkolaborasikan dengan budaya bangsa, sehingga nilai kepastian hukum dan keadilan substansial terwujud, tetapi tidak bertentangan dengan budaya bangsa.²⁰⁹

²⁰⁶ Mahfud, *Perdebatan ...*, h. 4

²⁰⁷ Mahfud, *Perdebatan ...*, h. 4

²⁰⁸ Mahfud, *Perdebatan ...*, h. 7

²⁰⁹ Mahfud, *Perdebatan...*, h. 8

Ketika Pancasila dijadikan sebagai sistem hukum, maka kita harus meneropong sistem hukum di Indonesia, karena hanya dengan pendekatan sistem hukum, akan terlihat konstruksi hukum di Indonesia, yang terdiri dari beberapa komponen hukum, yang meliputi masyarakat hukum, budaya hukum, filsafat hukum, ilmu hukum, pembentukan hukum, bentuk hukum dan penerapan serta evaluasi hukum.²¹⁰

Ilmu hukum dalam konteks sistem hukum berfungsi sebagai penjabaran, pengujian dan pengembangan teori-teori hukum yang bersumber dari komponen filsafat hukum, yang meliputi dimensi aksiologis, di mana Pancasila sebagai falsafah bangsa yang berfungsi sebagai sumber nilai dalam hukum. Nilai adalah sesuatu yang dijunjung tinggi masyarakat. Jika di masyarakat menjunjung tinggi nilai agama, maka nilai merupakan *das sollen* dan agama merupakan *das sein*.²¹¹

Ilmu hukum melahirkan teori-teori hukum yang bersumber dari Filsafat Hukum. Filsafat Hukum jika dilihat dari sumber nilainya dibagi menjadi Filsafat Hukum subjektif, yang bersumber dari nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, seperti Pancasila, dan Filsafat Hukum objektif, yaitu nilai-nilai yang berkembang secara universal di seluruh dunia. Rielnya, tidak ada sistem hukum yang murni filsafat hukum subjektif atau objektif, tetapi merupakan kolaborasi di antara keduanya.²¹²

²¹⁰ Lili Rasjidi dan Wijoso Putra JB, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung, Remaja Rosda Karya, 1993) h. 105-115

²¹¹ Lili Rasiidi, *Hukum sebagai suatu sistem...*, h. 110

²¹² Mahfud, *Perdebatan...*, h.110

Masalahnya di Indonesia, fakta pengembangan teori hukum masih berkiblat ke hukum Barat, yang liberalistik. Lahirnya sebuah konsep sangat didukung oleh teori-teori yang berkembang pada saat itu. Meskipun landasan suatu konsep bersifat empiris, namun kerangka berfikirnya mengikuti teori-teori yang ada. Sehingga tanpa disadari, pembentukan hukum bisa terlepas dari kerangka berfikir masyarakatnya, karena konsepnya dibentuk berdasarkan teori yang ada, dalam hal ini adalah teori Barat yang liberalistik tadi.²¹³

Sebagai ilustrasi, Satjipto Rahardjo memberikan ilustrasi sebagai berikut :²¹⁴

“Pada tanggal 2 Agustus 1985, sebuah *jumbo jet* dari Delta Airline jatuh di Dallas dan menewaskan 137 orang. Segera sesudah itu para *lawyers* dari kedua belah pihak, yaitu dari pihak korban dan pihak perusahaan penerbangan terjun ke lapangan dengan begitu cepat dan agresif, suatu peperangan sengit saling menuduh dan menuntut secara pahit dan amoral mewarnai kedua belah pihak.”

“Sepuluh hari sesudah peristiwa tersebut, sebuah *jumbo jet* milik Japan Airline jatuh di gunung Ogura di kepulauan Honshu. Pasca kecelakaan ini tidak ada *lawyers* yang turun dengan agresif, yang ada adalah suasana duka yang mendalam. Perusahaan Japan Airline berusaha mengevakuasi dan menolong korban dan keluarganya, sesudah semua beres, presiden direktur perusahaan Japan Airline menghadap para korban sambil membungkuk-bungkuk memohon maaf kepada para korban dan keluarga, anak-anak dari korban diberi santunan dan beasiswa, kemudian presiden direktur perusahaan tersebut mengundurkan diri.”

Dari ilustrasi ini mudah dipahami bahwa perbedaan budaya memberikan respon yang berbeda terhadap kasus yang sama. Amerika merupakan representasi dari budaya Eropa yang individualistik, liberal,

²¹³ Abdullah Kelib, *Menggali Kembali Pancasila Sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*, Dalam *Menggagas Hukum Progresif di Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006) h. 251

²¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, (Jakarta, Kompas, 2008), h. 112-113

patembayan dan hubungan sosial untung rugi, sedangkan Jepang mewakili bangsa Timur termasuk Indonesia, yang dibingkai dengan hubungan sosial paguyuban, yang merespon permasalahan dengan (*kokoro*), kekeluargaan, hati dan perasaan.²¹⁵

Dari keterangan tersebut, memberikan indikasi bahwa hukum pemilu melalui UU No. 7 Tahun 2017, disinyalir termasuk hukum yang dibentuk, yang terlepas dari kerangka fikir masyarakatnya,²¹⁶ yang perlu dianalisis secara mendalam pada bab ini.

Dalam konsideran UU No 7 Tahun 2017, “bahwa pemilu bertujuan untuk menjamin tercapainya tujuan Nasional, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yaitu dengan menyiapkan kepemimpinan yang baik, sehingga bersama-sama rakyat bahu-membahu mencapai tujuan tersebut yang berlandaskan atau berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Karena fungsi Pancasila merupakan asas-asas petunjuk dan bingkai hukum, maka dalam pembentukan hukum apapun harus selaras dengan nilai-nilai Pancasila,²¹⁷ ia harus menjadi asas dan latar belakang terbentuknya segala norma hukum, termasuk norma hukum pemilu, di mana nilai-nilai Pancasila harus menjadi dasar pembentukan UU pemilu. Sehingga demokrasi yang diterapkan di Indonesia adalah demokrasi Pancasila yang

²¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir...*, h. 113

²¹⁶ Abdullah Kellib, *Menggali Kembali Pancasila...*, h. 252

²¹⁷ Mahfud, *Perdebatan ...*, h. 7

mengimplementasikan demokrasi perwakilan oleh wakil-wakil yang memiliki hikmat kebijaksanaan yang mengidealkan kebaikan, keadilan dan kemaslahatan, kemanfaatan dan kepastian berdasarkan Pancasila. Tidak lebih dan tidak kurang, sehingga penetapan dan implementasi norma hukum pemilu yang tidak selaras dengan Pancasila, merupakan distorsi dan pengkhianatan terhadap negara, disebabkan Pancasila sudah menjadi kesepakatan luhur dan identitas bangsa yang digali dari budaya bangsa.²¹⁸

Mahadi (Guru Besar Ilmu Hukum USU) berpendapat bahwa, “sumber asas hukum Indonesia adalah Pancasila.” Dikemukakannya, “Apabila dalam bidang hukum kita telah sepakat, bahwa Pancasila sumber dari segala sumber hukum negara, maka sudah wajarlah, kalau kita membicarakan asas, bahwa sumber dari segala asas hukum adalah Pancasila juga”. “Pancasila dipegang teguh sebagai kaidah dasar, sebagai suatu *beginssel rechtsideologie* atau asas ideologi hukum Indonesia”.²¹⁹ Dalam pandangan Pancasila sumber asas Hukum Indonesia, dapat dikatakan bahwa asas hukum dari sistem hukum hierarkhis lebih tinggi daripada norma/kaidah hukum. Agar Pancasila mewarnai tingkah laku hukum manusia sehari-hari perlu dijabarkan bertingkat dari asas-asas sampai tata norma/kaidah hukum positif dan tingkah laku hukum manusia/subyek hukum.

C. Pemilu antara Langsung-Umum dan Perwakilan

Pemilu yang dikehendaki oleh para pendiri bangsa (*founding father*) adalah `pemilu dengan sistem perwakilan, baik dalam memilih anggota

²¹⁸ Mahfud, *Perdebatan ...*, h. 3

²¹⁹ Dewa Gede Atmadja, Asas-asas Hukum dalam Sistem Hukum, *Journal Kertha Wicaksana*, vol 12 No. 2 Tahun 2018, h.4

legislatif maupun eksekutif. Hal ini jika ditinjau dari interpretasi historis yang tercermin dalam UU No 12 Tahun 1946,²²⁰ bahwa pemilihan anggota Komite Nasional Indonesia Pusat, dengan membentuk tim pemilih yang mewakili organisasi politik, sosial dan budaya serta laskar rakyat di tingkat karesidenan/propinsi hingga kawedanan, untuk memilih anggota KNIP sebanyak 110 orang.

Di samping UU No. 12 Tahun 1946, sebagaimana dalam UU No 27 Tahun 1948 yang sudah diubah dengan UU No 12 Tahun 1949, yang diantara isinya adalah DPR terdiri dari sejumlah anggota, yang jumlahnya ditetapkan berdasar atas penghitungan satu wakil setiap 300.000 jiwa. Pemilihan ditentukan menurut perwakilan berimbang atau susunan perwakilan berimbang dengan basis daerah pemilihan, dengan mekanisme pemilihan bertingkat. Pada tahap pertama, pemilu memilih pemilih pada tingkat kelurahan yang jumlahnya sama dengan angka yang diperoleh, dengan membagi jumlah penduduk WNI di kelurahan dengan angka 250. Selanjutnya, para pemilih inilah yang memilih anggota DPR dengan cara memilih salah satu calon perseorangan atau calon dari suatu daftar calon. Penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan calon yang memenuhi bilangan pembagi pemilih. Apabila belum semua kursi terbagi, penentuan calon terpilih dilakukan berdasarkan suara terbanyak.²²¹ Hal ini juga menguatkan interpretasi tersebut.

²²⁰ UU No. 12 Tahun 1946, Tentang Pembaharuan Komite Nasional Pusat, Pasal 3

²²¹ Safaat, *Sejarah...*, h. 35

Meskipun realitasnya kedua UU tersebut tidak terealisasi dalam pemilu dikarenakan keadaan yang tidak memungkinkan pada masa itu, dan baru dilaksanakan pemilu pada tahun 1955 dengan UU yang berbeda, namun konsep perwakilan dalam pemilu merupakan mekanisme yang dikehendaki para pendiri bangsa, sehingga secara dokumentatif menjadi argumentasi bagi pelaksanaan pemilu di Indonesia seharusnya dengan perwakilan. Hal ini sekaligus menjadi tolok ukur bagi konsistensi bangsa dalam upaya mencapai tujuan nasional sebagaimana dimaksud dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Secara empiris, pemilu dengan asas langsung dan umum akan sulit melahirkan pemimpin yang dikehendaki. Logikanya, dengan asas langsung umum, menyebabkan seluruh rakyat berhak untuk memberikan pilihannya, sedangkan realitasnya mayoritas masyarakat adalah pemilih pragmatis. Pragmatis secara etimologi bersifat praktis dan berguna bagi umum.²²² Secara terminologis pemilih pragmatis adalah pemilih yang mudah terkontaminasi kepentingan politik oleh oknum tertentu.²²³ Kepentingan politik dimaksud adalah politik uang, SARA, *black compagne* dan Hoaks. Sementara itu peneliti LIPI menjelaskan bahwa dalam penelitiannya, masyarakat dalam pemilu telah terkontaminasi politik uang hingga 77%, pemilu 2019, pemilih menerima money politik.²²⁴ Bahkan menurut Siti Zuhroh peneliti LIPI,

²²² <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pragmatis>, diakses 3 September 2021

²²³ Ratna Dewi Pettalolo, Total Pelanggaran Pilkada Capai 3.814 Kasus, <https://www.bawaslu.go.id>, diakses 3 September 2021

²²⁴ Deti Mega Purnama Sari, Masyarakat Memandang Politik Uang Bagian Dari Pemilu, Tidak Dilarang, <https://nasional.kompas.com/>, published 29-08-2019

sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa, “masyarakat tidak hanya menjadi pragmatis, bahkan sudah menjadi oportunitis.”

Dalam struktur masyarakat sedemikian ini, kecenderungan pemilih dalam pemilu memberikan pilihannya yang berdasarkan pragmatisme, akan sangat besar, sehingga peluang kontestan yang akan dipilih cenderung berdasarkan kepentingan sesaat dan tidak mengindahkan kemaslahatan umum. Hal ini akan diperparah dengan minimnya aturan tentang kualifikasi calon kontestan yang akan dipilih sehingga logika tujuan pemilu dalam konsideran UU No. 7 Tahun 2017 di atas menjadi sangat relevan, jika pemilu di laksanakan dengan sistem perwakilan, sebaliknya jadi sangat tidak relevan jika pemilu dilaksanakan secara langsung dan umum. Sehingga adagium suara rakyat adalah suara Tuhan juga tidak relevan.²²⁵

Berbeda dengan pemilu yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan sebagaimana dimaksud dalam Sila keempat Pancasila dengan perwakilan atau dikenal dengan demokrasi tak langsung,²²⁶ di mana masyarakat yang jumlahnya sangat besar, wilayahnya sangat luas, keragaman budaya yang tinggi dan mayoritas tidak memiliki visi dan kemampuan untuk memilih secara benar, diwakilkan kepada sekelompok orang di lingkungannya yang dipilih oleh masyarakat itu sendiri (badan perwakilan rakyat) untuk memilih orang yang layak menduduki jabatan yang dibutuhkan oleh negara, baik legislatif maupun eksekutif. Sementara orang-orang yang mewakili rakyat umum dalam melakukan pemilihan ini dikenali akan

²²⁵ Kaderi, *Pendidikan Pancasila ...*, h. 151

²²⁶ Kaderi, *Pendidikan...*, h. 157

integritasnya oleh masyarakat, yang karena integritasnya diyakini tidak akan memilih calon berdasarkan kepentingan pribadinya, melainkan untuk kebaikan dan kemaslahatan masyarakat. Disamping itu pengawasan terhadap kemungkinan pelanggaran oleh calon pemilih, akan lebih sederhana dan mudah. Sehingga besar harapan terpilihnya anggota-anggota legislatif dan eksekutif yang baik.

Hal ini juga diakomodir berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/Php.Bup-XVI/2018 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Di Tingkat Kabupaten dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Deiyai Tahun 2018, bertanggal 8 Juli 2018, sepanjang mengenai perolehan suara Pasangan Calon di semua TPS di Distrik Kaporaya serta perolehan suara di TPS 1, TPS 2, TPS 3, dan TPS 4 Kampung Diyai I, Distrik Tigi Barat. Pemungutan suara ulang dimaksud harus dilakukan dalam tenggang waktu 45 (empat puluh lima) hari sejak putusan diucapkan.²²⁷

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya, yakni Putusan Nomor: 35/ PHP.BUP- XVI/2018 tersebut menjelaskan ada diskursus yang menyatakan bahwa sistem noken tidak sesuai dengan sistem penyelenggaraan pemilu. Hal ini dianggap karena pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan pada proses pelaksanaan noken dalam pemungutan suara

²²⁷ Akhbar Madya Persada dkk, Sistem Noken dalam Pemilihan Kepala Daerah di Papua (Studi Kasus Putusan MK No. 35/PHP-XVI/2018) *Interdisciplinary Journal On Law, Sciences and Humanities*, Vol. 1 Issue 2, 2021, h. 59

dilakukan dengan mufakat yang diwakilkan kepada kepala suku (tetua adat)²²⁸

Meskipun tidak ada landasan yang kuat terhadap pelaksanaan noken dalam pemilu maupun pilkada, kecuali karena tradisi yang tidak ada kaitannya dengan aturan pemilu, MK mengakomodir budaya setempat dalam pemilu. Apa lagi pelaksanaan pemilu dengan perwakilan yang secara eksplisit ditegaskan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yang masalahnya hanya perbedaan interpretasi dalam memahami perwakilan, yang secara budaya sudah pasti sesuai dengan kultur bangsa ini dan berpeluang besar melahirkan kepemimpinan yang diharapkan, tentu seharusnya lebih bisa diakomodasi.

Itulah sebabnya dalam konsep *Fiqih Siyasah*, pemilih yang merupakan perwakilan dari masyarakat dalam pemilihan umum ditetapkan syarat dan kualifikasinya. Wewenang untuk memilih pemimpin juga tidak diberikan semata-mata berdasarkan wakil suatu kaum, akan tetapi yang berhak mewakili suatu kaum itu memiliki syarat sebagai berikut :²²⁹

- “a. Kredibilitas pribadinya (*al-‘adalah*), memenuhi seluruh kriteria”;
- “b. Mempunyai wawasan dan pengetahuan yang membuatnya mampu mengetahui siapa yang berhak dan pantas untuk memangku jabatan kepala negara dengan syarat-syaratnya”;
- “c. Mempunyai pendapat yang kuat dan hikmah, sehingga dapat memilih siapa yang paling pantas dan paling mampu membuat kebijakan yang dapat mewujudkan kemaslahatan umat, untuk memangku jabatan tersebut”.

²²⁸ Persada dkk, *Sistem Noken dalam...*, h. 60

²²⁹ Al-Mawardi, *Hukum ...*,h. 17

Jika pemilihnya sudah terseleksi, kualifikasi calon sudah diatur sesuai kebutuhan dan kriteria dan aturan pelaksanaan sudah dikaji secara detil yang sesuai dengan budaya bangsa, maka peluang terpilihnya pemimpin yang baik dan kredibel akan sangat memungkinkan. Ini analisis kelebihan sistem perwakilan di Indonesia.

Sementara pemilu secara langsung dan umum adalah konsep yang tumbuh di Barat dan hanya relevan jika diterapkan di Barat. Hal ini sebagaimana ilustrasi yang disampaikan oleh Stjipto Rahardjo di atas bahwa respon masyarakat Indonesia yang paguyuban, memandang pemilu itu bukan sekedar kontestasi, tetapi juga direspon dengan *kokoro* (hati dan perasaan), sementara asas langsung dan umum adalah asas yang berkembang di masyarakat patembayan yang individual. Disebabkan keliru dalam merespon pemilu akibat tidak liniernya konsep teori dengan budaya masyarakat, maka betapa banyak masyarakat yang jadi apatis terhadap pemilu yang ditunjukkan dengan sikap golput yang mencapai 29,1 persen pada pileg 2009.²³⁰

Sebagai pembanding, jangankan di Indonesia yang berbudaya paguyuban, di Amerika yang dikenal sebagai *sokoguru* tentang implementasi demokrasi dan positivisme hukum yang diterapkan di negara bapak demokrasi, ternyata respon masyarakat terhadap pemilu tidak seindah yang kita bayangkan, berikut ini sanggahan dari dua orang ahli yang dikutip dari buku hasil penelitian keduanya :²³¹

²³⁰ Nur Hidayah Perwitasari, Arti Golput Dan Alasannya di Pemilu Pilkada Serentak, <https://tirto.id/arti-golput-posted-9-Desember-2020>

²³¹ Christopher H. Achen and Larry M. Bartels, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, (New York, Princeton University Press, 2017)

“Rational thinking has nothing to do with either politics or democracy: Democrats are Democrats because their parents and grandparents had been Democrats; Republicans are Republicans because their parents and grandparents had been Republicans. It’s basically as simple as that! People vote for someone because spiritually and emotionally they feel like they belong in his or her party – not the other way around. In layman’s terms, a large percentage of people decide who they are going to vote for on loyalty alone. And they become loyal to someone not because they’ve read their programs and know their policies, but because of the family they are born, because of the way the politicians speak and/or look like, or because of their beliefs on a single, sometimes utterly unimportant, issue.”

“Facts don’t matter one bit: especially not in the long run! Because, just as in most other spheres, people are strangely myopic in politics as well – that is, they base their decisions not on long-term goals or serious analysis of a politician’s past behavior, but on short-range objectives and the politician’s results from the last half a year. And sometimes, it’s even worse.”

”Pemikiran rasional tidak ada hubungannya dengan politik atau demokrasi: Demokrat adalah Demokrat karena orang tua dan kakek nenek mereka adalah Demokrat; Republikan adalah Republikan karena orang tua dan kakek nenek mereka adalah Republikan. Pada dasarnya sesederhana itu! Orang-orang memilih seseorang karena secara spiritual dan emosional mereka merasa seperti berada di partainya - bukan sebaliknya. Dalam istilah awam, sebagian besar orang memutuskan siapa yang akan mereka pilih berdasarkan kesetiaan saja. Dan mereka menjadi setia kepada seseorang bukan karena mereka telah membaca program mereka dan mengetahui kebijakan mereka, tetapi karena keluarga mereka dilahirkan, karena cara bicara dan / atau penampilan para politisi, atau karena keyakinan mereka pada satu orang, terkadang sama sekali tidak penting, masalah. Fakta tidak penting sama sekali: terutama tidak dalam jangka panjang! Karena, seperti di sebagian besar bidang lain, orang juga sangat rabun dalam politik - yaitu, mereka mendasarkan keputusan mereka bukan pada tujuan jangka panjang atau analisis serius dari perilaku politikus di masa lalu, tetapi pada tujuan jangka pendek dan hasil politisi. dari setengah tahun terakhir. Dan terkadang, bahkan lebih buruk.”

D. Pemilu Langsung , Umum dan Hikmah Kebijaksanaan.

Di samping perwakilan, dalam demokrasi Pancasila, khususnya Sila Keempat sebagai *cantolan* utama pengaturan pemilu, bahwa pelaksanaan pemilu sebagai sarana implementasi kedaulatan rakyat dan musyawarah untuk mendapatkan pemimpin rakyat di bidang legislatif dan eksekutif, adalah bahwa prosesi itu harus dipimpin oleh hikmat dan bijaksana.

Kata hikmah dalam Sila keempat, diambil dari Al-Qur'an, dimana para perumus penggalian dasar negara yang tergabung dalam panitia sembilan PPKI, terdiri dari para ulama dan sebagiannya para intelektual, meskipun Pancasila adalah ideologi dan bukan agama, karena Agama itu dari Tuhan sedangkan ideologi adalah hasil karya manusia. Namun demikian, Pancasila tidak bertentangan dengan agama dan digali dari sumber nilai-nilai agama, yang sudah membudaya di Indonesia.²³² Hikmat memiliki makna yang sangat luas, diantaranya sebagaimana yang dijelaskan oleh Quraisy Syihab dalam tafsir al-Misbah, ketika menafsirkan surat al Baqarah ayat 269 :²³³

" يُؤْتِي الْحِكْمَةَ مَنْ يَشَاءُ وَمَنْ يُؤْتَ الْحِكْمَةَ فَقَدْ أُوتِيَ خَيْرًا كَثِيرًا وَمَا يَذَّكَّرُ إِلَّا أُولُو الْأَلْبَابِ "

“(Dia) menganugerahkan al-Hikmah kepada siapa saja yang Ia kehendaki. Barang siapa yang dianugerahi al-Hikmah, maka ia benar-benar telah diberi anugerah yang banyak. Dan hanya Ulu al-Albab yang dapat mengambil pelajaran.”(QS. Al-Baqarah.2.269)”

“Hikmah adalah sesuatu yang fungsinya mengantarkan kepada yang baik dan menghindarkan dari yang buruk. Untuk mencapai maksud tersebut diperlukan pengetahuan dan kemampuan menerapkannya. Dari sini hikmah dipahami dalam arti pengetahuan tentang baik dan

²³² Anik Kunantyorini, *Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum*, (Pekalongan, Fakultas Hukum Universitas Pekalongan, 2014), h. 102

²³³ Quraisy Syihab, *Tafsir Al-Misbah*, Juz I. (Jakarta: Lentera Hati, 2002), h. 581

buruk. Ayat sebelum ini menjelaskan dua jalan, yakni jalan Allah dan jalan setan. Siapa saja yang dianugerahi pengetahuan tentang kedua jalan itu, ia mampu memilih yang terbaik dan melaksanakannya serta mampu pula menghindari dari yang buruk, maka ia telah dianugerahi hikmah. Tentu saja siapa saja yang dianugerahi al-Hikmah itu, maka ia benar-benar telah diberi anugerah yang banyak”

Kata hikmat, diambil dari kata “hakama” yang pada mulanya berarti menghalangi. Dari akar kata hakama pula dibentuklah kata yang bermakna kendali, yakni sesuatu yang fungsinya mengantarkan kepada yang baik dan menghindarkan yang buruk yang intinya pengendalian. Untuk mencapai maksud tersebut diperlukan pengetahuan dan kemampuan untuk menerapkannya.²³⁴ Hikmah juga bermakna integritas dan kapabilitas yang didasarkan pada kebenaran.²³⁵

Senada dengan penjelasan Qurais Syihab, tafsir hikmat kebijaksanaan, merujuk dari sumber bahasanya, hikmat berasal dari bahasa Arab *al-Hikmah* yang diambil dari kata hakamat yang berarti tali kekang kuda, dimana fungsi tali kekang adalah mengontrol dan mencegah dari berlari secara liar.²³⁶ Jika kuda dipersepsikan sebuah kekuasaan, maka hikmah/hikmat berfungsi sebagai pengendali dari kekuasaan yang liar. Hikmat menurut Imam Nawawi adalah, “istilah untuk Ilmu yang bersifat hukum, mencakup makrifat kepada Allah, berlaku pada manusia, mengatur etika, aktualisasi hak kebenaran penerapannya dan proteksi dari interes buruk”, sedangkan menurut Ibnu-al-Qayyim al-Jauziyah, hikmat adalah

²³⁴ Wahyudin Ritonga, Penafsiran Kata al-Hikmah dalam Al-Qur’an, Kajian Tematik dalam Tafsir al-Misbah, (Skripsi UIN Sultan Thaha, Jambi, 2019) h. 76

²³⁵ Muhammad Bin Ahmad Bin Abi Bakar Al-Qurthubi, *Al-Jami` Li Ahkami al-Quran*, (Beirut, Darul al-Ilmiyah, jilid 3), h. 330

²³⁶ Ibnu Manzur, *Lisan al ‘Arab*, (Beirut, Darul Kutub Ilmiya Jilid 2, t. Th.), h. 426

melakukan hal semestinya, dimana semestinya dan kapan semestinya. Al-Jauzy juga mengutip beberapa pendapat Ulama Salaf tentang Hikmat seperti Ibnu Abbas, bahwa hikmat adalah “Ilmu al-Qur’an, *nasikh-mansukhnya, muhkam-mutasyabihnya, awal-akhirnya, halal-haramnya dan amtsalnya*”, menurut ad-Dhohak dan Mujahid, hikmah adalah “Ilmu al-Qur’an dan pemahamannya”, sedangkan menurut al-Hasan hikmat adalah “Ketaatan terhadap agama”²³⁷.

Secara etimologis bahasa Arab, kata *hikmat* mempunyai beberapa arti. Menurut Ratna Sumarni, mengutip dari buku *Lisān al-‘Arab* karya Ibn Manzūr menyebut hikmat sebagai *al-qadhā*, yang berarti “memutuskan”. Sementara yang dikutipnya juga dari kitab *al-Mu’jam al-Wasīṭ* menjelaskan bahwa kata hikmah berasal dari kata *hakama* yang bermakna *mana’a* (melarang atau menghalangi). Hikmah juga bermakna adil dalam memutuskan sesuatu. Hikmat adalah mengetahui hakikat segala sesuatu apa adanya dan mengamalkan apa yang terkandung di dalamnya. Hikmah juga bermakna melihat setiap persoalan secara filsafati dan mengamalkan sesuatu secara bijaksana.²³⁸

Dalam konteks Sila keempat Pancasila, frasa “hikmat kebijaksanaan” menggambarkan bahwa rakyat Indonesia dipimpin oleh mereka yang memiliki sifat “hikmat kebijaksanaan”. Yakni pemimpin yang antara kata dengan perbuatannya sejalan, adil, melindungi seluruh bangsa,

²³⁷ Ibnu al-Qayyim al-Jauziyah; *Madarijus Salikin, Pendakian Menuju Allah*; Penerjemah Katur Suhardi, Pustaka al-Kautsar, Jilid 2; Jakarta; 1999; h. 449

²³⁸ Hufron, Hikmat-bijaksana, Karakter Pemimpin Yang Kita Butuhkan di Masa Krisis, <https://arrahim.id>, Published; 21 April 2020

cerdik dan cerdas melihat masalah, memahami tata kelola negara, dan rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara. Sehingga memunculkan kelembutan hati dan kejernihan pikir, tegas dalam bertindak demi kepentingan bangsa dan negara. Sedangkan “kebijaksanaan” adalah kata sifat yang menunjukkan hadirnya akal budi, berdasarkan pengalaman maupun pengetahuan. Penggabungan dua kata ini, hikmat-kebijaksanaan, memiliki efek saling menguatkan makna, sehingga sulit untuk menafsirkan satu persatu.²³⁹

Dari penjelasan di atas, maka permusyawaratan harus dibangun melalui sebuah proses penyeleksian orang-orang yang memiliki pengetahuan dan hikmah sebagai perwakilan dari keseluruhan masyarakat. Orang-orang yang memiliki hikmah adalah orang yang memiliki kemampuan untuk mengendalikan diri dari keburukan dan kesanggupan untuk mendatangkan kebaikan. Mereka mendapatkan kebaikan dan anugerah yang banyak sehingga mampu mendistribusikan nilai-nilai kebaikan pada masyarakat. Sedangkan orang yang diberi hikmah adalah orang yang senantiasa memiliki kedekatan hubungan dengan Tuhannya.²⁴⁰

Dengan demikian makna kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, menuntut pengelolaan negara dilakukan dengan jalan musyawarah yang dilakukan oleh orang-orang bijaksana dan hikmah sebagai wakil dari seluruh masyarakat, sehingga keputusan yang diambil dari musyawarah berdasarkan kebaikan dan

²⁴⁰ Kaderi, *Pendidikan ...*, h. 106-107

kemaslahatan rakyat, sedangkan ukuran kebaikan dan kemaslahatan dalam mengambil keputusan musyawarah adalah argumentatif (keadilan), bukan pencitraan dan mencari keuntungan sesaat, dan bukan karena suara mayoritas, sebab jika kebenaran atau kebaikan ukurannya pencitraan (karena pencitraan itu palsu) dan bukan keuntungan sesaat (karena keuntungan sesaat itu akan merugikan diri dan orang lain), serta bukan mayoritas orang-orang awam (karena mengikuti mayoritas awam itu menyesatkan), maka hal ini bertentangan dengan hikmah kebijaksanaan dalam Sila keempat Pancasila. Hal ini harena hikmah mampu mengekang keinginan *syahwati* yang muncul pada manusia. Inilah esensi demokrasi Pancasila. Allah berfirman :

قُلْ يَا أَهْلَ الْكِتَابِ لَا تَغْلُوا فِي دِينِكُمْ غَيْرَ الْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعُوا أَهْوَاءَ قَوْمٍ قَدْ ضَلُّوا
مِنْ قَبْلُ وَأَضَلُّوا كَثِيرًا وَضَلُّوا عَنْ سَوَاءِ السَّبِيلِ

“Katakanlah: Hai Ahli Kitab, janganlah kamu berlebih-lebihan (melampaui batas) dengan cara tidak benar dalam agamamu. Dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu orang-orang yang telah sesat dahulunya (sebelum kedatangan Muhammad) dan mereka telah menyesatkan kebanyakan (manusia), dan mereka tersesat dari jalan yang lurus.”²⁴¹

وَإِنْ تُطِيعُوا أَكْثَرَ مَنْ فِي الْأَرْضِ لِيُضِلُّوكُمْ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنْ يَتَّبِعُونَ إِلَّا الظَّنَّ وَإِنْ هُمْ إِلَّا يَخْرُصُونَ

“Dan jika kamu menuruti kebanyakan orang-orang yang di muka bumi ini, niscaya mereka akan menyesatkanmu dari jalan Allah. Mereka tidak lain hanyalah mengikuti persangkaan belaka, dan mereka tidak lain hanyalah berdusta (terhadap Allah)”²⁴²

Pemilu yang diselenggarakan dengan sistem langsung dan umum, yang artinya seluruh rakyat diberi hak untuk memberikan pilihan secara

²⁴¹ Al-Qur’an, Surat al-Maidah, Ayat 77

²⁴² Alqur’an , Surat al-An’am, Ayat 116

langsung, akan sulit melahirkan wakil rakyat (DPR dan DPD) yang memiliki hikmah kebijaksanaan. Hal ini karena proses pemilu tidak steril dari kepentingan-kepentingan politik dan kekuasaan, sehingga proses pemilu akan didominasi oleh kepentingan kekuasaan, dan kepentingan kekuasaan ini akan mendapatkan revitalisasi dari kelompok kepentingan yang akan mendapatkan keuntungan besar dari kekuasaan tersebut.²⁴³

Berbagai bentuk penyalah-gunaan politik kekuasaan dilakukan elit politik terpilih dari penyelenggaraan demokrasi, seperti korupsi melanda kalangan elit, politik uang dalam penyelenggaraan pemilu dan tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mewujudkan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan konstitusi, merupakan beberapa kasus menandai krisis kepercayaan publik terhadap demokrasi sedang berlangsung yang bisa menimbulkan delegitimasi demokrasi di Indonesia.²⁴⁴

Dari watak politik kekuasaan yang didukung oleh kelompok kepentingan ini, bagaimana mungkin melahirkan pemimpin (wakil rakyat dan pemerintahan) yang hikmat dan bijaksana ? Dukungan yang diberikan oleh kelompok kepentingan terhadap penguasa bukan dukungan yang tanpa pamrih. Mereka akan berusaha sedapat mungkin agar bisa mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang menguntungkan kepentingan mereka. Sehingga

²⁴³ Mohammad Maiwan, Kelompok Kepentingan (Interest Group), Kekuasaan dan kedudukannya dalam Sistem Politik, *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi Vol.15 No. 2 April, 2016*, h. 76

²⁴⁴ Lambang Trijono, Reaktualisasi Politik Demokrasi: Politik Agensi dan Revitalisasi Kelembagaan Demokrasi, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Vol. 15 No. 2, Nov. 2011*, h. 94

wakil rakyat dan pemerintahan telah tersandera dan kehilangan hikmat dan kebijaksanaannya.²⁴⁵

E. UU No. 7 Tahun 2017 dalam Perspektif Tujuan Hukum dan Tujuan Pemilu

Tujuan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch yakni mencapai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Kepastian hukum mengandung dua hal yaitu adanya aturan yang bersifat umum sehingga semua orang mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh melakukannya serta adanya keamanan hukum yang menyebabkan pemerintah atau pihak lain tidak dibenarkan berbuat sewenang-wenang atas nama hukum. Nilai kepastian hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang bertindak sewenang-wenang, sehingga hukum memberikan tanggung jawab pada negara untuk dapat memberikan jaminan perlindungan bagi setiap warga negaranya.²⁴⁶

Dalam teori hukum Barat, diasumsikan bahwa tanpa adanya kepastian hukum, orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbulah ketidak-pastian (*uncertainty*) yang pada akhirnya akan menimbulkan kekerasan (*chaos*) akibat ketidak-tegasan sistem hukum. Sehingga dengan demikian kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang

²⁴⁵ Umu TW Pariangu, Rahim Politik yang tersandera, <https://mediaindonesia.com/opini/225649/rahim-politik-yang-tersandera>, diakses 3 September 2021

²⁴⁶ Nyoman Gede Remaja, Makna Hukum dan Kepastian Hukum, *Jurnal Hukum Kertha Widya*, Vol. 2 No. 1 Agustus 2014, h. 2

jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.²⁴⁷

Jadi kepastian hukum bukan sekedar pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga konsistensi putusan hakim dengan putusan hakim di level lainnya. Sedangkan adil pada hakikatnya menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before the law*)²⁴⁸.

Menurut Satjipto Rahardjo, konsep keadilan ialah “bagaimana bisa menciptakan keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban.” Namun harus juga diperhatikan kesesuaian mekanisme yang digunakan oleh hukum, dengan membuat dan mengeluarkan peraturan hukum dan kemudian menerapkan sanksi terhadap para anggota masyarakat berdasarkan peraturan yang telah dibuat itu, perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan yaitu substantif. Namun juga harus dikeluarkan peraturan yang mengatur tata cara dan tata tertib untuk melaksanakan peraturan substantif tersebut yaitu bersifat prosedural.²⁴⁹

Tujuan hukum yang ketiga adalah kemanfaatan. Kepastian hukum dan keadilan merupakan tujuan dibentuknya hukum disamping kemanfaatan.

²⁴⁷ R. Tony Prayogo, Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang , *Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 13, Nomor 2, 2016*, h.194

²⁴⁸ Fence M. Wantu, Mewujukan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata, *Jurnal Dinamika Hukum, Gorontalo, Vol. 12 Nomor 3, September 2012* , h. 484

²⁴⁹ Rahardjo, *Ilmu Hukum...*, h. 77-78

Utilitas menurut Jeremy Bentham merupakan hal yang sangat diutamakan dalam hukum, karena tindak-tanduk manusia, disadari atau tidak sesungguhnya untuk mencari kebahagiaan dan kemanfaatan. Inilah yang mesti menjadi titik tolak dalam menata hidup manusia termasuk hukum.²⁵⁰

Dalam konteks tujuan hukum pemilu, secara aplikatif sebagaimana diungkapkan dalam konsideran UU No. 7 Tahun 2017, bahwa pemilu dilaksanakan untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, “(1) Untuk memilih anggota DPRRI, DPDRI, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD, sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat, untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945”; “(2) diperlukan adanya hukum yang mengatur terwujudnya pelaksanaan pemilu, sebagai perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegritas, demi menjamin konsistensi dan kepastian hukum serta pemilu yang efektif dan efisien;” “(3) Pemilu wajib menjamin tersalurkan suara rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.²⁵¹

Dalam UU No. 7 Tahun 2017 ini juga hanya berorientasi kepada proses penyelenggaraan pemilu, hal ini tercermin pada konsideran huruf b dan c, yakni pemilu yang demokratis dan berintegritas. Sementara pada konsideran huruf a yang mengandung tujuan pemilu dan tujuan hukum dalam pasal-pasal nya, UU pemilu tersebut hanya membahas tentang asas langsung,

²⁵⁰ Tanya dkk., *Teori Hukum...*, h. 83

²⁵¹ Konsideran UU NO. 7 Tahun 2017, huruf a, b dan c.

umum bebas dan rahasia serta jujur dan adil, asas penyelenggaraan pemilu, struktur penyelenggara pemilu, struktur pengawas pemilu, tahapan penyelenggaraan serta pelanggaran dan peradilan pemilu.

Karena esensi pemilu adalah pelimpahan dan pendelegasian kedaulatan rakyat kepada para pemimpin, maka implementasi tujuan hukum dan tujuan pemilu tergantung kepada pemimpin yang mendapat amanah dari rakyat tersebut. Sekuat apapun suatu negara dengan segala potensinya, jika dipimpin oleh kepemimpinan yang buruk akan melahirkan bangsa yang lemah. Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan oleh Arry Rahmawan, yang mengungkapkan bahwa, “hukum kepemimpinan di manapun adalah, *“Sekumpulan Domba yang Dipimpin oleh Seekor Singa akan Jauh Lebih Kuat Bila Menghadapi Sekumpulan Singa Yang Dipimpin Oleh Seekor Domba”*,²⁵² dan akan lebih sempurna, jika dikolaborasikan dengan ungkapan Musthafa Shabri Afandi sebagaimana dikutip oleh Ja’far Assegaf bahwa, “الحقّ بلا نظام يغلبه الباطل بالنظام”,²⁵³ (yang berarti Kebenaran yang tidak terstruktur bisa dikalahkan oleh kebathilan yang terstruktur).

Kepemimpinan akan kuat jika kualitas pemimpin kuat meskipun yang dipimpin tidak kuat, namun kepemimpinan akan lemah, jika kualitas pemimpin lemah meskipun yang dipimpin adalah orang-orang yang kuat. Dan kepemimpinan akan sempurna, jika kualitas pemimpinnya kuat dan diorganisasikan dengan baik, meskipun yang dipimpin lemah. Kepemimpinan

²⁵² Arry Rahmawan, *Kepemimpinan Singa dan Domba*, (<https://arryrahmawan.net> ,
Posted 1 Mei 2021)

²⁵³ Ja’far Assegaf dalam Ashila, *Keontetikan Ungkapan Imam Ali Karomallohu wajah, Asosiasi Ilmu Hadits Indonesia, Published 7th May 2020*

dalam konteks organisasi maupun negara sangat penting karena merupakan dinamisator berjalannya suatu organisasi, sekaligus sebagai faktor penentu keberhasilan organisasi atau negara.²⁵⁴

Dalam konteks pengambilan keputusan dari suatu kebijakan, sistem demokrasi liberal muncul konstelasi politik, di mana konsep *three party face*, yang menjelaskan bahwa partai merupakan organisasi yang didasarkan pada keanggotaan sukarela, namun anggota partai juga sekaligus sebagai pimpinan partai dan birokrasi yang pada tingkat tertentu memiliki kekuatan politik, sehingga tarik-menarik kepentingan di internal partai politik antara anggota partai sebagai elit dan antara anggota partai sebagai pemimpin birokrasi yang memiliki pengaruh dan kekuatan politik bisa terjadi ketika di tingkat pangsus dengan kebijakan di tingkat paripurna saling kontradiksi.²⁵⁵

Dalam konteks Institusional, terjadi tarik menarik kepentingan dalam rangka dominasi keputusan politik dalam pembentukan regulasi dapat terlihat dengan cermat. Karena parlemen merupakan institusi *the official policy maker*.²⁵⁶ Di sisi lainnya, aktor penentu kebijakan di parlemen merupakan anggota partai politik yang tunduk pada arahan elite partai, sehingga dalam hal ini, fraksi merupakan menifestasi partai politik yang ada di DPR. Hal ini tentu akan berpengaruh terhadap produk hukum yang dibentuk.

²⁵⁴ Usep Deden Suherman, Pentingnya Kepemimpinan dalam Organisasi, *Jurnal Ilmu akuntansi dan Bisnis Syari'ah*, Volume I No. 02, Juli 2019, UIN Sunan Gunung Jat Bandung, h. 273

²⁵⁵ Sholehuddin Zuhri, Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu, Analisis Pertarungan Kekuasaan pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 3 No. 2, Oktober 2018, h. 97.

²⁵⁶ Sholehuddin Zuhri, *Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu...*, h. 98.

Tujuan pemilu dengan lahirnya pemimpin yang kuat yang mampu mensejahterakan rakyatnya dan amanah memegang kekuasaan itu linier dengan pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 33 dan 34 UUD NRI Tahun 1945, yang menganut negara kesejahteraan, sehingga potensi yang besar bisa dikelola dengan sebaik-baiknya sebagai mana amanah konstitusi tersebut.

Adapun potensi yang harus dikelola oleh pemerintah terpilih ini adalah Potensi luas wilayah sebagaimana diambil dari Sumber Belajar Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, disebutkan luas Indonesia seluruhnya 5.193.250 km²,²⁵⁷ dengan kondisi tanah yang rata-rata sangat subur, jumlah penduduk menurut Badan Pusat Statistik mencapai 270,2 juta jiwa per September 2020,²⁵⁸ keragaman budaya yang tinggi sebagai sebuah negara kepulauan yang memiliki keragaman budaya, ras, suku bangsa, kepercayaan, agama, dan bahasa yang potensial menjadi destinasi wisata budaya dan destinasi wisata alam yang kaya. Dimana keragaman masyarakat yang terdiri dari seribu empat ratus tigapuluh suku bangsa, dua ribu lima ratus bahasa daerah, enam agama,²⁵⁹ dengan kekayaan alam yang sangat besar yang meliputi hutan luasnya mencapai 99 juta hektar dengan laju kerusakan mencapai 610.375,99 ha/tahun dan merupakan tingkat kerusakan terparah ketiga di dunia, lautan dengan potensi kekayaan ikan mencapai 6 juta ton

²⁵⁷ Tim Detik.com.travel, Luas Wilayah Indonesia Lengkap Darat dan lautnya, <https://travel.detik.com/travel-news/d-5262317/luas-wilayah-indonesia-lengkap-daratan-dan-lautan>, Published 20 Nov. 2020

²⁵⁸ Yusuf Imam Santoso dan Hasbi Maulana, Jumlah Penduduk Indonesia Terkini, Jakarta, *Kontan.co.id* published 22/01/2021

²⁵⁹ RM. Kesatria Bumi Persada, Kita Indonesia Satu dalam Keberagaman, <https://indonesiabaik.id/infografis/kita-indonesia-satu-dalm-keberagaman>, diakses 16 Mey 2021

pertahun belum potensi laut lainnya, gas alam yang cadangannya diperkirakan mencapai 2,8 trilyun m³,²⁶⁰

Dengan hikmat kebijaksanaan para pemimpin terpilih melalui pemilu, potensi tersebut bisa menjadi sarana untuk mensejahterakan rakyat dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi, sebaliknya dengan tanpa hikmah kebijaksanaan pemimpin terpilih, maka potensi besar tersebut justru akan menyengsarakan rakyat dengan perselisihan dan kerusakan lingkungan yang parah.

²⁶⁰ Arum Sutrisni Putri, Potensi Sumber Daya Alam Indonesia, *Kompas.com published* 28/05/2020

BAB V
ASAS LANGSUNG, UMUM DAN PENCAPAIAN PEMIMPIN YANG
HIKMAH DAN BIJAKSANA

A. Pemilu Dalam Perspektif Pancasila

Sila keempat Pancasila jika diinterpretasi secara gramatikal mengandung enam kajian, yaitu kerakyatan, dipimpin, hikmat, kebijaksanaan, permusyawaratan dan perwakilan, Kerakyatan berasal dari kata “rakyat”, yaitu sekelompok manusia, mendapat imbuhan “ke-an” yang berfungsi salah satunya membentuk kata benda (Nomina).²⁶¹ Maksud kerakyatan dalam sila ini adalah menunjukkan kekuasaan yang tertinggi berada di tangan rakyat. Maksudnya rakyatlah yang berdaulat, berkuasa dan menentukan (demokrasi). Dengan kata lain rakyatlah yang memerintah, atau pemerintahan yang mengikut-sertakan rakyat²⁶²

Dipimpin berasal dari kata dasar pimpin yang mendapat awalan “di”. Imbuhan “di” jika bertemu dengan kata kerja berfungsi sebagai pembentuk kalimat pasif yakni yang mendapat perlakuan.²⁶³ Pimpin artinya bimbing /tuntun²⁶⁴, sehingga kerakyatan yang dipimpin memiliki makna bahwa rakyat dalam mengimplementasikan kedaulatannya, dibimbing atau dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan.

Secara etimologis bahasa Arab, kata *hikmat* mempunyai beberapa arti. Menurut Ratna Sumarni, mengutip dari buku *Lisān al-‘Arab* karya Ibn

²⁶¹Ratna Sumarni, Fungsi Imbuhan “ke-an” dan Contohnya Dalam Kalimat , <https://dosenbahasa.com/> diakses 5 Juni 2021

²⁶² Kaderi, *Pendidikan ...*, h. 106

²⁶³ Ratna Sumarni, Contoh Imbuhan di dan Penggunaannya, <https://dosenbahasa.com/contoh-imbuhan-di>, diakses 2 Juni 2021

²⁶⁴ Pranala (link), Pimpin, <https://kbbi.web.id/pimpin>, diakses 2 Juni 2021

Manzūr menyebut hikmat sebagai *al-qadhā*, yang berarti “memutuskan”. Sementara yang dikutipnya juga dari kitab *al-Mu’jam al-Wasīl* menjelaskan bahwa kata hikmah berasal dari kata *hakama* yang bermakna *mana’a* (melarang atau menghalangi). Hikmah juga bermakna adil dalam memutuskan sesuatu. Hikmat adalah mengetahui hakikat segala sesuatu apa adanya dan mengamalkan apa yang terkandung di dalamnya. Hikmah juga bermakna melihat setiap persoalan secara filsafati dan mengamalkan sesuatu secara bijaksana.²⁶⁵

Dalam konteks sila keempat Pancasila, frasa “hikmat kebijaksanaan” menggambarkan bahwa rakyat Indonesia dipimpin oleh *mereka* yang memiliki sifat “hikmat kebijaksanaan”. Yakni pemimpin yang antara kata dengan perbuatannya sejalan, adil, melindungi seluruh bangsa, cerdas dan cerdas melihat masalah, memahami tata kelola negara, dan rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara. Sehingga memunculkan kelembutan hati dan kejernihan pikir, tegas dalam bertindak demi kepentingan bangsa dan negara. Sedangkan” kebijaksanaan” adalah kata sifat yang menunjukkan hadirnya akal budi, berdasarkan pengalaman maupun pengetahuan. Penggabungan dua kata ini, hikmat-kebijaksanaan, memiliki efek saling menguatkan makna, sehingga sulit untuk menafsirkan satu per satu.²⁶⁶

Permusyawaratan, dari kata musyawarah yang berarti berunding²⁶⁷ yang mendapatkan imbuhan “pe-an”, yang berfungsi menyatakan suatu

²⁶⁵ Hufron, Hikmat-bijaksan..., <https://arrahim.id>, Published; 21 April 2020

²⁶⁷ Pranala (link), Permusyawaratan, <https://kbbi.web.id/permusyawaratan>, diakses 2 Juni 2021

proses²⁶⁸, Perwakilan sebagai mana permusyawaratan, dari kata dasar wakil yang berarti orang yang dikuasakan menggantikan orang lain atau orang yang dipilih sebagai utusan negara; duta, atau orang yang menguruskan perdagangan dan sebagainya untuk orang lain; agen, atau jabatan yang kedua setelah yang tersebut di depannya.

Dengan demikian dalam interpretasi gramatikal, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, bermakna bahwa, “rakyat dalam mengimplementasikan kedaulatannya, dibimbing atau dipimpin oleh pemimpin yang antara kata dengan perbuatannya sejalan, adil, melindungi seluruh bangsa, cerdas dan cerdas melihat masalah, memahami tata kelola negara, dan rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara, sehingga memunculkan kelembutan hati dan kejernihan pikir, tegas dalam bertindak demi kepentingan bangsa dan negara, yang dilakukan dengan musyawarah dan tidak semua warga turut bermusyawarah, tetapi cukup wakil-wakil yang semaksimal mungkin mampu mewakili kepentingan rakyat.

Sedangkan kepentingan rakyat tersebut secara global sudah dirumuskan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni terlindunginya segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan dan meningkatnya kecerdasan seluruh warga negara sehingga mampu menyelesaikan urusannya sendiri bahkan mampu ikut berperan aktif dalam melaksanakan ketertiban dunia. Dengan demikian dari interpretasi ini

²⁶⁸ Ratna Sumarni, Contoh Imbuhan Pe-an Dalam Bahasa Indonesia , <https://dosenbahasa.com/contoh-imbuhan-pe-an>, diakses 2 Juni 2021

menjelaskan bahwa pemilihan secara langsung yang masuk dalam kategori mengimplementasikan kedaulatan rakyat tidak relevan dengan Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Ada perbedaan yang mendasar dalam hal musyawarah dalam konteks demokrasi Pancasila yang diterapkan selama ini (*das sein*) dengan musyawarah dalam konteks fiqh siyasah yang seharusnya diterapkan dalam demokrasi Pancasila (*das sollen*), yakni dalam hal tolok ukur kebenarannya. Dalam demokrasi Pancasila (*das sollen*), kebenaran yang dihasilkan dari musyawarah adalah suara terbanyak/mayoritas, adapun peserta musyawarahnya adalah semua warga baik ulama, *'ammah* (masyarakat muslim secara umum), bahkan orang kafir dengan bobot sama.²⁶⁹

Sedangkan dalam demokrasi Pancasila (*das sein*) tolok ukurnya adalah *al-ma'ruf* yang ditunjukkan dalil/argumentasi, Jika dalilnya Qoth'i atau dhonni yang realistis dan tidak terbantahkan lagi, walaupun disuarakan satu orang maka kebenaran itu yang akan diambil sebagai putusan syura, dan peserta syura adalah ulama dan intelektual dengan porsi proporsional.²⁷⁰ Sementara kebenaran yang disuarakan oleh mayoritas, belum tentu suatu kebenaran, jika kebanyakan orang itu tidak mengerti hakekat kebenaran tersebut.

Demokrasi Pancasila adalah suatu demokrasi khas Indonesia, yang mengamanahkan demokrasi tidak langsung/demokrasi perwakilan. Hal ini

²⁶⁹ Taufik Muhammad Asy-Syawi, Penerjemah Djameludin Z.S, *Fiqhu al-Syura Wa al-Istisyyarat; Syura Bukan Demokrasi*, (Jakarta, Gema Insani Press, 1997) h. 79

²⁷⁰ Samsul Ma'arif, Antara Syura Dan Demokrasi Dalam Islam, <http://majelispenulis.blogspot.com/published>, 28 Mei 2012

karena penduduk Indonesia yang sangat besar, wilayah sangat luas dan keragaman budaya yang sangat tinggi, sehingga demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung dinilai sebagai demokrasi yang lebih efektif.²⁷¹

Menilik pendapat Mahfud MD, bahwa sistem perwakilan yang dikehendaki oleh Sila keempat Pancasila adalah bahwa permusyawaratan yang dilakukan oleh anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD merupakan perwakilan, dengan syarat dilakukan permusyawaratan tersebut dengan hikmah dan bijaksana.²⁷² Masalahnya kemudian dengan komposisi wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu yang didominasi dengan pelanggaran-pelanggaran pemilu tersebut apa mungkin para wakil rakyat bermusyawarah dengan hikmah dan bijaksana.

Hal ini dibantah oleh Jawahir Thontowi,²⁷³ sesungguhnya degradasi Pancasila dalam hukum sedang terjadi pasca reformasi diantaranya menjadikan Pancasila hanya sebagai acuan formalitas dalam membuat segala jenis peraturan. Hal yang paling konkrit untuk mendeskripsikan formalitas Pancasila dalam materi muatan peraturan perundang-undangan adalah begitu banyak gugatan-gugatan hukum melalui jalan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi terhadap materi Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional. Kenyataan ini sebenarnya menunjukkan bahwa undang-undang yang dibuat legislatif tidak secara sungguh-sungguh merujuk UUD NRI Tahun 1945 sebagai peraturan yang berkedudukan lebih

²⁷¹ Kaderi, *Pendidikan...*, h. 157

²⁷² Mahfud, *Perdebatan ...*, h. 55

²⁷³ Jawahir Thontowi, *Pancasila Dalam Perspektif Hukum; Pandangan Terhadap Ancaman The Lost Generation*, (Yogyakarta: UII Press, 2016), h. 25.

tinggi dari UU. Atau dalam sistem peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pelanggaran terhadap asas *lex superiori derogat legi inferiori*.

Menurut Jawahir Thontowi yang menganggap muatan materi UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen masih memiliki kontradiksi dengan nilai-nilai Pancasila, diantaranya perubahan dari Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945 terkait dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 terkait pemilihan kepala-kepala daerah, Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah jelas bertentangan dengan Sila keempat Pancasila, yakni permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmah dan kebijaksanaan dan perwakilan. Jawahir Thontowi menjelaskan, “jika kata-kata hikmah, kebijaksanaan dan perwakilan tersebut menjadi nilai dasar, maka indikator pemaknaan dan fungsinya bagi kinerja pemerintahan tidak harus identik dengan keharusan praktek demokrasi di Barat.” Demokrasi perwakilan sebagaimana maksud dari nilai-nilai Pancasila seperti dalam Sila keempat biasa dipraktekkan di berbagai negara maju dan modern.²⁷⁴

Meski berpandangan seperti tersebut, dalam konteks politik hukum pemilihan presiden secara langsung, Mahfud MD memberikan hipotesis akan persoalan yang mungkin muncul dengan pemilihan presiden secara langsung tersebut, yakni kemungkinan disintegratif daerah, pemihakan oleh birokrasi, terpilihnya tokoh populer yang tidak berkualitas, potensi kesewenang-wenangan dan presiden dari etnis tertentu.²⁷⁵

²⁷⁴ Jawahir Thontowi, *Pancasila Dalam Perspektif Hukum...*, h. 26

²⁷⁵ Mahfud, *Perdebatan ...*, h. 147-151

Sementara itu secara empiris pemilihan secara langsung yang dianggap mampu meminimalisir *money politic*, karena diyakini para kontestan pemilu tidak akan sanggup membayar satu persatu warga pemilih,²⁷⁶ faktanya justru sebaliknya. Dengan munculnya kekuatan baru yang disebut kelompok kepentingan, sebanyak apapun dibutuhkan mitranya, kekuatan tersebut mampu menyuplai dana dengan cukup, tentu dengan kalkulasi yang matang bahwa kepentingannya diyakini akan terlindungi. Kelompok kepentingan ini masuk dalam kategori kelompok *corporatif* atau kelompok kanan baru.²⁷⁷

Dampak dari fakta ini adalah tergadaikannya kedaulatan rakyat yang diamanahkan kepada para kontestan pemilu kepada kelompok-kelompok kepentingan (*Interest Group*), sehingga wakil-wakil rakyat terpilih melalui pemilu secara langsung itu tidak memiliki kedaulatan sepenuhnya untuk menghadirkan kebijakan yang mengandung nilai hikmah kebijaksanaan.²⁷⁸

B. Petualang Politik

Keberlakuan hukum, sebagaimana dijelaskan Lawrence W Friedman, yang sering dikenal dengan sistem hukum, ada tiga faktor utama berfungsinya hukum yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, sebagaimana dijelaskan dalam bukunya.²⁷⁹

“The structure of a system is its skeleton or framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the though

²⁷⁶ Mahfud, *Perdebatan...*, h. 138

²⁷⁷ Arfan Ashari Saputra, *Kelompok Kepentingan Dan Gerakan Sosial Baru Dalam Proses Kebijakan Politik*, <https://www.researchgate.net/profile>, diakses, 20 Agustus 2021, h. 6

²⁷⁸ Muhammad Maiwan, *Kelompok Kepentingan (Interest Group) ...*h. 89

²⁷⁹ Lawrence W. Friedman, *American Law: An Introduction*, (New York: W.W. Norton and Co, 1984), h. 5

rigid nones that keep the process flowing within bounds... The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members..., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal system? A kind of still photograph, which freezes the action."

"The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books."

"The legal culture, system their beliefs, values, ideas and expectation. Legal culture refers, then, to those parts of general culture customs, opinions ways of doing and thinking that bend social forces toward from the law and in particular ways. ...in other word, is the climinate of social thought and social force wich determines how law is used, avoided, or abused."

“Struktur suatu sistem adalah kerangkanya; yang merupakan bentuk permanen, sistem badan institusional, meskipun tidak kaku yang menjaga proses mengalir dalam batas-batas ... Struktur sistem hukum terdiri dari elemen-elemen jenis: jumlah dan ukuran pengadilan; yurisdiksi (yaitu, jenis kasus apa yang mereka dengar, bagaimana dan mengapa); dan cara banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana legislatif diatur, berapa banyak anggota..., apa yang bisa dilakukan presiden (secara hukum) atau tidak, prosedur apa yang diikuti oleh departemen kepolisian, dan sebagainya. Struktur adalah semacam penampang dari sistem hukum? Semacam foto diam, yang membekukan aksi.”

“Substansinya terdiri dari aturan substantif dan aturan tentang bagaimana institusi harus berperilaku. Yang dimaksud dengan aturan, norma, dan pola perilaku aktual orang-orang di dalam sistem ... yang ditekankan di sini adalah hukum yang hidup, bukan hanya aturan dalam buku hukum.”“Budaya hukum, sistem kepercayaan, nilai, ide, dan harapan mereka. Jadi, budaya hukum merujuk pada pelabuhan-pelabuhan kebiasaan budaya umum, cara-cara berpikir dan cara-cara berpikir yang membelokkan kekuatan-kekuatan sosial ke arah dari hukum dan dengan cara-cara tertentu. ...dengan kata lain, adalah iklim pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.”

UU yang tidak ditunjang dengan struktur, kultur dan substansi hukum yang baik tidak akan mampu mengatur kehidupan masyarakat menjadi lebih baik atau dengan kata lain hukum tidak berfungsi, bahkan tidak menutup kemungkinan terjadinya kerusakan tatanan hukum. Ketiganya merupakan sistem yang tidak bisa dipisah satu dengan lainnya.

Dalam konteks kultur atau budaya hukum, asas-asas hukum dalam UU Pemilu No. 7 Tahun 2017 masih kurang memperhatikan dan memperhitungkan budaya hukum dalam hal iklim pemikiran sosial, karena interaksi sosial di masyarakat akan melahirkan proses sosial, yang akan sangat besar pengaruhnya terhadap berfungsinya hukum, termasuk pelaksanaan Pemilu.²⁸⁰

Proses sosial adalah cara-cara berhubungan ketika individu dan kelompok sosial saling bertemu dan menentukan sistem serta bentuk-bentuk hubungan sosial serta perubahan yang menyebabkan goyahnya pola-pola kehidupan yang telah ada. Proses sosial dapat diartikan sebagai pengaruh timbal balik antara berbagai segi kehidupan bersama atau di dalam kehidupan sosial, seperti saling mempengaruhi antara sosial dan politik, politik dan ekonomi, ekonomi dan hukum, hukum dan sosial budaya, dan seterusnya.²⁸¹

Dalam analisis dengan teori sistem hukum terkait dengan budaya hukum, rakyat Indonesia belum siap melaksanakan pemilu secara langsung. Hal ini karena secara stuktur, kultur dan substansi hukum masih terdapat

²⁸⁰ M Yurizal Adi Syaputra dan Eka N.A.M. Sihombing, Relasi Aspek Sosial Budaya dengan Politik Hukum dalam Pilkada Langsung di Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 20 No. 2, Juni 2020, h. 210

²⁸¹ Melly Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial, Teori Aplikasi, dan Pemecahannya* (Jakarta, Kencana, 2011). H. 61

banyak kekurangan.²⁸² Di samping itu jumlah penduduk yang besar, luas wilayah yang sangat luas dan keragaman budaya yang sangat kompleks, menyebabkan tidak efektifnya pemilu secara langsung.²⁸³

Secara substantif, UU No. 7 Tahun 2017 masih banyak masalah bahkan terkait dengan asas-asas pemilu dan pasal-pasal yang belum harmonis dengan konsiderannya. Secara struktural, belum ada lembaga peradilan pemilu yang mandiri, sehingga semua peradilan pemilu ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, padahal Mahkamah Konstitusi adalah hakim di ranah konstitusi, sedangkan pemilu bukan di ranah konstitusi. Secara budaya masih sangat sering para kontestan pemilu bersama tim suksesnya melanggar ketentuan-ketentuan pemilu seperti isu SARA, hoaks dan *black compagne*, serta politik uang, serta apatisme masyarakat terhadap pemilu dengan indikasi tingginya golput.²⁸⁴

Pemilihan secara langsung dan umum ini (dengan mengabaikan sistem perwakilan) secara tinjauan sosiologis sebagaimana diungkap oleh Anderson yang menyatakan bahwa di Indonesia menganut budaya politik *patrimonial* yang dibangun oleh pola *patron* dan *klien* yang saling ketergantungan dan saling menguntungkan, sedangkan menurut Waber *patrimonial* adalah relasi kekuasaan yang dicirikan dengan ketaatan kepada pemimpin tradisional karena pribadinya, bukan pemimpin yang legal formal

²⁸² Adi Syaputra dan Sihombing, *Relasi Aspek Sosial Budaya...*, h. 211

²⁸³ Kaderi, *Pendidikan ...*, h. 157

²⁸⁴ Muhammad Khoiru Nail, "Kualifikasi Politik Uang Dan Strategi Hukum dan Kultural Atas Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Umum," *Jurnal Yuridis* 5, no. 2, 2018, h. 47

yang struktural,²⁸⁵ inilah hal yang menyebabkan peluang terjadinya kesepakatan yang tidak baik seperti politik dinasti (kekerabatan), penyalahgunaan wewenang dikarenakan politik balas budi yang menyebabkan maraknya KKN dan ketidak mandirian masyarakat dalam menentukan pilihan disebabkan politik uang.²⁸⁶

Sehingga lahirlah para petualang politik, yakni politisi yang berorientasi kepada kekuasaan yang tidak memiliki basis ideologi dan integritas pribadi yang baik, dan biasanya ditandai dengan loncat dan pindah partai.²⁸⁷

C. Biaya Mahal

Pelaksanaan pemilu dalam rangka implementasi kedaulatan rakyat, menuntut biaya yang sangat mahal. Pemerintah telah menganggarkan pada Pemilu 2014, sebagaimana dijelaskan oleh Menteri Keuangan Agus Marto Wardoyo, “telah menganggarkan dana sebesar Rp16 triliun untuk penyelenggaraan Pemilu 2014. Anggaran itu jauh lebih besar dibandingkan penyelenggaraan Pemilu sebelumnya. Pemilu 2009 dianggarkan sebesar Rp13 triliun.” Agus Marto Wardoyo menjelaskan, “dana Rp16 triliun itu belum termasuk biaya persiapan Pemilu. Untuk biaya persiapannya sudah

²⁸⁵ Masdar Hilmy, *Jalan Demokrasi Kita: Etika Politik Rasionalitas, Dan Kesalehan Publik*, (Malang: Intrans Publishing, 2017), h. 40

²⁸⁶ Adi Syaputra dan Sihombing, *Relasi Aspek Sosial Budaya...*, h. 2011-2013

²⁸⁷ Arief Supriyono, Petualang Kekuasaan, <https://www.republika.co.id>, published 5 Desember 2017

dimasukan dalam APBN 2013 yakni sebesar Rp. 8,1 triliun”. Dengan demikian, total anggaran pemilu tahun 2014 mencapai Rp. 24,1 triliun.²⁸⁸

Bahkan untuk mendukung suksesnya pelaksanaan Pemilu serentak tahun 2019, pemerintah melalui Kementerian Keuangan mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 25,59 triliun atau naik 61% dibanding anggaran untuk Pemilu 2014 sebesar Rp. 15,62 triliun. “Berdasarkan data, alokasi anggaran untuk persiapan awal di tahun 2017 sekitar Rp. 465,71 miliar. Kemudian pada 2018 (alokasi) mencapai Rp 9,33 triliun. Selanjutnya di 2019 ini, kita sudah menganggarkan sampai Rp15,79 triliun. Jadi totalnya dalam 3 tahun itu kita menyiapkan anggaran sebanyak Rp25,59 triliun,” kata Askolani, Direktur Jenderal Anggaran (Dirjen Anggaran) Kementerian Keuangan. Askolani menjelaskan,²⁸⁹

“Alokasi penganggaran untuk Pemilu 2019 terbagi dalam kelompok penyelenggaraan, pengawasan dan kegiatan pendukung seperti keamanan. Selain anggaran penyelenggaraan Pemilu sebesar Rp. 25,6 triliun, juga dialokasikan anggaran untuk pengawasan sebesar Rp. 4,85 triliun (naik dibanding 2014 sebesar Rp. 3,67 triliun), dan anggaran keamanan dialokasikan sebesar Rp. 3,29 triliun (anggaran 2014 Rp. 1,7 triliun). Begitupun anggaran untuk kegiatan pendukung pemilu, meningkat dari Rp. 1,7 triliun pada Pemilu 2014 menjadi Rp. 3,29 triliun pada Pemilu 2019.”

Sehingga total dana yang dikeluarkan pemerintah untuk pemilu 2014 dan 2019 Rp. 65,45 trilyun. Dana tersebut jika digunakan untuk membangun sarana/prasarana setara dengan 570 km jalan tol, 9.735 km jalan dengan lebar 6 meter, ditambah bisa membangun 100 unit gedung pencakar langit setinggi

²⁸⁸ Maesaroh, Anggaran Pemilu 2014, <https://nasional.sindonews.com/berita>. Published 15 Maret 2013

²⁸⁹ Askolani, Anggaran Pemilu Tahun 2019, <https://setkab.go.id/> published, 26 Maret 2019

35 lantai.²⁹⁰ Itu baru dari pemerintah, belum biaya yang harus dikeluarkan oleh partai dan kontestan, biaya kontrak politik antara swasta pendukung dengan kontestan dan masih banyak hal-hal yang harus dianggarkan untuk biaya pemilu.

Sementara jika dengan pola perwakilan, biaya akan lebih efisien, dikarenakan dari sisi penyelenggaraan, pengawasan dan penyelesaian sengketa pemilu akan lebih ringan. Jika dihitung dari kost per pemilih. Sebagai contoh di Surabaya, Jawa Timur satu pemilih biayanya adalah Rp. 39.000,- sedangkan di Malang, Jawa Timur, biaya setiap pemilih adalah Rp. 38.500,²⁹¹ Jika biaya ini di rata-ratakan sebesar Rp. 40.000,- per pemilih, maka biaya yang harus dikeluarkan negara adalah jumlah pemilih dikalikan Rp. 40.000,- . dibandingkan jika pemilu dilaksanakan dengan sistem perwakilan , sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 1949, sehingga satu desa/kelurahan diwakili oleh satu pemilih, akan terjadi penghematan yang sangat besar.

Pemilu dengan biaya mahal, bisa dimaklumi sebagai sebuah investasi, ketika menghasilkan kepemimpinan yang baik, sehingga mampu menutup kebocoran kekayaan negara dan kekayaan tersebut dimaksimalkan untuk mensejahterakan masyarakat. Namun pemilu dengan biaya mahal ini tidak mampu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat karena lahir kepemimpinan yang tidak hikmah dan bijaksana dari proses pemilu maupun

²⁹⁰ Anggar Septiadi, Sejak Tahun 2014 Anggaran Biaya Demokrasi di Pemilu Habiskan Rp. 65 Trilyun, Efeknya ? *Jakarta, kontan.co.id, published 17 Januari 2018*

²⁹¹ Anieq Fardah, Disparitas Biaya Pemilu Per-Pemilih, *Jurnal Perpus Unair.ac.id, diakses 7 September 2021*

pilkada. Indikasinya korupsi masih merajalela di tingkat elit, eksploitasi sumber daya alam (SDA) tetap berlangsung meski tidak mampu mendongkrak anggaran negara secara signifikan, bahkan mengutip pendapat Hania Rahma, Dosen FE UI, eksploitasi SDA acap kali digunakan sebagai modal politik untuk melanggengkan politik dinasti. Hal ini diperkuat dengan pernyataan M. Nasir,²⁹²

“Izin-izin juga ini menjadi semacam kompensasi bagi mereka yang masuk ke dalam tim sukses, khususnya yang menyokong modal bagi calon kepala daerah atau petahana yang mencalonkan kembali, lalu izin ini juga menjadi semacam pintu bagi pola-pola korupsi”

Jika pemilu melahirkan pemimpin semacam ini, bagaimana mungkin tujuan negara akan tercapai ? Lalu di mana relevansi antara konsideran UU dengan implementasi pemilu ? dengan demikian anggaran besar tersebut sia-sia, di tengah bangsa yang sedang mengalami kesulitan finansial dan terjerat hutang, bangsa ini menghambur-hamburkan uang yang tidak berguna.

D. Pembodohan Masyarakat

Pemilihan dengan asas langsung dan umum yang menyebabkan seluruh rakyat ikut berkontribusi memberikan pilihan bagi calon legislatif dan calon presiden/wakil presiden, sesungguhnya mengandung resiko yang cukup besar bagi masyarakat. Hal ini karena proses demokrasi itu selalu diikuti dengan pelanggaran-pelanggaran aturan. Salah satu pelanggaran pemilu yang sering kita dapati adalah adanya *money politic*.

²⁹² Nurhadi Suchayo, Eksploitasi Sumber Daya Alam dan Modal Politik Dinasti, <https://www.voaindonesia.com>, published, 28 Agustus 2020

Pemilu secara empirik sering dijadikan lahan basah oleh para preman ataupun kelompok masyarakat pragmatis yang mencari *saweran* dari para Caleg dan Parpol. Para Caleg bersaing sering dilakukan dengan cara saling sikut meski dari satu partai, bahkan menusuk dari belakang untuk memperebutkan basis masa pendukung. Kelompok-kelompok warga semakin sering melakukan pertemuan, bukan untuk musyawarah namun sengaja dikumpulkan untuk penguatan struktur kemenangan. Caleg yang benar-benar pro rakyat pun bingung ketika terjun ke masyarakat karena yang dibelanya malah berpikiran pragmatis, mereka lebih senang diberi uang 50 ribu *ketimbang* diperjuangkan aspirasinya dalam pemerintahan yang jelas akan membela hak-haknya.²⁹³

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Nisa Nabila dkk. dari Magister Hukum Universitas Diponegoro, menjelaskan bahwa akibat dari *money politic* tersebut adalah : **pertama**, merendahkan martabat masyarakat, karena hakekatnya dirinya (kedaulatan yang dimiliki) telah terjual dengan harga yang sangat rendah, **kedua**, jebakan bagi rakyat, di mana dengan politik uang rakyat tidak di ajak untuk membangun bangsa, tetapi lebih berorientasi kepada kemenangan calon, ketika calon sudah menang, maka masyarakat tidak bisa melakukan protes karena sudah dibayar pada saat pemilu. **Ketiga**, mematikan kaderisasi politik. Partai politik yang diamanahkan oleh UU untuk membentuk calon-calon kader bangsa, dengan adanya politik uang kader-kader partai politik tidak bisa bersaing dalam

²⁹³ Ardi Syihabudin, Pemilu Pembodohan atau Pendidikan Politik ?, <https://lmpendapa.com/> Published 28 April 2014

memenangkan kontestasi, sehingga idealisme politik akan mentah dan dikalahkan oleh derasnya *money politic*. **Keempat**, *money politic* berujung korupsi, karena para politisi sudah berkorban mengeluarkan dana saat kampanye, maka untuk mengembalikan modal saat telah menjadi anggota legislatif dengan cara korupsi. **Kelima**, membunuh transformasi masyarakat, upaya-perbaikan masyarakat melalui pemilu untuk mendapatkan pemimpin yang baik, akan pupus jika proses pemilu didominasi dengan politik uang.²⁹⁴

Hal ini juga sama dalam pemilu eksekutif, sehingga dengan kata lain hilangnya sistem perwakilan yang diganti dengan pemilu langsung akan menghilangkan kebijaksanaan yang berakibat pembodohan masyarakat secara sistematis dan terstruktur..

Dari paparan di atas, melalui pendekatan analitis dan pendekatan konseptual, baik dengan interpretasi sejarah, interpretasi gramatical dan interpretasi teleologis bisa ditarik benang merah bahwa UU No. 7 tahun 2017 yang bercorak liberal, akan melahirkan sistem yang liberal juga, yang dalam mengambil suatu keputusan berdasar dan dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik yang mendominasi. Sehingga pembentukan UU pemilu tidak relevan dengan teori tujuan hukum, tidak linier dengan sumber tertib hukum yakni Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan banyak yang kontradiktif dengan teori *Siyasah Dusturiyyah*, yang mana *Siyasah Dusturiyyah* lebih relevan dan komplementatif dengan pembukaan UUD NRI Tahun 1945 khususnya Demokrasi Pancasila.

²⁹⁴ Nisa Nabila Dkk., Pengaruh Money Politic Dalam Pemilihan Anggota Legislatif Terhadap Keberlangsungan Demokrasi Di Indonesia, *Jurnal Notaria*, Vol. 13 No. 1, 2020, h. 11

Begitu pula asas langsung dan umum dalam pemilu yang berfungsi membimbing lahirnya norma pemilu, karena secara empiris tidak relevan dengan tujuan pemilu, yakni melahirkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis, sehingga kompeten untuk mencapai tujuan negara, justeru melahirkan aturan tentang kualitas calon presiden dan wakil presiden dengan basic pendidikan yang rendah, sehingga rentan dengan resiko tidak mampu melaksanakan fungsinya secara maksimal.

BAB VI **PENUTUP**

A. Kesimpulan

1. Aturan Pemilu dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Konsideran UU No. 7 Tahun 2017 tidak relevan dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 disebabkan asas-asas pemilu dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22 E ayat (1) dan Pasal 2 ayat 3 serta dalam konsideran UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yakni asas langsung dan umum bertentangan dengan konsep perwakilan dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan yang terdapat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.
2. Karena asas-asas pemilu tidak linier dengan tujuan negara, maka UU No. 7 Tahun 2017 tidak memberi keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum serta tidak akan mampu membimbing terbentuknya aturan yang mampu melahirkan kepemimpinan negara yang baik dan kuat, sehingga tidak bisa menjamin untuk terwujudnya cita-cita dan tujuan negara tersebut.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penulis menyarankan dua hal:

1. Agar pembentukan UU Pemilu ke depan merevisi Pasal 169 UU No. 7 Tahun 2017, di mana syarat calon eksekutif minim integritas, kapabilitas dan hikmat bijaksana, dengan merumuskan ukuran-ukuran dalam pasal tersebut ketiga syarat calon di atas rata-rata masyarakat Indonesia bukan dengan standar minimal, sehingga akan terpilih

calon legislatif dan eksekutif yang baik sebagai pemimpin rakyat.

Untuk hal ini bisa menduplikasi dalam konsep *Siyasah Dusturiyyah*.

2. Pada tahap berikutnya adalah perubahan asas pemilu, karena perubahan asas pemilu menyangkut dengan perubahan pasal-pasal dalam UUDNRI Tahun 1945, di mana mekanismenya melalui amandemen konstitusi, maka disarankan secara bertahap direncanakan perubahan asas pemilu tersebut agar relevan dengan yang dikehendaki oleh pembukaan UUDNRI Tahun 1945 dan Pancasila, sebagaimana yang dipahami oleh para pendiri bangsa dan sebagaimana dimaksud penulis ini. Sehingga pemilu akan memungkinkan lebih memberikan tujuan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

Al-Qur'an al-Karim , *Terjemah Tafsir Perkata Syamil Al-Qur'an*, ditashih Lajnah Pentashihan Departemen Agama RI No. P.VI/1/TL.02.1/482/2010, (Bandung, Sygma Creatif Media Corp, 2010);

Al-Hadits, Nasruddin al-Albani, *Kutubus Sittah*, Ebook Shahih Bukhari, Shahih Muslim, Abu Dawud, An-Nasaai, at_Tirmidzi dan Ibnu Majah, Copyleft © 2007-2009 Kampungsunah.org;

Abdullah Kelib, *Menggali Kembali Pancasila Sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia (Dalam Perspektif Hukum Islam)*, Kumpulan Makalah dalam Tajuk Menggagas Hukum Progresif di Indonesia, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006);

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, (Jakarta, Edisi 2, Prenada, 2015);

Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta, Pustaka Utama Grafiti dan Eka Tjipta Foundation, 2009, Cetakan 3);

Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia, Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial yang efektif*, (Yogyakarta, Thofa Media, 2016);

A. Djazuli, *Fiqh Siyasah (Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003);

Alwi Kaderi, *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, (Banjar Masin, Antasari Press, 2015);

Anik Kunantyorini, *Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum*, (Pekalongan, Fakultas Hukum Universitas Pekalongan, 2014);

A.V. Dicey, *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*, (London, Macmilan, 1975);

Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Pamulang, Unpam Press, 2018);

Bernard L.Tanya, dkk.; *Teory Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*; (Yogyakarta, Genta Publishing, 2013);

- Christopher H. Achen and Larry M. Bartels, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, (New York, Princeton University Press, 2017);
- Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001)
- Djoyodigoeno, *Asas-asas Hukum Adat*, (Yogyakarta, Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, 1964);
- Djojodigoeno, *Reorientasi Hukum dan Hukum Adat*, (Jogjakarta, Penerbitan UGM, 1961);
- Djojodigoeno, *Pola-Pola Peragaan Masyarakat di Indonesia, dalam Bunga Rampai Ilmu Hukum*, (Jogjakarta, Yayasan Penerbit Gadjah Mada, Jilid I, 1962);
- Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945, Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia 1945-1949*, (Jakarta, Gema Insani Press, 1997);
- Ernest Renan, *Qu-est cequ'une Nation*, penerjemah Soenario, (Bandung, Alumni, 1994);
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York, Russel and Russel; 1971) Penerjeah Raisul Muttaqien ; reprint , *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung, Penerbit Nusa Media & Penerbit Nuansa, 2006);
- Ibnu Hajar al-Atsqalany, *Talkhis al-Khabir fi takhrij ahadits al-rafi'iy al-kabir*, (Mekkah, Maktabah Nizar MUshthafa al Baz , 1997);
- Ibnu Manzur, *Lisan al 'Arab*, (Beirut, Darul Kutub Ilmiya Jilid 2, t. th.) ;
- Ibnu al-Qayyim al-Jauziyah; *Madarijus Salikin, Pendakian Menuju Allah*; Penerjemah Katur Suhardi, (Jakarta , Pustaka al-Kautsar, Jilid 2, 1999);
- Imam al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta, Gema Insani Press, 2000);
- Imam Suhadi, *Pemilu 1955, 1971 dan 1977, Cita-Cita dan Kenyataan Demokrasi*, (Yogyakarta, Fakultas Hukum UII, 1981);
- Imam Ahmad as-Suyuthi, *Jawami' al Kabir*, (Beirut, Daar al-Kutub al-Ilmiah, 911 H, Jilid 3), h. 31;

- Imam al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta, Gema Insani Press, Penerjemah Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin , 2000);
- Jawahir Thontowi, *Pancasila Dalam Perspektif Hukum; Pandangan Terhadap Ancaman The Lost Generation*, (Yogyakarta: UII Press, 2016);
- Jazim Hamidi, dkk. , *Teori Hukum Tata Negara A Turning Point of The state* , (Jakarta, Salemba Humanika, 2012);
- Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, (Jakarta, Prentice Hall, 2006);
- Jimly As-Shidiqiy dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta, Kompas, 2012);
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2008);
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang, Bayu Media, 2007);
- Jonathan Riley (ed), *Constitutional Culture and Democratic Rule*. (New York, Cambridge University Press, 2001);
- Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum, Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*; (Surakarta, Universitas Muhammadiyah Surakarta Press; 2004) ;
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pemberlakuannya* , (Yogyakarta, Kanisius, 1998);
- Masdar Hilmy, *Jalan Demokrasi Kita: Etika Politik Rasionalitas, Dan Kesalehan Publik*, (Malang: Intrans Publishing, 2017);
- M. Dhiauddin Rais, *Teri Politik Islam*, diterjemahkan oleh Abdul Hayyie al-Kattani (Jakarta , Gema Insani Press, 2001);
- Melly Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial, Teori Aplikasi, an Pemecahannya* (Jakarta, Kencana, 2011);
- Mohamad Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada ; edisi 4 , 2011);
- Moh. Tolhah Mansur, *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum Menurut Undang Undang Dasar RI*, (Bandung, Bina Cipta , 1979);

- Morissan, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, (Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005);
- M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*, (Bandung, Alumni, 1997);
- M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, (Bandung, Mandar Maju, 2002);
- Muhammad Bin Ahmad Bin Abi Bakar Al-Qurthubi, *Al-Jami` Li Ahkamil Quran*, (Beirut, Darul Kutub al-Ilmiah, jilid 3);
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, (Jakarta: Kencana, 2016);
- Muhammad Nashiruddin al-Albani, *Shahih Sunan Abu Daud*, Ebook Kampung Sunnah, No. Hadits 2609; tt. th.;
- Muhammad bin Nashiruddin Al Albani, *As-Silsilatus Shahihah*, (Riyadh, Maktabah Ma'arif, tt. Jilid V);
- Munawir Syadzali, *Islam dan Tata Negara, Sejarah dan Pemikiran Haji Munawir Syadzali*, (Jakarta, UI Press, Edisi 5, 1993);
- Lawrence W. Friedman, *American Law: An Introduction*, (New York: W.W. Norton and Co, 1984);
- Lili Rasjidi dan Wijoso Putra JB, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung, Remaja Rosda Karya, 1993);
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010);
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2008);
- Quraisy Syihab, *Tafsir Al-Misbah, Juz I*. (Jakarta: Lentera Hati, 2002);
- Ruslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945*, (Jakarta, Aksara Baru, 1979);
- Safroedin Bahar dan A.B. Kusuma, dan Nannie Hudawati, (ed), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995);
- Sarifuddin Sudding, *Perselingkuhan Hukum dan Politik Dalam Negara Demokrasi*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2014);

- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung ,Citra Aditya Bakti, 2012);
- Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, (Jakarta, Kompas, 2008);
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Penyunting Mompang L. Panggabean, (Jakarta, UKI Press, 2006);
- Sayyid Quthub, *Ma'alim Fi at-Thariq*, diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin dengan judul Petunjuk Jalan, (Kairo, Daar as-Syuruuq, reprint Jakarta, Media Dakwah, Edisi IV, 1994) Bab ;
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Jakarta, Universitas Indonesia, 1975);
- Sulaiman dan Setiawati, *Sejarah Indonesia*, (Bandung, Balai Pendidikan Guru, t.th);
- Sunarjati Hartono, *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum , Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. Bernard Arief Sidharta, SH*, (Bandung, Rafika Aditama, 2008);
- Suwarno, *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta, Kanisius, 1993);
- Taufik Muhammad Asy-Syawi, diterjemahkan oleh Djamiludin Z.S, *Fiqhu al-Syura Wa al-Istisyarat; Syura Bukan Demokrasi* , (Jakarta , Gema Insani Press, 1997) ;
- Toyibin Aziz M, *Pendidikan Pancasila*, (Jakarta , Rineka Cipta, 1997);
- Wahbah az-Zuhaili; *Fiqh Islam wa Adilatuhu*, Jilid 8, (Cairo, Darul Fikri, Reprint Gema Insani Press; Jakarta, 2004);
- Wim Voermans, dkk., *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*, (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017);
- Yusuf al-Qaradhawi, *Membumikan Syari' at Islam*, (Surabaya: Dunia Ilmu, 1997), h. 77
- Yusuf al-Qaradhawi, *Pengantar kajian Islam*, (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 1997), h. 332;
- Yusuf al-Qaradhawi dalam bukunya, *Min Fiqh al-Daulah fi al-Islam*,(Kairo: Dar al-Syurq,1997);

B. Disertasi, Tesis, Skripsi , Makalah dan Jurnal

Akhbar Madya Persada dkk, *Sistem Noken dalam Pemilihan Kepala Daerah di Papua (Studi Kasus Putusan MK No. 35/PHP-XVI/2018)* Interdisciplinary Journal On Law, Sciences and Humanities, Vol. 1 Issue 2, 2021;

Anggar Septiadi, *Sejak Tahun 2014 Anggaran Biaya Demokrasi di Pemilu Habiskan Rp. 65 Trilyun, Efeknya ?* (Jakarta, kontan.co.id, published 17 Januari 2018);

Anieq Fardah, *Disparitas Biaya Pemilu Per-Pemilih*, Jurnal Perpus Unair.ac.id, diakses 7 September 2021;

Eka N.A.M. Sihombing, “Penerapan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Formil dan Materil dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Sumatera Utara”, (Disertasi; Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2020);

Fais Yonas Bo’a, *Pancasila sebagai Sember dari Segala Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional* , Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 1 April 2018;

Gregorius Seto Harianto, *Kajian Filosofis Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Pokok Kaidah Fundamental Negara*, (Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, 2016);

Hana Nika Rustia, *Mengukur Kesejahteraan*, Jurnal Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Published 22 Desember 2012;

Jakob Tobing, *Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sebuah Bahasan Ringkas*, Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, 2016;

Jimly As-Shiddiqie, *Ideologi Pancasila dan Konstitusi*, <http://www.jimly.com>, Makalah MKRI, diakses 3 November 2021;

Lambang Trijono, *Reaktualisasi Politik Demokrasi: Politik Agensi dan Revitalisasi Kelembagaan Demokrasi* Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Vol. 15 No. 2 Nov. 2011;

Liav Orgad, *The Preamble in Constitutional Interpretation*, International Journal of Constitutional Law, Volume 8 Nomor 4, 2010;

Made Subawa, *Pemikiran Terhadap Rencana Revisi (Menyatukan) Undang-Undang Pemilu dalam Rangka Menyongsong Pemilu Serentak 2019 (Sudut Pandang Ilmu Hukum, Ilmu Perundang-undangan dan Demokrasi Pancasila)*; Makalah seminar yang bertajuk Meninjau Dampak Revisi UU

Pemilu dalam Menyongsong Pemilu Serentak 2019, (Den Pasar, BEM Fakultas Hukum Universitas Udayana Bali , 2019);

MF Indrati Soeprapto, *Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, (Jakarta, Disertasi Pada Program Pasca Sarjana UI, 2002);

M. Hafiz Nur, *Kepemimpinan Di Tengah Ketidak Pastian: Peran Adaptif Leadership dan Adaptif Governance*, *Pusat Penelitian Politik LIPI*;

Muhammad Fais, *Teori Keadilan Jhon Rawls*, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 1, April 2009;

Ngesti Dwi Prasetio dkk., *Dimensi Asas Pemilihan Umum dan Integritas Hakim Konstitusi dalam Memutus Hasil Perselisihan Pemilihan Umum*, (Jakarta, Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2018);

Nisa Nabila Dkk., *Pengaruh Money Politic Dalam Pemilihan Anggota Legislatif Terhadap Keberlangsungan Demokrasi Di Indonesia*, *Jurnal Notaria*, Vol. 13 No. 1, 2020;

Ma'ruf Cahyono, *Panduan Pemasarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia*, (Jakarta, Cet. XXI, Sekretariat Jendral MPRRI, 2021);

Mei Susanto, *Kedudukan dan Fungsi Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, Pembelajaran dari Tren Global*, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 18 No. 2, Juni 2021;

Mohammad Maiwan, *Kelompok Kepentingan (Interest Group), Kekuasaan dan kedudukannya dalam Sistem Politik*, *Jurnal Ilmiah Mibar Demokrasi* Vol.15 No. 2 April, 2016;

Muhammad Idris, *Fakta Seputar Utang Luar Negeri Republik Indonesia*, *Compas.com*, published 16/02/2021;

Muhammad Khoiru Nail, "Kualifikasi Politik Uang Dan Strategi Hukum dan Kultural Atas Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Umum," *Jurnal Yuridis* 5, no. 2 (2018)

M Yurizal Adi Syaputra dan Eka N.A.M. Sihombing, *Relasi Aspek Sosial Budaya dengan Politik Hukum dalam Pilkada Langsung di Indonesia*, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 20 No. 2, Juni 2020;

Nyoman Gede Remaja, *Makna Hukum dan Kepastian Hukum*, *Jurnal Hukum Kertha Widya*, Vol. 2 No. 1 Agustus 2014;

Ratna Herawaty, *Pancasila Sebagai Sarana Legitimasi Politis*, Jurnal Gema Keadilan UNDIP, diakses 23 Juni 2021;

Suhaimi, *Problem Hukum dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum Normatif*, (Jurnal Yustitia Vol. 19 No. 2 Desember 2018);

Sun Fatayati, "Relevansi Asas-Asas Pemilu, Sebagai Upaya Menciptakan Pemilu Yang Demokratis dan Berintegritas" *Jurnal STAI Tribakti Kediri Vol. VIII No. 1 Januari-Juli 2017*;

Sholehuddin Zuhri, *Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu, Analisis Pertarungan Kekuasaan pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu*, Jurnal Wacana Politik, Vol. 3 No. 2, Oktober 2018;

Usep Deden Suherman, *Pentingnya Kepemimpinan dalam Organisasi*, (Bandung, Jurnal Ilmu akuntansi dan Bisnis Syari'ah, Volume I No. 02 , Juli 2019, UIN Sunan Gunung Jati;

Wahyudin Ritonga, *Penafsiran Kata al-Hikmah dalam Al-Qur'an, Kajian Tematik dalam Tafsir al-Misbah*, (Jambi, Skripsi UIN Sultan Thaha, 2019);

Wiwit Pratiwi, dkk. *Sistem Noken Berbasis Hukum Progresif Dalam Bingkai Demokrasi di Indonesia*, Law Jurnal University of Bengkulu , Vol. 5 No. 1 , April 2020;

Yudi Latief, *Pembukaan Undang-Undang Dasar Sebagai Cita Negara dan Cita Hukum*. Jurnal Ketatanegaraan MPR RI Volume 001, 2016;

Zain Badjeber, *Menyimak dan Menerapkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Ketatanegaraan MPR RI, Volume 001, 2016;

C. Dari Artikel, dan Media

Ardi Syihabudin, *Pemilu Pembodohan atau Pendidikan Politik ?*, <https://lpmPendapa.com/> Published 28 April 2014;

Arfan Ashari Saputra, *Kelompok Kepentingan Dan Gerakan Sosial Baru Dalam Proses Kebijakan Politik*, <https://www.researchgate.net/profile>, diakses, 20 Agustus 2021;

Arry Rahmawan, *Kepemimpinan Singa dan Domba*, (<https://arryrahmawan.net> , Posted 1 Mei 2021);

- Arie Welianto, *Dekrit Presiden, Isi dan Sejarahnya*, <https://www.kompas.com>, published; 06/02/2020;
- Arum Sutrisni Putri, *Potensi Sumber Daya Alam Indonesia*, (Kompas.com) published 28/05/2020;
- Arief Supriyono, *Petualang Kekuasaan*, <https://www.republika.co.id>, published 5 Desember 2017;
- Askolani, *Anggaran Pemilu Tahun 2019*, <https://setkab.go.id/> published, 26 Maret 2019;
- Bambang Wahyudi, *Kepemimpinan Nasional dalam Perkembangan Lingkungan Strategis*, Jurnal PakuanLaw Review, Vol. 4 No. 2, Juli-Desember 2018;
- Delfira Hutabarat, *Gerindra Anggap Putusan MA Tidak mempengaruhi Hasil Pilpres 2019*, <https://www.liputan6.com/news>, Published 8 Juli 2020;
- Deti Mega Purnama Sari, *Masyarakat Memandang Politik Uang Bagian Dari Pemilu, Tidak Dilarang*, <https://nasional.kompas.com/>, published 29-08-2019;
- Dian Maharani, *Ini Hasil Resmi Rekapitulasi Suara Pilpres 2014*, <https://nasional.kompas.com>, published 22-07-2014;
- Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum, *Naskah Akademik UU Pemilu*, (Jakarta, Sekretariat Kemendagri, 2016);
- Dosen Sosiologi, *Pengertian Patembayan, Ciri dan Contohnya*, <https://dosensosiologi.com/patembayan>, Posted 8 Februari 2021;
- Fachry Latief, *Cadangan Mineral Indonesia Masih Cukup Besar*, <https://petrominer.com/diakses> 16 Mei 2021;
- Maesaroh, *Anggaran Pemilu 2014*, <https://nasional.sindonews.com/berita>, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>, Published 15 Maret 2013; diakses tanggal 29 Agustus 2021;
- M. Hafiz Nur, *Kepemimpinan Di Tengah Ketidak Pastian: Peran Adaptif Leadership dan Adaptif Governance*, Pusat Penelitian Politik LIPI, Published, 18 Oktober 2020;
- Moch. Nur Hasim, *Konflik Dalam Pilkada Langsung; Studi Tentang Dampak Konflik Pilkada Langsung*, <https://ejournalpolitiklipi.go.id;>

- Mohammad Ali Safaat, *Sejarah Pemilu di Indonesia*, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/>, diakses 13 Juni 2021;
- Nandy, *Kerajaan Islam di Indonesia*, <https://www.gramedia.com/literasi/kerajaan-islam-di-indonesia-nusantara>, diakses, 6 Mei 2021;
- Nurhadi Suchyo, *Eksplorasi Sumber Daya Alam dan Modal Politik Dinasti*, <https://www.voaindonesia.com>, published, 28 Agustus 2020;
- Nur Hidayah Perwitasari, *Arti Golput Dan Alasannya di Pemilu Pilkada Serentak*, <https://tirto.id/arti-golput> posted 9 Desember 2020;
- Patresia Kirnandita, *Indeks Kesehatan Indonesia Masih Sangat Rendah*, <https://kebijakankesehatanindonesia.net/diakses> 7 Mei 2021;
- Perludem, *Pemilu Dalam Sejarah Republik Indonesia*, <http://perludem.org/wp-content/uploads/2020/04>, diakses 13 Juni 2021;
- Peter Mahmud Marzuki, “Penelitian Hukum (Teaching Material)”, Iskandar Zulkarnain Blog; Published 07-05-2010;
- Pranala (link), *Pimpin*, <https://kbbi.web.id/pimpin>, diakses 2 Juni 2021;
- Pranala (link), *Permusyawaratan*, <https://kbbi.web.id/permusyawaratan>, diakses 2 Juni 2021;
- Ratna Dewi Pettalolo, <https://www.bawaslu.go.id>, diakses 3 September 2021;
- Ratna Sumarni, *Fungsi Imbuhan “ke-an” dan Contohnya Dalam Kalimat*, <https://dosenbahasa.com/> diakses 5 Juni 2021;
- Ratna Sumarni, *Contoh Imbuhan di dan Penggunaannya*, <https://dosenbahasa.com/contoh-imbuhan-di>, diakses 2 Juni 2021;
- Ratna Sumarni, *Contoh Imbuhan Pe-an Dalam Bahasa Indonesia*, <https://dosenbahasa.com/contoh-imbuhan-pe-an>, diakses 2 Juni 2021;
- R.M.A. van der Schar, *Produk Domestik Bruto Indonesia*, <https://www.indonesia-investments.com>, published, 07/10/2020;
- RM. Kesatria Bumi Persada, *Kita Indonesia Satu dalam Keberagaman*, <https://indonesiabaik.id/infografis/kita-indonesia-satu-dalm-keberagaman>, diakses 16 Mey 2021;
- Samsul Ma’arif, *Antara Syura Dan Demokrasi Dalam Islam*, <http://majelispenuelis.blogspot.com / published>, 28 Mei 2012;

- Sarwo Hadi, *Rekonstruksi Pemikiran Hukum di Era Demokrasi*, <https://www.pta-bengkulu.go.id/diakses> ;26 Juni 2021;
- Scholastika Gerintya, *Indeks Pendidikan Indonesia Rendah, Daya Saing Lemah*, <https://tirto.id/Published> 2 Mei 2019;
- Serafica Geischa, “Pemilu : Pengertian, Alasan, Fungsi, Asas dan Tujuan”, diakses tanggal 11-03-2021 dari Kompas.com;
- Hufron, *Hikmat-bijaksan, Karakter Pemimpin Yang Kita Butuhkan di Masa Krisis*, <https://arrahim.id>, Published; 21 April 2020;
- Ja’far Assegaf dalam Ashila, *Keontetikan Ungkapan Imam Ali Karomallohu wajhah*, Asosiasi Ilmu Hadits Indonesia, Published 7 Mei 2020;
- Khulafa Pinta Winastya, *Daftar Utang Indonesia dari Masa Soekarno Hingga Jokowi*, Merdeka.com,published 19 Februari 2021;
- Komisi Pemilihan Umum RI, *Sejarah Pemilihan Umum Republik Indonesia*, <https://www.kpu.go.id/diakses> 13 Juli 2021;
- Totok Hariono, *Pemilu Terbaik dan Tersukses ada pada Tahun 1955 dan 1999*, <https://jombang.bawaslu.go.id/published> 10 Juni 2020;
- Tri Tunggal Dewi dkk. *Peranan Sultan Fatah dalam Pengembangan Islam di Jawa*, Jurnal FKIP Unila, published 27 Oktober 2017;
- Tim Detik.com, *Jejak Kekalahan Mega-Prabowo di Pilpres 2009*, <https://news.detik.com/published> 9 Juni 2021;
- Tim Detik.com.travel, *Luas Wilayah Indonesia Lengkap Darat dan lautnya*, <https://travel.detik.com/travel-news/d-5262317/luas-wilayah-indonesia-lengkap-daratan-dan-lautan>, Published 20 Nov. 2020;
- Umbu TW Pariangu, *Rahim Politik yang tersandera*, <https://mediaindonesia.com/opini/225649/rahim-politik-yang-tersandera>, diakses 3 September 2021;
- Wisnu Dani, *Pengertian Fungsi dan Sistem Pemilihan Umum*, <https://diy.kpu.go.id/web/pengertian-fungsi-dan-sistem-pemilihan-umum/> posted 19 Desember 2016;
- Yosepha Purparisa, *Pengangguran Pebruari 2020 meningkat menjadi 6,68 Juta Orang*, <https://databoks.katadata.co.id/> Published 5 Mei 2020;

Yusuf Imam Santoso dan Hasbi Maulana, *Jumlah Penduduk Indonesia Terkini*, Jakarta, Kontan.co.id published 22/01/2021;

D. Dari perundang-undangan, Naskah Akademik dan Kamus

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, Sekjen MPRRI Cet. ke XXI , 2021;

Salinan Undang Undang Republik Indonesia No. 42 Tahun 2008, Tentang Pemilu, Sekjen Kemendagri;

Salinan Undang Undang Republik Indonesia No.7 Tahun 2017, Tentang Pemilu, Sekjen Kemendagri;

Salinan Undang Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 1969, Tentang Pemilu, Sekjen Kemendagri;

Salinan Undang Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003, Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Sekjen Kemendagri;

Salinan Undang Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 1946, Tentang Pembaharuan Komite Nasional Pusat, Sekjen Kemendagri;

Salinan Undang Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 1949, Tentang Pembaharuan Komite Nasional Pusat, Sekjen Kemendagri;

Kamus Hukum Elektroik;

Kamus Besar Bahasa Indonesia Elektronik;

LAMPIRAN-LAMPIRAN

1. Pedoman Transliterasi
2. Bukti Chek Plagiasi
3. Sertifikat Tofel
4. Sertifikat Toafel
5. Bukti-bukti Administratif Proses Penulisan Tesis.



STATE ISLAMIC INSTITUTE OF BENGKULU
CENTER OF LANGUAGE, ISLAMIC STUDIES AND CULTURE

CERTIFICATE

7099/TOEFL/In.11/PUSBAKIK/01/2021

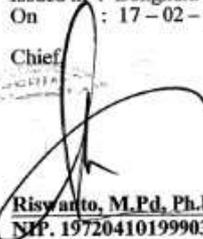
This is to certify that :

Name : SIRWANTO
Place and date of birth : WONOGIRI,07-03-1970
Has taken a TOEFL Prediction Test and obtained the scores
as follows :

Listening Comprehension	: 43
Structure and Written Expression	: 44
Reading Comprehension	: 41
Overall TOEFL Score	: 423

Test Date : 07 - 02 - 2021
Issued in : Bengkulu
On : 17 - 02 - 2021

Chief


Riswanto, M.Pd, Ph.D
NIP. 197204101999031004





الجامعة الإسلامية الحكومية بنجكولو
مركز اللغات

الشهادة

7093/TOAFL/In.11/PUSBAKIK/04/2021

يشهد مركز اللغات للجامعة الإسلامية الحكومية بنجكولو بأن:

الإسم SIRWANTO:

مكان وتاريخ الميلاد : WONOGIRI,07-03-1970

قد اشترك في اختبار اللغة العربية كلغة أجنبية الذي أقامه المركز وحصل على النتيجة التالية :

39:	مسموع
45:	تركيب
40:	مقروء
413:	مجموع

تاريخ الامتحان: 2021-02-07

أخرجت في : بنجكولو

التاريخ : 2021-02-17

الرئيس

Riswanto, M.Pd, Ph.D
رقم التوظيف: 197204101999031004



PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Konsonan Tunggal

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, dalam pedoman ini sebagian dilambangkan dengan huruf dan sebagian dilambangkan dengan tanda, dan sebagian lagi dilambangkan dengan huruf dan tanda sekaligus.

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	-	tidak dilambangkan
ب	bā'	B	-
ت	tā'	T	-
ث	ṡā'	Ts	Te dan
ج	Jīm	J	-
ح	ḥā'	H	h dengan satu titik di bawah
خ	khā'	kh	Ka dan
د	Dāl	D	-
ذ	Zāl	Dz	De dan
ر	rā'	R	E
ز	Zāi	Z	Z
س	Sīn	S	E
ش	Syīn	sy	Es dan
ص	ṡād	S	Es dengan garis bawah
ض	ḍād	D	De dengan garis bawah
ط	ṡā'	T	Te dengan garis bawah
ظ	zā'	Z	Zet dengan garis bawah
ع	'ain	'	koma terbalik di atas hadap
غ	Gain	Gh	Ge dan
ف	fā'	F	E
ق	Qāf	Q	K
ك	Kāf	K	K
ل	Lām	L	E
م	Mīm	M	E
ن	Nūn	N	E
و	Wāwu	W	W
ه	hā'	H	H
ء	Hamzah	'	Apost
ي	yā'	Y	Y

B. Vokal Pendek

Harakat fathah ditulis *a*, kasrah ditulis *i*, dan dammah ditulis *u*.

Contoh: كسر ditulis *kasara*
ليضرب ditulis *yadribuj*
مثل جمع ditulis *a'ala*
 ditulis *su'ila*

C. Vokal Panjang

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf/transliterasinya berupa huruf dan tanda. Vokal panjang ditulis, masing-masing dengan tanda hubung (-) di atasnya atau biasa ditulis dengan tanda caron seperti (â, î, û).

Contoh: قال ditulis
qâla
قالا ditulis qîla
يقول ditulis yaqûlu

D. Vokal Rangkap

a) Fathah + yâ' tanpa dua titik yang dimatikan ditulis *ai* (أي).

Contoh: كيف ditulis
kaifa

b) Fathah + wâwu mati ditulis *au* (أول).

Contoh: اول ditulis
haua

E. Vokal-vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata

Vokal-vokal pendek yang berurutan dalam satu kata, dipisahkan dengan apostrop (') apabila ia terletak di tengah atau akhir kata. Apabila terletak di awal kata, transliterasinya seperti huruf alif, tidak dilambangkan.

Contoh: تأخذونو ditulis
ta'khuzûna توخذون
ditulis tu'marun
أمرت | ditulis
umirtu
كل | ditulis akala

F. Kata Sandang Alif + Lam (لا)

Transliterasi kata sandang dibedakan menjadi dua macam,
yaitu :

- 1) Kata sandang diikuti huruf *syamsiah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu atau huruf lam diganti dengan huruf yang mengikutinya.

Contoh : الرحيم ا ditulis al-Rahimu
الرجال ا ditulis al-rijâl.
الرجل ا ditulis al-rajulu
السيدا ا ditulis al-sayyidu

- 2) Kata sandang diikuti huruf *qamariah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariah* ditulis *al-*.

Contoh : الملك ا ditulis al-Maliku
الكافرون ا ditulis al-kâfirîn.
القلم ا ditulis al-qalamu

G. Konsonan Rangkap

Konsonan rangkap, termasuk tanda *syaddah*, ditulis rangkap. Contoh :

ربنا ا ditulis rabbanâ
قرب ا ditulis qarraba
لحد ا ditulis al-ḥaddu

a. *Tā' marbūṭah* di akhir kata

Transliterasinya menggunakan :

- 1) *Tā' marbūṭah* yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya *h*, kecuali untuk kata-kata Arab yang sudah terserap menjadi bahasa Indonesia, seperti *salat*, *zakat*, dan sebagainya.

Contoh : حلة ط ditulis *talhah*
 اتوبة ا ditulis *al-taubah*
 فاطمة ditulis *Fātimah*

2) Pada kata yang terakhir dengan *tā' marbū'ah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *tā' marbū'ah* itu ditransliterasikan dengan *h*.

Contoh : روضة لاطفال: *raudah al-atfāl*

3) Bila dihidupkan ditulis *t*.

Contoh : روضة لاطفال: *raudatul atfāl*

Huruf ta marbutah di	Transkripsi waqaf	Kata serapan
Haqiqat	Haqiqah	Hakikat
mu'amalat	mu'amalah	muamalat, muamalah
mu'jizat	mu'jizah	Mukjizat
musyawarat	Musyawaharah	musyawarat, musyawarah

b. Huruf Besar

Huruf besar yang disebut juga huruf kapital merupakan unsur kebahasaan yang mempunyai permasalahan yang cukup rumit. Penggunaan huruf kapital disesuaikan dengan EYD walaupun dalam sistem tulisan Arab tidak dikenal. Kata yang didahului oleh kata sandang alif lam, huruf yang ditulis kapital adalah huruf awal katanya bukan huruf awal kata sandangnya kecuali di awal kalimat, huruf awal kata sandangnya pun ditulis kapital.

Contoh : البخاير ditulis *al-Bukhārī*
 الرسالة ditulis *al-Risālah*

المغني ditulis *al-Mugnī*

Sir
by Sir Sir

Submission date: 16-Nov-2021 07:22AM (UTC+0700)
Submission ID: 1703989729
File name: cek_Plagiasi_Pak_Sirwanto.docx (140.81K)
Word count: 20704
Character count: 134928

Sir

ORIGINALITY REPORT

8%	8%	2%	1%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	arrahim.id Internet Source	1%
2	ejournal.mahkamahkonstitusi.go.id Internet Source	1%
3	editor.id Internet Source	1%
4	petrominer.com Internet Source	1%
5	repository.uinjambi.ac.id Internet Source	1%
6	core.ac.uk Internet Source	1%
7	kebijakankesehatanindonesia.net Internet Source	1%
8	Submitted to Universitas Jember Student Paper	1%
9	jurnal.unikal.ac.id Internet Source	1%



issuu.com
Internet Source

1%

Exclude quotes

Exclude matches

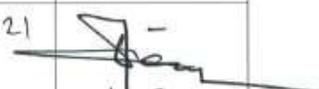
Exclude bibliography

PENGESAHAN TIM PENGUJI
SEMINAR HASIL.

Tesis yang berjudul :
"ASAS-ASAS PEMILIHAN UMUM PADA UNDANG-UNDANG DAN
KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945"

Penulis :
SIRWANTO
NIM. 1911760013

Dipertahankan di depan Tim Penguji Tesis, Program Pasca Sarjana (S2) Institut
Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu yang dilaksanakan Pada Hari Kamis
Tanggal 21 Oktober 2021.

No	Penguji	Tanggal	Tanda Tangan
1	Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag. (Ketua/Penguji)	10/2021 /12	
2	Dr. Abdul Hafiz, M. Ag. (Pembimbing II/Sekretaris)	8/2021 /12	
3	Dr. H. John Kenedi, SH, M.Hum. (Penguji Utama)	10/2021 /12	
4	Dr. H. Zulkarnain S., M.Ag. (Pembimbing I/Penguji)	9/12-2021	

Mengetahui
Plt. Rektor IAIN Bengkulu,


Dr. H. Zulkarnain Dali, M. Pd.
NIP. 196201011994031005

Bengkulu, November 2021
Plt. Direktur PPs IAIN Bengkulu,


Prof. Dr. H. Rohimin, M. Ag.
NIP. 196406211991031001

**PERSETUJUAN PEMBIMBING
HASIL PERBAIKAN TESIS
DISYARATKAN UNTUK UJIAN TESIS**

PEMBIMBING I,



Dr. H. Zulkarnain S., M. Ag.
NIP. 196005251987031000

PEMBIMBING II,



Dr. Abdul Hafiz, M. Ag.
NIP. 196605251996031001

Mengetahui
Plt. Ketua Prodi Hukum Tata Negara,



Dr. Ismail, M. Ag.
NIP. 19720611200501002

Nama : Sirwanto
NIM : 1911760013
Tanggal Lahir : 07 Maret 1970



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU
PROGRAM PASCASARJANA

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 53848 Fax. (0736) 53848

SURAT PENUNJUKAN PEMBIMBING TESIS

NOMOR : 698 /In.11/D/PP.009/04/2021

Sesuai dengan Surat Edaran Rektor IAIN Bengkulu Nomor : In.16/PP.009/0600/2013 Tentang Administrasi Akademik pada IAIN Bengkulu dan untuk kelancaran penulisan Tesis Mahasiswa Program Pascasarjana (S2) IAIN Bengkulu, maka Direktur Program Pascasarjana IAIN Bengkulu menunjuk Saudara :

No	Nama	NIP	Keterangan
1	Dr. H. Zulkarnain S, M. Ag	19600525 198703 1 001	Pembimbing Utama
2	Dr. Abdul Hafiz, M. Ag	19660525 199603 1 001	Pembimbing Pendamping

Sebagai Pembimbing Tesis Mahasiswa :

NAMA : SIRWANTO

NIM : 1911760013

PRODI : HTN

JUDUL TESIS : ASAS-ASAS PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DAN INTIKHBAT SYAR'ITYAH (STUDI KASUS PEMILIHAN PRESIDEN 2014 DAN 2019)

Penunjukan ini dengan Pertimbangan dan Penetapan :

1. Nama-nama dosen tersebut dipandang mampu dan memenuhi syarat untuk melaksanakan tugas masing-masing sebagai Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping.
2. Kepada mereka diberi hak sepenuhnya untuk merevisi judul atau kerangka tesis dengan sepengetahuan Direktur Program Pascasarjana IAIN Bengkulu.
3. Surat Penunjukan ini akan dilakukan rekap dan diajukan kepada Rektor untuk disahkan melalui Surat Keputusan Rektor IAIN Bengkulu sebagai dasar pemberian honorarium sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
4. Surat Penunjukan ini berlaku sejak tanggal penunjukan dan akan diubah serta diperbaiki sebagaimana mestinya apabila di kemudian hari terdapat kekeliruan dalam penunjukan.

Bengkulu, 29 April 2020
Direktur
Prof. Dr. H. Rohimin, M. Ag
NIP. 19640531 199103 1 001

Tembusan :

1. Yth. Wakil Rektor I
2. Arsip.

KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU
PROGRAM PASCASARJANA

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 53848 Fax. (0736) 53848

PENGESAHAN TIM PENGUJI
UJIAN PROPOSAL TESIS

Tesis yang berjudul :

“ Asas-Asas Pemilihan Umum di Indonesia Dalam Perspektif Undang Undang Dasar 1945 dan Siyasah Dusturiyyah “

Penulis
Sirwanto
NIM. 1911760013

Dipertahankan didepan Tim Penguji Tesis Program Pascasarjana (S2) Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu yang dilaksanakan pada tanggal 10 Maret 2021.

NO	NAMA	TANGGAL	TANDA TANGAN
1	Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag. (Ketua)	22-04-2021	1.
2	Dr. Suwardi Abbas, SH., MH. (Sekretaris)	22-04-2021	2.
3	Dr. H. Imam Mahdi, SH., MH. (Anggota)	22-04-2021	3.
4	Dr. Ismail, S. Ag., M. Ag. (Anggota)	20-04-2021	4.

Bengkulu, 10 Maret 2021
Direktur PPs IAIN Bengkulu

Dr. Ismail, S. Ag., M. Ag.
NIP. 197206112005011002

PERSETUJUAN BIMBINGAN PROPOSAL

Proposal yang berjudul :

ASAS-ASAS PEMILIHAN UMUM PADA UNDANG-UNDANG DAN KONSTITUSI
DALAM PERSPEKTIF PEMBUKAAN UNDANG UNDANG DASAR 1945

Yang ditulis oleh:

Nama : Sirwanto
NIM : 1911760013
Program Studi : Hukum Tata Negara (HTN)

Telah memenuhi persyaratan ilmiah dan dapat disetujui untuk diajukan dalam ujian seminar hasil Tesis.

Demikian persetujuan ini diberikan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Mengetahui
Ketua Program Studi,



Dr. Ismail, M.Ag
NIP. 197206112005011002

Bengkulu, September 2021
Penasehat Akademik (PA),



Dr. Ismail, M.Ag
NIP. 197206112005011002



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU
PROGRAM PASCASARJANA

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 53848 Fax. (0736) 53848

LEMBAR BIMBINGAN TESIS

Nama Mahasiswa : Sirwanto
NIM : 1911760013
Program Studi : HTN/Siyiyasah
Judul Tesis : Asas-Asas Pemilihan Umum di Indonesia Perspektif Undang Undang Dasar 1945 dan Siyasah Dusturiyyah (Studi Kasus Pemilihan Umum Presiden Tahun 2014 dan 2019)

Pembimbing I/II : Dr. Zulkarnain S., M.Ag./Dr. Abdul Hafiz, M.Ag.

NO	HARI/TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	SARAN/TINDAK LANJUT	PARAF
1	Jum'at 30 April '21	Penyampaian FCSK Pembimbing Tesis	Umum. motivasi	//
2	Selasa 14/6/21	Jenis Ab I & V	Integrasi: Lt. Ady. Kresna, R. Kurniawan, dkk. tentang keberagaman	//
3	Kamis 16/6/21	Ab I & V	penelitian pemilihan umum sy pasman pemilihan teknis, Margin, Prnt. note, out of context.	//
4	Juin 24/21	Ab I & V	Kasus: estid hukum. Dampak desentralisasi. Hukum ppi. Bilal: Hukum & Cerdas. Dampak pasyad.	//
			hasil sign yudi & dkk. unban 1/21 Ace 1/21	

Mengetahui
Ketua Program Studi

(DR. Ismail, M. Ag.)
NIP.

Bengkulu, Juni 2021
Pembimbing I/II

(Dr. Zulkarnain S., M.Ag/Dr. Abdul Hafiz, M.Ag)
NIP.



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU
PROGRAM PASCASARJANA

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 53848 Fax. (0736) 53848

LEMBAR BIMBINGAN TESIS

Nama Mahasiswa : Sirwanto
NIM : 1911760013
Program Studi : HTN/Syiyasah
Judul Tesis : Asas-Asas Pemilihan Umum Pada Undang-Undang Dan Konstitusi Dalam Perspektif Pembukaan Undang Undang Dasar 1945
Pembimbing II : Dr. Abdul Hafis, M.Ag.

NO	HARI/TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	SARAN/TINDAK LANJUT	PARAF
1	Senin, 7 Juni 2021	Komunikasi awal bimbingan dan kesepakatan untuk menulis tesis di awal	Pembimbingpelajarig minta file proposal untuk	Ali-
2	Selasa, 8 Juni 2021	Pengiriman file tesis Pengiriman file daftar halaman	Buatkan daftar halaman	Ali-
3	Jum'at, 18 Juni 2021	Perbaikan Bab I	Perbaikan sistematika penulisan Bab I, dari latar belakang s.d sistematika penulisan	Ali-
4	Senin 28 Juni 2021	Perbaikan Bab II	Karya ilmiah harus sistematis, yaitu ada keterkaitan antara bagian yang satu dengan bagian yang lain	Ali-
5	Selasa, 6 Juli 2021	Bab II Teori yang dipakai kurang aplikatif	Ganti teori	Ali-
6	Jum'at, 9 Juli 2021	Hasil Perbaikan Bab II	Teori diganti dengan teori tujuan hukum,	Ali-
7	Rabu, 13 Juli 2021	Ganti judul, perbaikan Bab I dan Bab II	Judul Baru Asas-Asas Pemilihan Umum Pada Undang-Undang Dan Konstitusi Dalam Perspektif Pembukaan Undang Undang Dasar 1945	Ali-
8	Ahad, 17 Juli 2021	Konsultasi Bab III	Perbaikan Judul dan sub Judul	Ali-

9	Kamis, 21 Juli 2021	Perbaikan Bab III	Cara penulisan	
10	Jum'at, 29 Juli 2021	Konsultasi Bab IV		
11	Senin, 1 Agustus 2021	Pengiriman fail Bab I s.d Bab V		
12	Sabtu, 6 Agustus 2021	Perbaikan Bab IV		
13	Ahad, 14 Agustus 2021	Pengiriman Bab I s.d Bab V perbaikan	Perbaikan total dari judul bab II, Bab III dan Bab IV, sampa sub-sub babnya	
14	Sabtu, 25 September 2021	Pengiriman perbaikan total bab I s.d. Bab V	Siap disetujui, silahkan diprint out	
15				

Mengetahui
Ketua Program Studi



(DR. Ismail, M. Ag.)
NIP. 197206112005011002

Bengkulu, 2021
Pembimbing II



(Dr. Abdul Hafiz, M. Ag.)
NIP. 196605251996031001



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SUKARNO BENGKULU
PROGRAM PASCASARJANA (S2)

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 53848 Fax. (0736) 53848

Bengkulu, 10 Januari 2022

Nomor : 038 /Un.23/D/PP.009/01/2022

Tp. :-

Hal : Ujian Tesis

Pada Yth.

1. Dr. H. Zulkarnain S, M. Ag
(Ketua)
2. Dr. Abdul Hafiz, M. Ag
(Sekretaris)
3. Dr. Imam Mahdi, SH, MH ✓
(Anggota)
4. Dr. H. Khairuddin, M. Ag
(Anggota)

Assalamu'alaikum wr.wb

Ini mengharapakan kehadiran Bapak/Ibu/Saudara/I pada :

Tanggal : Kamis, 13 Januari 2022

Waktu : 08.00-09.00 Wib

Tempat : Ruang Ujian Pascasarjana IAIN Bengkulu

Uraian : Ujian Tesis

NAMA	NIM	JUDUL TESIS
Sirwanto	1911760013	Asas-Asas Pemilihan umum pada Undang-Undang dan Konstitusi dalam Perspektif pembukaan Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia tahun 1945

Demikianlah, atas kehadirannya diucapkan terima kasih dan jika berhalangan diharapkan memberi kabar.

Assalamu'alaikum wr.wb



Direktur,

Prof. Dr. H. Rohimin, M. Ag
NIP. 19640531 199103 1 001

Wartan :

Ag Dosen yang berhalangan agar memberitahu
dari sebelum pelaksanaan ujian.