

**PERAN PARTAI POLITIK ISLAM  
DALAM PROSES LEGISLASI UNDANG-UNDANG NO. 17 TAHUN 1999  
TENTANG PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI  
(Studi Masa Pemerintahan B.J. Habibie)**

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh  
Gelar Sarjana (S1) Dalam Ilmu Syari'ah Pada Jurusan Siyasah  
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sumatera Utara

Oleh :

**RIVA'I A.R.DANI**  
**NIM. 23.11.4.025**



**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2018 M/1439 H**

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Riva'i A.R.Dani

NIM : 23.11.4.025

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Jurusan : Siyasah

Judul : **Peran Partai Politik Islam dalam Proses Legislasi**

**Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang**

**Penyelenggaraan Ibadah Haji (Studi Masa Pemerintahan**

**B.J. Habibie)**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi ini yang berjudul di atas adalah asli karya saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang sudah disebutkan sumbernya.

Demikianlah surat pernyataan ini diperbuat, saya bersedia menerima segala konsekuensinya bila pernyataan ini tidak benar.

Medan, 28 Oktober 2018

Penulis,

Riva'i A.R.Dani

NIM. 23.11.4.025

PERAN PARTAI POLITIK ISLAM DALAM PROSES LEGISLASI UNDANG-  
UNDANG NO. 17 TAHUN 1999  
TENTANG PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI  
(Studi Masa Pemerintahan B.J. Habibie)

SKRIPSI

Oleh :

RIVA'I A.R.DANI  
NIM. 23.11.4.025

Menyetujui :

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Budi Sastra Panjaitan, M.Hum  
NIP. 19760420 200901 1 009

Putri Eka Ramadhani BB, M.Hum  
NIP. 19820720 20091 2 007

Mengetahui,  
Ketua Jurusan Siyasah  
Fakultas Syari'ah dan Hukum

Fatimah, MA  
NIP. 19710320 199703 2 003

## LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi berjudul: **Peran Partai Politik Islam dalam Proses Legislasi Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Studi Masa Pemerintahan B.J. Habibie)**. Telah dimunaqasahkan dalam Sidang Munaqasah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN-SU, tanggal 07 November 2018. Skripsi telah diterima sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) pada jurusan Siyasah.

Medan, 07 November 2018  
Panitia Sidang Munaqasah Skripsi  
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN-SU  
Sekretaris,

Ketua,

Fatimah, MA  
NIP. 19710320 199703 2 003

Deasy Yunita Siregar, M.Pd  
NIP. 19830610 200912 2 002

Anggota-anggota,

Dr. Syafruddin Syam, M.Ag  
NIP. 19750531 200710 1 001

Putri Eka Ramadhani BB, M.Hum  
NIP. 19820720 20091 2 007

Drs. Syaibun, M.Hum  
NIP. 19591021 198803 1 001

Irwansyah, SH.I., MH  
NIP. 19801011 201411 1 002

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Sumatera Utara

Dr. Zulham, SH.I., M.Hum  
NIP. 19770321 200901 1 008

## IKHTISAR

Partai politik, jika dikaitkan dengan Islam maka Islam dalam konteks ini dipahami sebagai doktrin agama yang harus diimplementasikan dalam masyarakat serta mengatur seluruh aktivitas dan perilaku manusia di dalamnya. Partai politik Islam dapat dipahami sebagai sebuah organisasi publik yang memperjuangkan nilai-nilai Islam dalam konteks yang berbeda-beda melalui penguasaan struktur kelembagaan pemerintah baik pada level legislatif maupun eksekutif. Proses mendapatkan kekuasaan itu diperoleh melalui keikutsertaan dalam pemilu serta melakukan kampanye dengan menjual isu dan program-program yang tidak lepas dari nilai-nilai ideologis Islam, sehingga partai politik Islam yang terlibat langsung di dalam Lembaga Legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat melakukan fungsi legislasi. Dengan demikian partai politik Islam dapat melakukan tugas dan fungsinya dengan baik. Untuk memperoleh data terkait peran partai politik Islam dalam mengupayakan terbentuknya regulasi dan legislasi undang-undang haji, maka dilakukan metode analisis deskriptif, yakni analitis dalam pengertian historis yang bertujuan untuk menggambarkan secara detail tentang peran partai politik Islam dalam proses legislasi Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Studi Masa Pemerintahan B.J. Habibie). Sementara data yang bertalian dengan sisi analitis dari studi ini ditelusuri dalam sumber primer dan sumber sekunder sebagai acuan. Setelah berhasil dikumpulkan dan dianalisis dari data-data tersebut ditemukan bahwa sejak tahun 1979 PPP telah mengusulkan kepada pemerintah untuk mengatur segala urusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji dalam suatu undang-undang. Hanya saja keinginan PPP tersebut ibarat kapal membentur tebalnya cadas, selalu kandas karena pemerintah menganggap hal itu bukan prioritas. Pada 1995, PPP berhasil merumuskan RUU tentang Penyelenggaraan Urusan Haji dan kemudian berusaha mengajak fraksi-fraksi lain untuk bersama-sama memprakarsai lahirnya RUU tersebut sebagai usul inisiatif DPR-RI. Akan tetapi keinginan PPP tinggal menjadi harapan karena fraksi-fraksi lain tidak memberikan tanggapan sebagaimana diharapkan. Titik terang baru terlihat dalam sidang istimewa MPR Tahun 1998, ketika PPP bersama fraksi-fraksi lain berhasil memperjuangkan perlunya peningkatan penyelenggaraan ibadah haji diatur dengan undang-undang menjadi salah satu agenda dalam Tap. MPR Nomor X/MPR/1998.

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pertama dan utama sekali puji dan syukur kehadiran Allah SWT atas segala karunia, rahmat, dan hidayah-Nya, sehingga pembuatan Skripsi ini dapat diselesaikan, yang berjudul : **PERAN PARTAI POLITIK ISLAM DALAM PROSES LEGISLASI UNDANG-UNDANG NO. 17 TAHUN 1999 TENTANG PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI (Studi Masa Pemerintahan B.J. Habibie).**

Shalawat serta salam tak pula kita hadiahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah menggiring ummatnya dari zaman jahiliyah menuju zaman islamiyyah, serta telah meninggalkan dua pedoman hidup bagi ummat Islam, yaitu al-Qur'an dan as-Sunnah, semoga kita tetap istiqomah dalam mengamalkan keduanya sebagai bukti ketaatan kita kepada Allah dan Rasul-Nya.

Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk dapat menyelesaikan pendidikan strata satu (S-1) Fakultas Syari'ah dan Hukum Jurusan Siyasa pada Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UIN-SU). Selama mengerjakan Skripsi ini hingga terselesaikannya, penulis banyak

mendapatkan bantuan, bimbingan hingga dukungan, baik dari segi moriil maupun materiil. Dalam kesempatan ini izinkan penulis menghaturkan ribuan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Saidurrahman, M.Ag selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UIN-SU).
2. Bapak Dr. Zulham, SH.I., M.Hum selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UIN-SU).
3. Ibunda Fatimah, M.A selaku Ketua Jurusan Siyazah dan Bapak Dr. Dhiauddin Tanjung, M.A selaku Sekretaris Jurusan Siyazah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UIN-SU).
4. Bapak Dr. Budi Sastra Panjaitan, M.Hum selaku Penasehat Akademik sekaligus Pembimbing I yang terus memberikan sumbangsih saran dan motivasi yang sangat berharga serta Ibunda Putri Eka R. Batubara, M. Hum selaku Pembimbing II yang selalu memberikan support yang maksimal.
5. Ibunda tercinta Yusrina yang telah mendidik, berjuang dan memberikan kasih sayangnya dengan tulus, sehingga dengan keringat dan airmatanya, anak sulungnya dapat menyelesaikan studi di tingkat Perguruan Tinggi.

6. Kakanda Siti Nurahmi Nasution, S.H., M.H selaku Dosen sekaligus sahabat diskusi terkait Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia dan memberikan kontribusi pemikiran demi rampungnya skripsi ini.
7. Nenek tercinta Yusmartini, Om Zulpan Koto, Ungku Nazwar Nazar M.M serta Nenek Rostari Sandjaya yang tak pernah berhenti memberikan dukungan moril dan materiil.
8. Adik-adikku Fajrida A.R.Dani, Fadhila Zikra A.R.Dani dan Fikri Ilham A.R.Dani yang selalu memberikan do'a dan dukungan yang positif.
9. Terimakasih juga teruntuk teman spesial saya adinda Elva Sri Purwanti yang terus memberikan dukungan dan semangat setiap saat.
10. Tak lupa untuk sahabat se-Ikatan dan se-Persyarikatan Zikri Akbar, S.Sos.I yang selalu menjadi mitra diskusi dalam segala kajian, teruntuk adinda Windy Khairunnisa yang telah membantu menemukan salah satu referensi pokok skripsi ini.
11. Adik-adik keluarga besar Siyasa-A stambuk 2014, khususnya Heru Prayudha Putra dan Raynaldi Chisara Lubis yang telah bekerjasama membangun semangat dan sinergi untuk merampungkan skripsi bersama dan Dinda Dewani Siregar yang sudah banyak memberikan informasi terkait penyelesaian studi akhir.

Dalam hal ini penulis menyadari sepenuhnya bahwa baik dalam pengungkapan, penyajian dan pemilihan kata-kata maupun pembahasan materi, masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu dengan penuh kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran, serta segala bentuk pengarahan dari berbagai pihak, agar Skripsi ini lebih berdaya guna bagi pembaca umumnya dan bagi penulis khususnya.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Medan, 28 Oktober 2018

Penulis

**Riva'i A.R.Dani**  
**NIM. 23.11.4.025**

## DAFTAR ISI

	Halaman
SURAT PERNYATAAN .....	i
LEMBAR PERSETUJUAN .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
IKHTISAR.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI .....	ix
 <b>BAB I</b>	
 <b>PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Kegunaan Penelitian .....	14
E. Tinjauan Pustaka .....	15
F. Kerangka Pemikiran .....	16
G. Metode Penelitian .....	18
H. Sistematika Penulisan .....	20

## **BAB II PEMBAHASAN**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG PARTAI POLITIK ISLAM**

A. Partai Politik Islam.....	23
1. Pengertian Partai Politik Islam.....	23
2. Sejarah Partai Politik Islam.....	29
3. Peran dan Fungsi Partai Politik Islam.....	32
B. Partai Politik Islam dan Pemilu Perdana.....	35
1. Sejarah Partai Politik Islam di Indonesia .....	35
2. Pemilu Perdana di Indonesia .....	42
C. Partai Politik Islam di Indonesia.....	45
1. Parpol Islam dan Pemilu pra Pemerintahan B.J. Habibie .....	45
2. Partai Politik Islam Pada Masa Pemerintahan B.J. Habibie .....	62

## **BAB III**

### **KETENTUAN FUNGSI LEGISLASI**

A. Fungsi Legislasi dalam Perspektif Fiqh Siyasah .....	65
B. Ketentuan Legislasi dalam Perspektif Konstitusi .....	72

## **BAB IV**

### **REGULASI DAN PROSES LEGISLASI UNDANG-UNDANG HAJI**

- A. Pengaturan tentang Penyelenggaraan Haji di Indonesia ..... 77
- B. Peran Papol Islam dalam Proses Legislasi UU. No. 17/1999..... 98

## **BAB V**

### **PENUTUP**

- A. Kesimpulan ..... 111
- B. Saran ..... 113

### **DAFTAR PUSTAKA**

### **DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Asal-usul partai di dalam Islam dapat dilihat dari perkembangan estafet kepemimpinan Nabi Muhammad SAW yang terus berlanjut hingga masa-masa sesudahnya (*khulafaurrasyidin*). Pada masa inilah mulai muncul sejumlah persoalan-persoalan yang terkait dengan kenegaraan. Jika pada masa Nabi seluruh persoalan-persoalan kenegaraan dapat diselesaikan sehingga tidak menyebabkan perpecahan dikalangan umat Islam. Akan tetapi pada masa *khulafaurrasyidin*, terutama pada masa Ali ibn Abi Thalib, umat Islam terpecah menjadi beberapa partai atau golongan. Partai-partai tersebut adalah Khawarij, Murji'ah dan Syi'ah. Kemudian seiring dengan perkembangan sejarah, partai-partai inipun mengalami perpecahan internal yang mengakibatkan munculnya banyak partai.<sup>1</sup>

Partai politik merupakan salah satu bagian kekuatan politik yang berperan penting dalam suatu negara. Partai politik dapat dikaitkan sebagai

---

<sup>1</sup>Katimin, *Politik Islam; Studi tentang Azas, Pemikiran dan Praktik dalam Sejarah Politik Umat Islam* (Medan: Perdana Publishing, 2017), h. 229.

suatu kelompok yang terorganisir yang anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.<sup>2</sup>

Partai politik adalah setiap organisasi yang dibentuk oleh warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui pemilihan umum.<sup>3</sup>

Di dalam Al-Qur'an sudah sangat jelas dipaparkan bahwa kriteria pemimpin yang harus diprioritaskan adalah orang yang kuat dan dapat dipercaya, sehingga ketika pemimpin yang sudah dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum tidak akan mudah diintervensi oleh pihak manapun dan dapat memperjuangkan kepentingan maslahat ummat. Allah SWT berfirman :

قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَجِرْهُ <sup>ص</sup> إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ﴿٢٦﴾

---

<sup>2</sup>P. Anthonius Sitepu dan Kisah Ruth Siregar, *Soekarno, Militer dan Partai Politik*, (Medan: USU Press, 2009), h. 61.

<sup>3</sup>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Pasal 1 ayat (1).

Artinya : Salah seorang dari kedua wanita itu berkata: "Ya bapakku ambillah ia sebagai orang yang bekerja (pada kita), karena Sesungguhnya orang yang paling baik yang kamu ambil untuk bekerja (pada kita) ialah orang yang kuat lagi dapat dipercaya. (Q.S. Al-Qashash : 26).

Pembentukan partai politik didasarkan atas kesamaan ideologi, visi serta misinya untuk membangun dan memecahkan masalah-masalah bangsa dan Negara. Karena itu dilihat dari visi, misi serta ideologi partai maka ada yang disebut partai konservatif dan ada partai liberal. Pada sisi lain ada partai yang berdasarkan agama dan ada yang berlandaskan sosialisme, kerakyatan dan lain-lain. Dalam kenyataannya tidak selalu hanya ada satu partai politik yang menganut ideologi dan dasar yang sama dalam suatu negara. Pembentukan partai politik juga sangat dipengaruhi oleh pandangan dan kemauan yang lebih personal dari para tokoh atau pimpinan partai politik, hal ini biasanya terjadi perbedaan kecil pada gaya kepemimpinan dari pimpinan partai politik yang bersangkutan.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>*Ibid*, h. 62.

Feri Arawan dalam jurnalnya menyebutkan, tugas Partai Politik adalah untuk menata aspirasi rakyat untuk dijadikan opini publik lebih sistematis sehingga dapat menjadi dasar pembuatan keputusan yang teratur.<sup>5</sup>

Begitu juga di Indonesia, setelah tumbanganya Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto, maka Pemerintahan Republik Indonesia diambil alih oleh B.J. Habibie selaku Wakil Presiden Soeharto saat itu, sehingga sedikit banyaknya pola pengaturan pemerintahan Indonesia masih dipengaruhi oleh kepemimpinan Soeharto sebelumnya, salah satunya adalah kebijakan fusi partai politik yang dimunculkan Soeharto pada 5 Januari 1973, berdasarkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) hasil sidang MPR Tahun 1973. Sehingga dengan adanya fusi partai politik ini, partai politik menjadi lebih ramping dan jumlahnya lebih ringkas.

Pada masa orde lama, partai politik orde lama berjumlah sangat banyak dan beragam sekali. Kemudian untuk meringkas dan menyederhanakan partai politik masa orde lama ini, maka pada masa orde baru diberlakukan fusi partai politik. Fusi partai politik ini adalah proses menggabungkan beberapa partai

---

<sup>5</sup>Feri Arawan, *Konflik Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Tahun 2014 - 2016*, JOM FISIP, 5,1 (April 2018) : 4.

politik menjadi satu partai politik dengan tentunya yang memiliki ideologi atau tujuan partai yang sama atau hampir sama. Partai politik yang memiliki nafas Islam melakukan fusi menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Partai Islam yang melakukan fusi pada PPP sendiri adalah Partai NU (Nahdlatul Ulama), Parmusi (Partai Muslimin Indonesia), PERTI (Partai Persatuan Tarbiyah Islamiyah) dan PSII (Partai Sarikat Islam Indonesia. Sehingga dapat disimpulkan bahwa fusi partai Islam pada tahun 1973 adalah pada Fraksi PPP (Partai Persatuan Pembangunan).<sup>6</sup>

Kemudian fusi berikutnya adalah pada beberapa partai berideologi nasionalis yang ber fusi menjadi Fraksi Partai Demokrasi Indonesia. Partai yang bergabung atau melakukan fusi menjadi PDI adalah partai politik selain 4 partai politik Islam yaitu terdiri atas PNI (Partai Nasional Indonesia), Partai Murba (Musyawarah Rakyat Banyak), Partai Katolik, Parkindo (Partai Kristen Indonesia) dan Partai IPKI (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia). Partai-partai tersebut memiliki aliran yang hampir sama yaitu lebih mengedepankan sikap nasionalisme di atas apapun di dalam bernegara dan berbangsa.

---

<sup>6</sup>Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), h. 212.

Partai politik selanjutnya adalah partai Golkar atau Golongan Karya. partai Golkar atau Golongan Karya ini adalah satu-satunya partai pada masa itu yang tidak melebur atau menggabungkan diri, dan Golongan karya ini disebut juga dengan FKP (Fraksi Karya Pembangunan). Dengan adanya fusi partai politik ini, maka partai politik masa orde baru menjadi sangat sedikit yaitu sejumlah tiga partai besar, PPP (Partai Persatuan Pembangunan), PDI (Partai Demokrasi Indonesia) dan Golkar (Golongan Karya).

Selain fusi partai politik yang diberlakukan era pemerintahan Soeharto, dikenal dengan sebuah istilah Dwifungsi ABRI yaitu ABRI memiliki dua tugas, maksudnya pertama menjaga keamanan dan ketertiban negara dan kedua memegang kekuasaan dan mengatur negara dengan cara menduduki jabatan-jabatan strategis di lingkungan pemerintahan seperti menteri, gubernur, bupati serta lembaga legislatif dalam wadah Fraksi ABRI.<sup>7</sup> Di bidang politik era pemerintahan Soeharto tersebutlah yang mempengaruhi pemerintahan B.J. Habibie baik dalam bidang fusi partai politik maupun dwifungsi ABRI, karena posisi B.J. Habibie setelah menggantikan Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia saat itu hanya 17 bulan (21 Mei 1998 – 20 Oktober 1999).

---

<sup>7</sup>*Ibid*, h. 214.

Syihabudin dalam jurnalnya mrnyebutkan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif memiliki kekuasaan bersama dengan presiden untuk membentuk peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang. Undang-undang adalah aturan tingkah laku yang dibentuk oleh DPR dan disahkan oleh Presiden.<sup>8</sup>

Berkenaan dengan program legislasi nasional secara terpadu, pemerintahan B.J. Habibie telah mengundang berkisar 67 (enam puluh tujuh) peraturan perundang-undangan, dari 67 (enam puluh tujuh) undang-undang tersebut, setidaknya ada empat peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit mengatur tentang hukum Islam, yaitu Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Undang-undang No. 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Hal ini menunjukkan bahwa hukum Islam

---

<sup>8</sup>Syihabudin, *Kajian terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, *Jurnal Hukum*, 23, 10 (Mei 2003): 60.

telah ditransformasikan ke dalam bentuk undang-undang dan menjadi bagian dalam sistem hukum nasional.<sup>9</sup>

Adapun salah satu diantara empat perundang-undangan yang berasaskan hukum Islam dan berhasil lahir di era pemerintahan B. J. Habibie adalah Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Kelahiran Undang-undang ini merupakan satu-satunya Undang-undang yang berasaskan hukum Islam atas usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), bukan atas usul pemerintah sebagaimana tiga undang-undang berasaskan Islam lainnya yang lahir di era pemerintahan B.J. Habibie.

Rancangan Undang-undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan RUU usul inisiatif DPR yang diusulkan oleh 36 (tiga puluh enam) orang anggota DPR terdiri dari 18 (delapan belas) orang FKP, 8 (delapan) orang FPP, 6 (enam) orang FABRI dan 4 (empat) orang FPDI. RUU tersebut disampaikan dengan surat Nomor 08/LEGNAS/KESRA/XII/1998 tanggal 17 Desember 1998 kepada Pimpinan DPR-RI. RUU tersebut

---

<sup>9</sup>Ibnu Radwan Siddik, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia; Studi tentang Transformasi Hukum Islam ke dalam Sistem Hukum Nasional Pada Masa Pemerintahan B.J. Habibie*, (Bandung: Mujahid Press, t.th.), h. 63.

diberitahukan/dibagikan kepada anggota DPR dalam rapat paripurna 5 Januari 1999.

Para pengusul RUU memberikan penjelasan dalam rapat Badan Musyawarah. Dalam penjelasan tersebut dikatakan bahwa DPR mengalami krisis citra karena dianggap kurang peka terhadap aspirasi rakyat, sehingga muncul kritik terhadap tidak adanya RUU usul inisiatif selama hampir 25 (dua puluh lima) tahun. Salah satu upaya untuk memperbaiki citra DPR adalah mengoptimalkan penggunaan haknya di bidang perundang-undangan. Sehubungan dengan hal tersebut, DPR menyampaikan RUU inisiatif yaitu RUU tentang Ratifikasi Konvensi dan Anti Penyiksaan, RUU tentang Larangan Praktek Monopoli, RUU tentang Perlindungan Konsumen dan RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.<sup>10</sup>

Sebelumnya, peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan ibadah haji adalah *Pelgrims Ordonnantie* 1922, berikut perubahan dan tambahannya, *Pelgrims Verordening* 1938, Perpres. No. 3 Tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Haji, Kepres. No. 112 Tahun 1964 tentang Penyelenggaraan

---

<sup>10</sup>Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005), h. 404.

Bidang Haji secara Interdepartemental, Kepres. No. 6 Tahun 1969 tentang Penyelenggaraan Bidang Haji oleh Pemerintah, Kepres. No. 53 Tahun 1981 tentang Penyelenggaraan Bidang Haji, Kepres. No. 62 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Bidang Haji.

Sebelum tahun 1960, ibadah haji dilaksanakan secara mandiri tanpa keterlibatan pemerintah. Perjalanan ibadah haji secara bersama-sama yang dikoordinasikan oleh pemerintah sebagai penanggung jawab mulai dilaksanakan tahun 1960 dengan dikeluarkannya Perpres. No. 3 Tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Haji dan Kepres. No. 112 Tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Bidang Haji secara Interdepartemental.<sup>11</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan bisa berasal dari dua alternatif, yaitu dari pemerintah (presiden) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Maka berdasarkan pasal 21 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang,<sup>12</sup> DPR menggunakan haknya dalam mengajukan RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji.

---

<sup>11</sup>*Ibid*, h. 405.

<sup>12</sup>Pasal 21 UUD 1945.

Norisman Tumuhu dalam jurnalnya menjelaskan, Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu berdasarkan Prolegnas dan yang kedua inisiatif dari anggota, komisi, gabungan komisi atau Badan Legislasi. Dalam Prolegnas ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat.<sup>13</sup>

Meskipun Hukum Islam tidak berkembang lewat jalur struktural partai, namun Hukum Islam pasca runtuhnya Orde Baru dan Era Reformasi sebagai kelanjutan dari era sebelumnya dapat berkembang dengan pesat melalui jalur kultural. Hal tersebut terjadi sebagai konsekuensi logis dari kemajuan kaum muslimin (*cultural*) di bidang ekonomi dan pendidikan.<sup>14</sup>

Moh. Hatta dalam jurnalnya memaparkan, Perkembangan Islam di Era Reformasi diikuti perkembangan Hukum Islam secara kultural. Keadaan tersebut ditunjang dengan lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang

---

<sup>13</sup>Norisman Tumuhu, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), Lex Administratum*, 1, 2 (April – Juni 2013): 198.

<sup>14</sup>Sudirman Tebba, *Islam Pasca Orde Baru*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2001), h. 17.

Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.<sup>15</sup>

Adapun alasan peneliti dalam memilih judul Peran Partai Politik Islam dalam Proses Legislasi Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Studi Masa Pemerintahan B.J. Habibie) adalah mengkaji sejauh mana usaha dan peran Partai Politik Islam dalam memperjuangkan Hukum Islam untuk diterapkan dalam Hukum Nasional, terkhusus dalam penyelenggaraan ibadah haji yang sebelumnya pengaturan tentang ibadah haji belum diakomodir secara maksimal oleh pemerintahan Republik Indonesia.

Alasan lain peneliti dalam memilih judul tersebut untuk diteliti adalah mengingat selama 25 (dua puluh lima) tahun DPR tidak melakukan RUU usul inisiatif, sehingga setelah melewati masa kevakuman tersebut DPR berhasil melahirkan beberapa RUU usul inisiatif, salah satunya adalah Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang berhasil dikodifikasi pada masa Pemerintahan B.J. Habibie.

---

<sup>15</sup>Moh. Hatta, *Perkembangan Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, *Al-Qanun*, 11, 1 (Juni 2008): 160.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimanakah perbedaan Partai Politik Islam pada masa Pemerintahan B.J. Habibie dengan masa Pemerintahan sebelumnya?
2. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan undang-undang ?
3. Bagaimanakah peran Partai Politik Islam dalam proses legislasi Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perbedaan Partai Politik Islam pada masa Pemerintahan B.J. Habibie dengan masa Pemerintahan sebelumnya.
2. Untuk mengetahui fungsi legislasi dalam proses pembentukan undang-undang.

3. Untuk mengetahui peran Partai Politik Islam dalam proses legislasi Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan sumbangan keilmuan, bagi penulis khususnya dan mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sumatera Utara umumnya, serta dapat dijadikan sebagai bahan dalam pembangunan ilmu pengetahuan pada penelitian yang berkaitan dengan peran partai politik Islam dan proses legislasi undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilakukan oleh lembaga legislatif.
2. Secara praktis, dapat digunakan sebagai rujukan untuk memperoleh informasi tentang peran partai politik dalam proses legislasi undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Ibadah Haji.

## E. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka pada penelitian ini pada dasarnya untuk mendapatkan gambaran hubungan topik yang akan diteliti dengan penelitian sejenis yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, sehingga diharapkan tidak ada pengulangan materi penelitian secara mutlak serta menghindarkan peneliti dari plagiasi terhadap karya peneliti sebelumnya.

1. Dalam skripsi yang diangkat oleh Yusmaidar Harahap pada tahun 2012 tentang “Peranan Partai Politik Islam menurut Dosen Fakultas Syari’ah IAIN-SU”, mengkaji tentang peran dari partai politik Islam menurut beberapa dosen yang mengajar di Fakultas Syari’ah IAIN-SU.<sup>16</sup>
2. Dalam skripsi yang diangkat oleh Mhd. Hafizal Ashari Purba pada tahun 2015 tentang “Peran Partai Politik Islam dalam memperjuangkan aspirasi umat Islam di Kota Pematang Siantar (Studi DPD PKS Kota Pematang Siantar Periode 2009-2014)”,

---

<sup>16</sup>Yusmaidar Harahap, *Peranan Partai Politik Islam menurut Dosen Fakultas Syari’ah IAIN-SU*, Jurusan Jinayah Siyasa, IAIN-SU, 2012.

mengkaji tentang peran Partai Politik Islam (PKS) dalam memperjuangkan aspirasi umat Islam di Kota Pematang Siantar.<sup>17</sup>

3. Dalam buku yang diterbitkan oleh PT. Citra Aditya Bakti, yang berjudul “Legislasi Hukum Islam di Indonesia”, buku ini membahas tentang beberapa hukum Islam yang berhasil dikodifikasikan dalam bentuk undang-undang di Indonesia, karya Jazuni.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Untuk menjelaskan arah dan tujuan dari judul penelitian, “Peran Partai Politik Islam dalam Proses Legislasi Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Studi Masa Pemerintahan B.J. Habibie)”, terlebih dahulu peneliti memaparkan kaitan peran partai politik yang berkecimpung secara langsung di parlemen atau lembaga legislatif.

Parlemen adalah sebuah lembaga yang mencakup beberapa orang dari perwakilan rakyat dengan jumlah yang sangat terbatas, yang memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lain dengan kesamaan geografis, di bawah naungan yang disebut dengan negara dalam kedudukan mereka sebagai wakil

---

<sup>17</sup>Mhd. Hafizal Ashari Purba, *Peran Partai Politik Islam dalam Memperjuangkan Aspirasi Umat Islam di Kota Pematang Siantar*, Jurusan Jinayah Siyasah, IAIN-SU, 2015.

rakyat atau representasi mereka, lembaga ini disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kekuasaan legislatif terdiri dari parlemen yang dipilih oleh rakyat, yang fungsi terpentingnya adalah merumuskan undang-undang, mengaktifkan anggaran umum atau nasional, dan mengawasi pemerintah dalam menjalankan fungsi anggaran dan administrasi.<sup>18</sup>

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh

---

<sup>18</sup>Ali Muhammad Ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern; Hukum Demokrasi, Pemilu dan Golput*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2016), h. 13.

masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam.<sup>19</sup>

## G. Metode Penelitian

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), metode adalah cara kerja yang bersistem untuk memudahkan pelaksanaan guna mencapai apa yang telah ditentukan. Dengan kata lain, metode adalah suatu cara yang sistematis untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan metode penelitian adalah suatu cara yang diikuti atau dipedomani dalam melaksanakan sebuah penelitian.<sup>20</sup> Untuk penelitian ini penulis menggunakan beberapa metode, antara lain:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu suatu penelitian yang meneliti dengan menggunakan metode membaca, mencatat serta mengolah bahan penelitian yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Sedangkan sifat penelitian ini adalah deskriptif analisis, yaitu penjelasan yang memberikan gambaran secara

---

<sup>19</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), h. 161.

<sup>20</sup>Sukiati, *Metodologi Penelitian; Sebuah Pengantar* (Medan: Perdana Publishing, 2017), h. 8.

detail tentang peran partai politik Islam dalam proses legislasi hukum Islam yang kemudian dianalisis dengan lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang.

## 2. Sumber Data

- a. Data primer, yaitu data utama atau data yang secara langsung dijadikan acuan dalam pembahasan skripsi ini, yaitu produk perundang-undangan yang berdasarkan hukum Islam atas perjuangan partai politik Islam terutama literatur yang terkait dengan proses legislasi undang-undang penyelenggaraan ibadah haji dan peran partai politik Islam.
- b. Data sekunder, yaitu data pendukung dalam penulisan skripsi yang dijadikan acuan dari berbagai literatur, buku-buku, karya ilmiah, internet, jurnal, dokumen dan kamus yang ada kaitannya dengan permasalahan skripsi ini.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang lebih akurat dan faktual, teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui *library research* dengan

penelitian kualitatif, yaitu dengan mencari referensi yang berkaitan dan mempunyai relevansi dengan penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan adalah observasi.

#### 4. Metode Analisis Data

Sebagai tindak lanjut pengumpulan data, maka analisis data menjadi sangat signifikan untuk menuju penelitian ini dan dalam menganalisis data, penulis menggunakan analisis deskriptif yaitu prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara menggambarkan keadaan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang ada. Metode analisis deskriptif ini bertujuan untuk menggambarkan secara detail tentang peran partai politik Islam dalam proses legislasi Undang-undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Studi Masa Pemerintahan B.J. Habibie).

#### **H. Sistematika Penulisan**

Untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh dan keterkaitan antara BAB yang satu dengan BAB yang lain serta penjelasan penelitian yang dibayangkan, maka perlu adanya sistematika penulisan. Adapun sistematika penulisan skripsi ini akan melalui beberapa tahap pembahasan yaitu:

BAB I: Dalam bab pendahuluan, peneliti akan memaparkan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: Merupakan tinjauan umum tentang penjabaran partai politik Islam di Indonesia yang berisi tentang uraian Pengertian Partai Politik Islam, Sejarah Partai Politik Islam, Peran dan Fungsi Partai Politik Islam, Sejarah Partai Politik Islam di Indonesia, Pemilu Perdana di Indonesia, Partai Politik Islam dan Pemilu sebelum Pemerintahan B.J. Habibie dan Partai Politik Islam Pada Masa Pemerintahan B.J. Habibie.

BAB III: Dalam bab ini akan mengkaji tentang ketentuan fungsi legislasi dalam Perspektif Fiqh Siyasa dan ketentuan legislasi menurut konstitusi.

BAB IV: Dalam bab ini merupakan temuan dan pembahasan tentang Regulasi dan Proses Legislasi Undang-undang Haji yang terdiri dari Pengaturan tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia dan Peran Partai Politik Islam dalam Proses Legislasi Undang-undang No. 17 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

BAB V: Bab ini merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan dari hasil penelitian, disamping itu penulis akan mengemukakan saran-saran dan diakhiri dengan daftar pustaka serta daftar riwayat hidup penulis.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PARTAI POLITIK ISLAM

#### A. Partai Politik Islam

##### 1. Pengertian Partai Politik Islam

Partai politik secara etimologis berasal dari kata partai dan politik. Kata “partai” berasal dari bahasa Inggris “*part*” yang berarti menunjuk kepada sebagian orang yang seases, sehaluan dan setuju terutama di bidang politik. Sedangkan politik yang dalam bahasa Inggris “*politics*” berarti ilmu yang mengatur ketatanegaraan atau seni mengatur dan mengurus negara dan ilmu kenegaraan.<sup>21</sup>

Partai politik adalah perkumpulan orang-orang yang seideologi atau tempat atau wadah penyaringan dan pembulatan serta tempat berkumpulnya orang-orang yang seide, cita-cita dan kepentingan.<sup>22</sup>

Partai politik Islam telah ada dan berkembang hingga saat ini. Dari sini dapat diketahui, bahwa lahirnya partai politik Islam di Indonesia menunjukkan

---

<sup>21</sup>BN Marbun, *Kamus Politik* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), h. 5.

<sup>22</sup>Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik* (Jakarta: Rajawali Press, 1993), h. 209.

kenyataan bahwa dinamika politik di negeri ini salah satunya berorientasi aliran. Menurut Th. Sumartana sebagaimana dikemukakan oleh Lili Romli, ada beberapa hal yang menyebabkan munculnya partai politik berbasis agama. Pertama, karena agama itu sendiri memiliki dukungan teologis untuk mencapai cita-cita berdasarkan keagamaan yang dipercayai. Kedua, karena ikatan politik dari para warganya menyebabkan agama sebagai faktor pengikat untuk mendukung pemimpin dari kelompok.<sup>23</sup>

Partai politik merupakan bagian dari infrastruktur politik dalam suatu negara. Untuk memahaminya maka beberapa ahli menyatakan pendapat tentang pengertian dari partai politik. Berikut ini pengertian partai politik yang dikemukakan oleh para ahli:

- a. Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik, merebut kedudukan

---

<sup>23</sup>Lili Romli, *Islam Yes Partai islam Yes; Sejarah Perkembangan Partai-partai Islam di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h. 115-116.

politik, biasanya dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan mereka.<sup>24</sup>

- b. Sigmund Neumann dalam *Modern Political Parties* mengemukakan definisi sebagai berikut: *a political party is the articulate organization of society's active political agents, those who are concerned with the control of government power and who who compete for popular support with another group or groups holding divergent views* (partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda).<sup>25</sup>

- c. Menurut Firmanzah, ia menegaskan bahwa partai politik adalah organisasi publik yang bertujuan untuk membentuk opini masyarakat dan membawa pemimpinnya berkuasa dan memungkinkan para pendukungnya mendapat keuntungan dari dukungan tersebut.

Karena itu partai politik setidaknya memiliki empat karakteristik dasar,

---

<sup>24</sup>Muhadam Labolo, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia : Teori Konsep dan Strategi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), h. 11.

<sup>25</sup>*Ibid.*

yaitu organisasi yang berjangka panjang, memiliki struktur organisasi yang berjenjang (Pusat, Daerah, Cabang, Ranting) dan adanya pembagian divisi disetiap masing-masing level, memiliki orientasi kekuasaan sebagai alat untuk mengimplementasikan kepentingan rakyat, dan meraih dukungan suara sebanyak mungkin agar partai dapat diterima oleh masyarakat luas.<sup>26</sup>

- d. Selain pendapat para ahli tersebut, pengertian partai politik juga dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang dimaksud dengan partai politik adalah setiap organisasi yang dibentuk oleh warga Negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui pemilihan umum.<sup>27</sup>

Setelah memaparkan pengertian partai politik, jika dikaitkan dengan Islam maka Islam dalam konteks ini dipahami sebagai doktrin agama yang harus diimplementasikan dalam masyarakat serta mengatur seluruh aktivitas dan

---

<sup>26</sup>Firmanzah, *Mengelola Partai Politik; Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), h. 66.

<sup>27</sup>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Pasal 1 ayat (1).

perilaku manusia di dalamnya. Sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Al-Qur'an bahwa Islam merupakan agama komprehensif yang sudah mengatur segala sesuatu yang adak di muka bumi. Dengan demikian, partai politik Islam dapat dipahami sebagai sebuah organisasi publik yang memperjuangkan nilai-nilai Islam dalam konteks yang beerbeda-beda melalui penguasaan struktur kelembagaan pemerintah baik pada level legislatif maupun eksekutif. Proses mendapatkan kekuasaan itu diperoleh melalui keikutsertaan dalam pemilu serta melakukan kampanye dengan menjual isu dan program-program yang tidak lepas dari nilai-nilai ideologis Islam.<sup>28</sup>

Dari sinilah kemudian muncul istilah partai politik Islam atau partai yang dilandaskan pada simbol-simbol Islam, penganut Islam maupun substansi ajaran Islam. Indonesia sebagai negara yang mayoritas penduduknya muslim tak bisa mengelak dengan menjamurnya partai-partai yang menamakan dirinya sebagai partai Islam. Pembahasan bagaimana format dan bentuk partai Islam tidak lepas dari pola hubungan Islam dan politik yang sekarang ini berkembang di tengah masyarakat Indonesia. Partai politik Islam seperti PKS, PPP dan PBB secara tegas menamakan dirinya sebagai Partai politik Islam. Sementara PKB dan PAN

---

<sup>28</sup>Ridho Al Hamdi, *Partai Politik Islam; Teori dan Praktik di Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), h. 8.

secara jelas berlatarbelakang sebagai organisasi sosial keagamaan menamakan dirinya sebagai partai terbuka bagi penganut agama manapun.<sup>29</sup>

Berdasarkan kajian ilmu politik, penggunaan istilah “Partai Islam” setidaknya memiliki dua konotasi. Pertama, ideologi organisasi yaitu merujuk pada partai politik yang menjadikan Islam sebagai dasar ideologinya. Ideologi organisatoris dianggap penting karena ia merupakan tujuan dan orientasi. Ideologi menjadi alat pembeda antara satu partai dengan partai lainnya. Kedua, basis sosio-kultural yaitu partai politik dilihat bukan hanya sebagai organisasi tetapi juga sebagai sarana atau media bagi masyarakat atau kelompok-kelompok di masyarakat untuk mengartikulasikan, mengekspresikan dan memperjuangkan kepentingan politiknya. Sehingga, identitas dari sebuah partai bukan hanya bentuk organisasinya namun lebih kepada basis sosio-kultural kelompok masyarakat yang diwakilinya.

Sejalan dengan hal tersebut, berdasarkan dengan data dan fakta historis partai yang berasaskan Islam dibagi menjadi tiga kategori: pertama, partai Islam

---

<sup>29</sup>Imam Yahya, *Gagasan Fikih Partai Politik dalam Khazanah Klasik* (Semarang: Walisongo Press, 2010), h. 15.

yang berasaskan Islam, kedua partai Islam yang berasaskan Islam dan Pancasila, ketiga partai Islam yang berasaskan Pancasila tetapi berbasis massa Islam.<sup>30</sup>

## 2. Sejarah Partai Politik Islam

Mengenai sejarah partai politik Islam, dapat ditelusuri sejak masa kepemimpinan khalifah Utsman bin Affan yang berseteru dengan Ali bin Abi Thalib. Peristiwa itu dikenal dengan peristiwa Ali kontra Utsman yang menimbulkan perdebatan di kalangan kaum Muslimin, siapakah yang benar dan yang salah diantara keduanya. Hal pertama yang diperselisihkan adalah mengenai *imamah* (kepemimpinan kaum muslimin) dan syarat-syaratnya serta siapa yang berhak memegangnya. Kelompok Ali meyakini bahwa *imamah* yang tepat adalah Ali dan keturunannya. Sedangkan lawan politiknya mengatakan, bahwa yang berhak memegang jabatan *imamah* haruslah orang terbaik dan paling cakap meskipun dia budak dan bukan dari keturunan Quraisy.<sup>31</sup>

Setelah Utsman meninggal dunia (tahun 655 M), pembaiatan umat Islam terhadap Ali sebagai khalifah ternyata tidak disetujui oleh seluruh kaum muslimin pada saat itu. Pada saat yang bersamaan, umat Islam terpecah belah

---

<sup>30</sup>*Ibid.*

<sup>31</sup>A. Hanafi, *Pengantar Teologi Islam* (Jakarta: Pustaka Al-Husna Baru, 2003), h. 13.

menjadi dua kubu. Pertama, kubu yang mendukung pembaiatan Ali. Kedua, kubu yang mendukung Mu'awiyah sebagai khalifah yang tepat setelah Utsman bin Affan. Di satu sisi, Ali menyatakan bahwa pembaiatannya telah resmi dan sah. Bagi mereka yang terlambat membaiat, diminta untuk mengikuti keputusan yang sudah ditetapkan oleh kaum muslimin di Madinah, tempat tinggal Nabi Muhammad SAW dan kampung halaman para sahabat. Di sisi yang lain, kelompok penentang Ali menyatakan bahwa pembaiatannya tidak sah karena *Ahlu Halli wal 'Aqdi* (lembaga yang berhak memilih pemimpin Islam) berselisih pendapat. Di antara para anggota lembaga ini ada yang mengatakan, bahwa yang layak menjadi khalifah adalah Mu'awiyah, Amr bin Ash, Ummul Mu'minin 'Aisyah dan lain sebagainya.<sup>32</sup>

Di samping kedua kelompok ini, adakelompok ketiga yang minoritas. kelompok ini tidak menemukan bentuk kebenaran sehingga mereka tidak hadir dalam pembaiatan, menjauhi massa dan tidak ikut serta dalam peperangan. Kelompok ini juga berpandangan, bahwa umat Islam sedang dalam fitnah sehingga harus ditenangkan dulu sebelum memulai memikirkan soal khalifah. Mereka yang tergabung dalam kelompok ini antara lain Saad bin

---

<sup>32</sup>H. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), h. 31-32.

Abi Waqqash, Abdullah bin Umar, Usamah bin Zaid, Muhammad bin Maslamah, Abu Sa'id Al-Khudri, Hassan bin Tsabit, Maslamah bin Mukhallad, Abdullah bin Salam dan An-Nu'man bin Basyir.

Dalam perkembangan selanjutnya, para pendukung Ali mengalami kelompok internal dan terbelah menjadi dua. Kelompok pertama disebut dengan Syi'ah, yaitu orang-orang yang tetap setia dan loyal dengan kekhalifahan Ali hingga wafatnya. Kesetiaan kelompok pertama ini hingga anak cucu keturunan berikutnya. Kelompok kedua disebut dengan Khawarij, yaitu kelompok yang pada awalnya begitu amat sangat setia terhadap Ali tetapi karena sebuah peristiwa bernama peristiwa At-Tahkim, yaitu peristiwa perselisihan antara kelompok Ali dan Mu'awiyah tentang siapa yang berhak atas wilayah Syam dan Irak, akhirnya mereka keluar dari barisan pendukung Ali bahkan menjadi pendukung Ali bahkan menjadi pembangkang dan mengecam Ali dan pendukungnya.<sup>33</sup>

Selain itu, hal yang menjadi perdebatan antara kelompok Syi'ah dan Khawarij adalah apa yang dimaksud dengan dosa besar. Dari perdebatan ini menimbulkan perselisihan mengenai perdebatan iman. Perdebatan tentang dosa

---

<sup>33</sup> *Ibid*, h. 32.

besar ini bermula dari pembunuhan terhadap Utsman. Dari sinilah awal mula munculnya partai politik Islam yang kemudian melahirkan sekte-sekte politik pada periode selanjutnya seperti Murji'ah, Asy'ariyah, Mu'tazilah serta sekte-sekte lainnya.

### **3. Peran dan Fungsi Partai Politik Islam**

Secara simbolik manusia sering disebut sebagai makhluk yang suka berpolitik (*zoon politicon* atau *homo politicus*). Politik ibarat sebuah produk yang lahir begitu saja seiring dengan arus kompetisi kehidupan manusia. Politik juga bisa disebut sebagai “cara” yang memang harus lahir sebagai media manusia menggapai harapan. Sejalan dengan hal tersebut menjadi lebih jelas bahwa politik atau siyasah dalam Islam itu makna awalnya adalah mengurus atau mengatur urusan sosial masyarakat. Berkecimpung dalam politik berarti mempertahankan dan mengurus kondisi dan persoalan rakyat. Salah satu tujuan dari pengaturan itu adalah menghilangkan kezhaliman penguasa pada kaum muslimin dan melenyapkan kejahatan musuh-musuh yang hendak

merusak kehidupan masyarakat baik kekuatan perusak yang berasal dari dalam maupun dari luar.<sup>34</sup>

Al-Qur'an dan Sunnah sebagai sumber ajaran Islam memiliki nilai-nilai praktis yang dapat diaplikasikan kedalam setiap aspek kehidupan manusia, baik manusia sebagai makhluk individu maupun makhluk sosial. Maka dalam menjabarkan ajaran Islam dalam aspek kehidupan diperlukan adanya usaha sungguh-sungguh oleh setiap muslim untuk mempelajari dan menghayati nilai Islam kemudian dirumuskan kedalam kerangka kehidupan yang sesuai dengan kondisi aktual suatu masyarakat tersebut.<sup>35</sup>

Sebagai representasi dari perjuangan Islam, partai politik Islam harus memiliki tujuan sebagai spirit gerakannya. Tentunya, tujuan dari politik Islam tidak terlepas dari keberadaan sebuah institusi negara sebagai media bagi partai Islam untuk mewujudkan cita-cita besar Islam. Adapun tujuan dari partai politik Islam dapat dirumuskan dalam salah satu ayat Al-Qur'an yang berbunyi *Baldatun thayyibatun wa Rabbun ghafur* yang artinya terwujudnya sebuah negara yang terdiri atas masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera yang

---

<sup>34</sup>Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Pemerintahan Islam Menurut Ibnu Taimiyah* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994), h. 5.

<sup>35</sup>Adnan, *Islam Sosial* (Yogyakarta: Menara Kudus Yogya, 2003), h. 35-37.

diridhai oleh Allah SWT. Dari tujuan ini dapat dirumuskan tiga tujuan utama partai politik Islam.

- a. Masyarakat yang adil. Keadaan dimana seluruh masyarakat di suatu negara tidak ada yang merasa terintimidasi maupun terpinggirkan dari kehidupan masyarakat luas serta mendapatkan hak-haknya sebagai warga yang mendiami suatu daerah tertentu. Keadilan meliputi segala hal yang melekat pada mereka seperti hak hidup, hak mendapatkan keamanan, hak berbicara dan lain sebagainya.
- b. Masyarakat yang makmur dan sejahtera. Setiap manusia menginginkan hidup bahagia. Salah satu indikator hidup bahagia adalah memperoleh kemakmuran dan kesejahteraan hidup. Makmur mengindikasikan kehidupan seseorang sudah cukup dari segi materi dan sejahtera mengindikasikan bahagianya seseorang tidak hanya dari segi materi tetapi juga dari segi psikis, misalnya bahagia berada pada lingkungan keluarga yang peduli dan perhatian terhadap mereka.
- c. Masyarakat yang aman dan nyaman. Salah satu fungsi negara adalah membuat warganya merasa aman dari berbagai bentuk kejahatan

maupun tindakan kriminal lainnya. Sedangkan nyaman adalah rasa bahagia dari segi psikologis seseorang yang hidup dalam lingkaran tertentu. Tujuan ini merupakan tujuan dari partai politik Islam untuk menjadikan masyarakat tidak merasa terganggu dari segala bentuk kejahatan maupun gangguan.<sup>36</sup>

## **B. Partai Politik Islam dan Pemilu Perdana**

### **1. Sejarah Partai Politik Islam di Indonesia**

Dalam sejarah politik Indonesia, di kalangan pemikir Islam mengalami perdebatan tentang suatu hal yang fundamental, mengenai perlukah umat Islam melahirkan dan memiliki partai Islam? Di satu sisi, ada kelompok yang menolak dibentuknya partai Islam yang diwakili oleh pemikiran Nurcholis Madjid alias Cak Nur. Di sisi lain ada kelompok yang sangat keras memperjuangkan perlunya kelahiran partai Islam sebagai alat perjuangan dan aspirasi politik kaum muslim untuk mengimplementasikan nilai-nilai Islam yang menurut mereka sesuai dengan kehidupan umat di dalam sebuah negara.

---

<sup>36</sup>Ridho Al Hamdi, *Op. Cit.*, h. 10-11.

Untuk gagasan yang pertama, yaitu tidak perlunya dibentuk partai Islam merupakan hasil renungan yang dipopulerkan oleh lulusan Chicago University yang terkenal dengan slogannya: “Islam Yes, Partai Islam No!”. Menurut Cak Nur, harus ada pemisahan antara urusan agama dan politik. Agama tidak boleh dibawa-bawa pada urusan praktis yang ujung-ujungnya hanya akan membawa konflik antara umat Islam.

Dengan adanya pemisahan tersebut, umat Islam bisa lebih konsen pada urusan-urusan dakwah dan keummatan serta urusan lain semisal pendidikan dan sosial. Sedangkan urusan politik diserahkan pada partai politik yang cenderung menggunakan simbol nasionalis atau moderat tanpa harus mencantumkan asas dan simbol-simbol Islam. Sedangkan gagasan yang kedua, yaitu perlunya partai Islam sebagai alat perjuangan politik Islam muncul dari kalangan praktisi politik. Menurut mereka, mayoritas penduduk Indonesia adalah Muslim. Ini merupakan modal besar bagi mereka untuk mendirikan partai politik agar aspirasi kelompok Islam dapat terwakilkan dalam kebijakan-kebijakan di pemerintahan. Pemikiran kedua ini hingga kini diyakini oleh sebagian besar kelompok Islam dan pada kenyataannya animo kaum muslim

untuk berpolitik praktis tetap besar, sehingga pemikiran Cak Nur pasca meninggalnya seolah terpinggirkan dan tak lagi dimunculkan ke permukaan.<sup>37</sup>

Namun demikian, partai politik Islam telah ada dan berkembang hingga saat ini. Dari sini dapat diketahui bahwa lahirnya partai politik Islam di Indonesia menunjukkan kenyataan bahwa dinamika politik di negeri ini salah satunya berorientasi aliran. Menurut Th. Sumartana, ada beberapa hal yang menyebabkan munculnya partai politik berbasis agama. Pertama, karena agama itu sendiri memiliki dukungan teologis untuk mencapai cita-cita berdasarkan gagasan-gagasan keagamaan yang dipercayai. Kedua, karena ikatan politik dari para warganya menyebabkan agama sebagai faktor pengikat untuk mendukung pemimpin dari kelompok agama tersebut. Ketiga, karena umat agama tersebut merasa lebih nyaman dengan pemimpin politik yang lahir dari komunitasnya sendiri dan tidak percaya apabila politik dikuasai oleh kelompok agama yang lain.<sup>38</sup>

Ada beberapa alasan mengapa partai politik Islam diperlukan di Indonesia. *Pertama*, faktor teologis. Dalam Islam, hubungan antara agama dan

---

<sup>37</sup> *Ibid*, h. 5.

<sup>38</sup> Lili Romli, *Op. Cit.*, h. 115-116.

negara belum terselesaikan. Dalam kitab suci memang tidak dikatakan secara eksplisit tentang hubungan tersebut. Ia hanya menjelaskan secara global dan garis-garis besarnya saja, seperti perlunya penegakan keadilan, persamaan, musyawarah dan toleransi. Oleh karena sifatnya *guidelines* tersebut, kemudian menumbuhkan berbagai penafsiran terhadap masalah hubungan antara agama dan negara.

Ada tiga pandangan tentang hubungan agama dan negara, yaitu bersifat *integrated*, *simbiosis-mutualisme* dan *sekularistik*. Dalam kaitannya itu, perlu adanya partai politik Islam berkaitan dengan pandangan yang pertama, yaitu bersatunya antara agama dan negara. Agama tidak bisa dipisahkan, karena itu Islam adalah *din wa daulah* (Islam itu agama sekaligus juga kedaulatan/negara). Mengenai urusan kemasyarakatan, termasuk di dalamnya urusan negara dan politik, merupakan bagian yang melekat dari urusan agama. Sebagai manifestasi dari pandangan ini, perlu adanya kekuasaan politik. Kekuasaan ini diperlukan untuk menerapkan hukum-hukum Islam. Dengan demikian pendirian partai politik Islam merupakan suatu keharusan atas dasar pandangan teologis tersebut.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup>*Ibid*, h. 116-117.

*Kedua*, faktor sosiologis. Islam di Indonesia merupakan mayoritas. Data BPS tahun 2010 menyebutkan bahwa penduduk muslim di Indonesia mencapai prosentase 87% dibanding pemeluk agama lain. Jumlah mayoritas tersebut merupakan kekuatan besar bagi kelompok muslim untuk menggalang kekuatan melalui partai politik dan menyalurkan aspirasi politik yang sesuai dengan nilai-nilai luhur Islam. Anggapannya, penduduk mayoritas akan merasa lebih aman dan nyaman jika menyalurkan aspirasi politiknya melalui partai politik Islam. Atas dasar itulah, pendirian partai politik di Indonesia merupakan sebuah keniscayaan. Konteks soisologis inilah yang digunakan oleh elit-elit Islam untuk mendirikan partai politik Islam. Namun kelompok Islam abangan dan substansialistik menolak bentuk-bentuk formalistik agama sehingga mereka menginginkan partai politik yang berorientasi pada nasionalis-religius.<sup>40</sup>

*Ketiga*, faktor historis. Dalam sejarah Indonesia, Islam merupakan satu kekuatan yang sangat berperan melawan penjajahan. Sebelum kemerdekaan, kelompok Islam merupakan salah satu garda terdepan dalam mengusir penjajah Belanda maupun Jepang. Hal ini terbukti dengan kelahiran organisasi-organisasi sosial maupun politik seperti Budi Oetomo, Muhammadiyah dan Sarekat Islam

---

<sup>40</sup> *Ibid*, h. 117-119.

yang berbasis muslim dan dengan gigih memperjuangkan kemerdekaan dan kedaulatan Indonesia. Elit-elit dari gerakan ini bersatu padu melawan penjajah dengan harapan bumi pertiwi dapat tegak dan merdeka. Gambaran tersebut menunjukkan bahwa secara historis keberadaan partai politik Islam tidak bisa dipisahkan dengan perjuangan dalam menegakkan Republik Indonesia. Bahkan mayoritas para pendiri dan pencetus dasar-dasar negara adalah kalangan muslim. Atas dasar itulah partai politik di Indonesia merupakan keniscayaan dari hasil perjuangan panjang Indonesia.

Dengan demikian, kemunculan dan keberadaan partai Islam di Indonesia merupakan sebuah keniscayaan dari sejarah politik itu sendiri. Islam, kaum muslimin dan politik menjadi satu entitas yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Namun besarnya jumlah umat Islam tersebut tidaklah serta merta seragam satu pemikiran. Sebaliknya, jumlah yang banyak itulah menyebabkan heterogenitas di kalangan umat Islam. Hal ini disebabkan oleh faktor perbedaan budaya, pendidikan, agama, konteks sosial-politik serta realitas yang dihadapi oleh mereka di masing-masing daerahnya. Para ahli memiliki perbedaan pendapat dalam mengklasifikasikan keragaman umat Islam di Indonesia.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid*, h. 119.

Partai politik Islam yang didirikan pertama kali oleh umat Islam di Indonesia adalah Sarekat Islam (SI) pada tanggal 11 November 1912 di Solo. Partai ini lahir dari sebuah organisasi dagang yang bernama SDI yang dicetuskan pada tahun 1905 di kota yang sama oleh Haji Samanhudi (1868-1956), seorang pedagang batik sukses di Surakarta. Tirtiadisurjo (1880-1918) adalah orang yang berperan penting mendorong Samanhudi dalam mendirikan organisasi ini. Kelahiran SI disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, keinginan untuk melindungi diri dari persaingan yang semakin keras di bidang perdagangan batik, terutama dalam menghadapi kelompok Cina serta sikap superioritas mereka terhadap orang Indonesia karena keberhasilan Revolusi Cina tahun 1911. *Kedua*, membentengi masyarakat Indonesia yang ada di Solo dari tekanan kaum bangsawan mereka sendiri dan kelompok Cina. *Ketiga*, sebagai instrumen umat Islam untuk membendung politik pengkristenan pemerintah Belanda dan kegiatan misionaris. Tiga hal tersebut yang pada akhirnya memberikan posisi kuat SI di hadapan para pedagang Cina maupun pemerintah kolonial Belanda saat itu.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942* (Jakarta: LP3ES, 1985), h. 115-116.

## 2. Pemilu Perdana di Indonesia

Sejak Indonesia merdeka, keinginan untuk mengadakan pemilu selalu muncul setiap tahun. Tetapi keinginan itu selalu kandas disebabkan pada saat itu, suasana masih dalam kondisi revolusi mempertahankan kemerdekaan dan mengatasi munculnya gerakan-gerakan kedaerahan. Di samping itu, belum terlaksananya pemilu disebabkan belum adanya pijakan yang dijadikan dasar untuk rujukan. Barulah pada tahun 1955, pemerintahan di bawah kabinet Boerhanuddin Harahap (Masyumi) bisa melaksanakan pemilu secara jujur dan adil. Pemilu ini didasarkan pada Undang-undang Pemilihan Umum No. 7 Tahun 1953 dengan asas umum, periodik, jujur, berkesamaan, bebas, rahasia dan langsung.

Sistem pemilihan yang dipakai adalah sistem proporsional murni (sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar dan sisa suara terbanyak). Penentuan jumlah kursi di tiap Dapil benar-benar didasarkan pada proporsi jumlah penduduk. Di Dapil Jawa, jumlah kursi yang diperuntukkan untuk wilayah ini sebanyak 172 dari 257 kursi di DPR RI (prosentase 66,92%).

Sedangkan di daerah pemilihan di luar Jawa hanya mendapatkan jatah 85 kursi.<sup>43</sup>

Tujuan pemilu kali ini adalah untuk memilih anggota Majelis Konstituante dan anggota DPR. Sistem pemilihannya menggunakan sistem daftar tertutup atau meminjam istilah Lijphart disebut *closed list system*. Para pemilih harus memilih satu partai politik saja dari partai-partai yang tersedia sebagai peserta pemilu, bukan memilih kandidat/calon.

Sedangkan kandidat yang bertarung keberadaannya dalam daftar calon ditentukan oleh partai. Dengan begitu, pelaksanaan pemilu 1955 relatif bebas dan adil. Mereka yang berhak memilih adalah WNI yang sudah berumur 18 tahun atau sudah menikah. Prosedur pendaftarannya tidak menggunakan sistem stelsel aktif. Artinya, petugas pemilihan berkewajiban mendata semua warga negara yang sudah memiliki hak pilih. Prosedur nominasi calegnya ditentukan secara internal oleh partai politik. Sementara kuota atau proporsi untuk memperoleh suatu kursi adalah ekuivalen dengan 300 ribu pemilih. Jumlah

---

<sup>43</sup>Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004* (Surabaya: Pustaka Eureka, 2006), h. 37-38.

penduduk yang terdaftar pada tahun 1955 sejumlah 43.104.464 orang dan pemilih terdaftar ada 37.875.299 orang.<sup>44</sup>

Pemilu kali ini diikuti oleh 172 tanda gambar yang terdiri dari perorangan, partai politik nasional, partai politik lokal dan organisasi kemasyarakatan (non-partai politik). Sedangkan penyelenggaraan pemilu diorganisir oleh kepanitiaan dalam lima tingkat, di tingkat nasional: Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Kemudian ada panitia pemilihan di tiap daerah pemilihan, panitia pemilihan di tingkat kabupaten, panitia pemungutan suara tingkat kecamatan dan panitia pendaftaran pemilih untuk tingkat desa. Keanggotaan panitia didominasi oleh pejabat pemerintah pada posisi ketua, sementara parpol pada posisi wakil atau anggota biasa.

Sistem pemilihan yang demikian memiliki konsekuensi sebagai berikut. *Pertama*, adanya ketidakproporsionalan berdasarkan wilayah. Hal ini disebabkan ketimpangan antara jumlah perwakilan Jawa dan luar Jawa. *Kedua*, adanya fragmentasi politik. Hal ini sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari sistem proporsional, yang memungkinkan munculnya partai-partai kecil. Akibatnya sangat sulit mendapatkan suara mayoritas di parlemen, sehingga

---

<sup>44</sup>*Ibid*, h. 38.

sering kali sidang-sidang di parlemen tidak memperoleh kesepakatan dan mengalami *dead lock*. Munculnya fragmentasi politik ini disebabkan sistem proporsional yang diterapkan tidak disertai dengan *electoral threshold*. Padahal keberadaan *electoral threshold* ini sangat penting untuk mengeliminir fragmentasi politik.<sup>45</sup>

### C. Partai Politik Islam di Indonesia

#### 1. Parpol Islam dan Pemilu pra Pemerintahan B.J. Habibie

##### a. Pembubaran Masyumi

Setelah pemilu 1955 terlaksana dengan aman dan damai, perjuangan partai Islam mengalami fragmentasi yang kurang stabil. Ditengah tidak jelasnya kerja Majelis Konstituante dalam menyusun UUD permanen, Soekarno pada akhirnya mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juni 1959 yang isinya adalah menetapkan UUD '45 sebagai UUD permanen Indonesia dan pada saat yang bersamaan membubarkan Majelis Konstituante karena kerjanya dianggap oleh Soekarno tidak jelas. Padahal, menurut sumber yang lain, Majelis Konstituante hampir selesai dalam menyusun UUD permanen tersebut. Hanya

---

<sup>45</sup> *Ibid*, h. 38-39.

saja, ketidaksabaran Soekarno lah yang membuat dirinya membubarkan lembaga rakyat tersebut yang merupakan hasil mandat pemilu 1955. Pasca peristiwa tersebut, Soekarno menyatakan bahwa periode kepemimpinannya adalah Demokrasi Terpimpin. Maksud dari gagasan ini adalah bahwa Soekarno merupakan pemimpin tunggal dan tidak ada yang berhak melawannya. Konsep yang demikian ini memiliki sejumlah dampak yang tidak berpihak terhadap partai-partai Islam.

Pemusatan kekuasaan di satu tangan ini mengakibatkan politik umat Islam semakin lemah dan mengalami fragmentasi. Ketika kelompok modernis seperti Masyumi mengambil sikap kritis dan menentang atas kebijakan-kebijakan pemerintahan Soekarno, partai Islam yang lainnya seperti NU, PSII, dan Perti justru mengambil sikap sebaliknya, mendukung Demokrasi Terpimpin. Akibatnya, Masyumi dianggap oleh Soekarno sebagai penghambat revolusi sehingga keberadaannya harus ditinjau kembali, dan pada tanggal 20 Maret 1960, Masyumi dikucilkan dari DPR Gotong Royong yang merupakan parlemen bentukan Soekarno untuk menggantikan parlemen hasil pemilu 1955. Sedangkan Partai NU, PSII dan Perti tetap diizinkan eksis karena mereka mendukung konsep NASAKOM penguasa. Tidak lama kemudian, empat bulan

setelah dikucilkan (sekitar Juli 1960), Masyumi resmi dibubarkan dengan alasan terlibat dalam pemberontakan PRRI/Permesta di Sumatera Barat.<sup>46</sup>

Padahal menurut dokumen politik, Masyumi tidak memiliki hubungan maupun keterlibatan secara organisatoris di dalam peristiwa PRRI. Yang terlibat hanya personal tokoh-tokohnya seperti Mohammad Natsir, Syafruddin Prawiranegoro dan Burhanuddin Harahap. Peranan mereka bertiga lebih banyak sebagai pemberi landasan teoritik bagi perjuangan untuk menekan pemerintah. Bahkan, berkat peranan mereka pula, PRRI tidak berubah menjadi gerakan separatis. Namun, nasib malang menimpa para politisi Masyumi. Selain tiga tokoh tersebut, nama-nama lain juga ditangkap seperti Mohammad Roem, Prawoto Mangkusaswito, Isa Anshori, Kasman Singodimejo, Yusuf Wibisono, Hamka, Assat dan KH. EZ. Muttaqin.<sup>47</sup>

Dibubarkannya Masyumi menjadikan Partai NU sebagai partai politik Islam terbesar saat itu. Akan tetapi, sebenarnya pengaruh Partai NU sangat kecil dalam proses pengambilan keputusan nasional di masa Demokrasi Terpimpin. Sebagaimana telah diketahui, bahwa ide dasar dari gagasan Demokrasi

---

<sup>46</sup>Abdul Aziz, *Politik Islam Politik; Pergulatan Ideologis PPP Menjadi Partai Islam* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006), h. 50-51.

<sup>47</sup>*Ibid*, h. 51.

Terpimpin adalah pengebirian partai-partai politik. Bagi Soekarno, partai-partai politik inilah yang menjadi penyebab tidak efektifnya roda pemerintahan. Di masa Demokrasi Terpimpin telah terjadi pemangkasan jumlah partai politik dari 24 menjadi 10 partai.<sup>48</sup>

Sebenarnya, sikap politik Partai NU tidak akomodatif, pada tataran riil partai NU tampil sebagai penantang utama gerakan PKI. Di bidang kepemudaan, ketika PKI menggalang Gerakan Ofensif Pemuda, Partai NU membentuk Banser Ansor. Di bidang perburuhan, ketika PKI membentuk SOBSI, Partai NU menandinginya dengan membentuk SARBUMUSI. Di bidang pertanian, ketika PKI menggalang para petani dalam BTI, Partai NU membendunginya dengan membentuk PERTANU, di bidang kebudayaan, ketika PKI membentuk LEKRA, Partai NU membentuk LESBUMI. Di samping itu pula Partai NU juga mendirikan organisasi independen seperti IPNU, Muslimat NU, PERGURU NU, HPMI, ISII, Hai'ah Ta'miril Masaajid (Perkumpulan Para Pengelola Masjid) dan lain sebagainya.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> *Ibid*, h. 53.

<sup>49</sup> *Ibid*, h. 53-54.

## b. Kejayaan Partai NU

Setelah rezim Orde Lama tumbang, Soeharto mengangkat dirinya menjadi Pejabat Presiden pada tahun 1967 dan menyingkirkan Soekarno dari kegiatan politik. Kemudian, pada tahun 1968 dengan keputusan MPR Sementara, Soeharto resmi menjadi presiden RI kedua. Sejak saat itu, kekuasaan di tangan rezim Orde Baru. Tahun 1968-1971 merupakan masa transisi yang oleh Soeharto harus segera diakhiri dengan konsensus rakyat yang diekspresikan melalui pemilihan umum secara langsung.

Pemilu pada tahun 1971 diadakan pada tanggal 3 Juli 1971 dan diikuti oleh 10 kontestan partai politik, yaitu PNI, Partai NU, Parmusi, PSII, Perti, Parkindo, Partai Katolik, Murba, IPKI dan Golkar. Sejak pemilu 1971-1997, para ilmuwan politik menyatakan bahwa pada setiap pelaksanaan pemilu, pasti tidak terlepas dari persoalan-persoalan seperti campur tangan birokrasi dan ABRI, kecurangan pada saat pendaftaran, manipulasi dalam proses perhitungan suara dan lain sebagainya. Hasil pemilu 1971 menunjukkan bahwa Golkar berhasil menjadi partai pemenang dengan meraih 62,8 suara. Kemudian disusul oleh Partai NU dan Parmusi.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup>Muhammad Asfar, *Op. Cit.*, h. 75-76.

Partai-partai Islam mengalami penurunan suara yang sangat luar biasa pada pemilu 1971. Gabungan partai-partai Islam yang sebelumnya berhasil meraih 43,93% suara, pada pemilu kali ini hanya berhasil mendapatkan 27,12% suara. Penurunan terbesar terjadi pada Parmusi yang merupakan metamorfosa Partai Masyumi. Partai NU mengalami kenaikan sedikit, dari 18,4% pada pemilu 1955 menjadi 18,68% pada pemilu 1971. Kenaikan jumlah suara Partai NU berdampak pada bertambahnya kursi Partai NU di DPR RI dari 45 kursi menjadi 58 kursi. Penurunan suara partai-partai Islam memang sudah diprediksi banyak kalangan. *Pertama*, ada proses “penggarapan” terhadap Parmusi yang dikhawatirkan menjadi lahan subur bagi bangkitnya kembali kekuatan Masyumi, khususnya tokoh-tokohnya yang dinilai sebagian mereka melindungi kegiatan DI/TII. *Kedua*, kehadiran Parmusi nampaknya dipandang oleh pemerintah sebagai ancaman bagi kebesaran Golkar pada Pemilu 1971. Sebagai reinkarnasi dari Masyumi, Parmusi dikhawatirkan akan dapat mengumpulkan suara menyamai perolehan suara Masyumi pada pemilu 1955.<sup>51</sup>

Di tengah berbagai konflik yang mencuat ke permukaan dan masa transisi yang belum stabil, kekuatan dari kelompok NU di akar rumput justru

---

<sup>51</sup>*Ibid*, h. 80.

masih sangat kuat pada pemilu 1971. Kekuatan itu justru semakin bertambah dibuktikan meningkatnya suara Partai NU meskipun hanya sedikit. Karena itu, Partai NU pada pemilu 1971 menjadi *the ruling party* diantara partai-partai Islam yang lainnya. Pemilu 1971 juga menjadi masa kejayaan bagi Partai NU.

### c. Intimidasi terhadap Partai Islam

Sejak pemilu 1977, partai politik difusikan menjadi dua yaitu, PDI mewakili kelompok nasionalis yang terdiri dari PNI, IPKI, Murba, Parkindo dan Partai Katolik. Sedangkan PPP mewakili kelompok muslim yang terdiri dari Partai NU, Parmusi, PSII dan Perti. Di luar dua partai ini ada satu golongan netral yaitu Golkar. Karena itu, dari lima kali pemilu sejak 1977-1997, kontestan partai yang ikut dalam pemilu juga hanya dua partai dan satu Golongan Karya. Pemenang pemilu berturut-turut selalu diraih oleh Golkar sebagai partai penguasa dan pendukung rezim Soeharto.

Pemilu 1977 terjadi pada tanggal 2 Mei 1977, disaat melakukan kampanye, terjadi ketegangan antara PPP dan Golkar. Pemilu 1977 seakan menjadi ajang pertarungan antara Islam dan pemerintah. Awalnya Golkar dianggap ingin menyingkirkan umat Islam dari panggung politik Orde Baru. Namun, anggapan ini diperkuat oleh sejumlah bukti dilapangan. Para pejabat

sipil dan militer di tingkat lokal begitu ramah terhadap para politisi Golkar tetapi tidak terhadap para politisi PDI maupun PPP. Partai-partai selain Golkar tidak diberi izin melaksanakan rapat umum, polisi mengintimidasi pemimpin-pemimpin partai, warga desa diwajibkan oleh pemerintah desa untuk bekerja bakti ketika partai sedang mengadakan pertemuan serta untuk pemimpin Golkar mendapatkan fasilitas yang mewah dibanding pemimpin partai yang lain.

Peristiwa paling penting ketika awal-awal kampanye adalah penembakan terhadap dua pekerja PPP di Situbondo, Jawa Timur. Selain itu, peristiwa lainnya adalah adanya penculikan pemimpin Islam, intimidasi terhadap politisi lokal PPP dan PDI, serta kasus bunuh diri yang terkesan adanya perencanaan. Inilah potret pemilu 1977 yang menjadi ajang penindasan penguasa termasuk kelompok Islam termasuk juga elit-elit PDI.<sup>52</sup>

Namun demikian, pemilu tetap diselenggarakan. Hasil perolehan suara pada pemilu 1977 menunjukkan bahwa Golkar tetap menjadi partai pemenang. Dari segi perolehan suara, perolehan PPP mengejutkan banyak pihak. Mengejutkan bukan dalam arti positif, tetapi dalam arti negatif. Jauh sebelum

---

<sup>52</sup>R. William Liddel, *Pemilu-pemilu Orde Baru; Pasang Kusut Kekuasaan Politik* (Jakarta: LP3ES, 1992), h. 44.

pemilu diadakan, banyak tokoh Islam menaruh harapan besar pada PPP untuk dapat mengembalikan kejayaan partai Islam di masa rezim Soekarno yang berhasil mengumpulkan 43,93% suara pada pemilu 1955. Namun PPP hanya berhasil meraih suara 29,3%, meskipun sedikit meningkat dari pemilu 1971.

#### **d. Konflik PPP dan Campur Tangan Pemerintah**

Proses pelaksanaan pemilu 1982 diselenggarakan pada tanggal 4 Mei 1982. Pemilu kali ini tidak jauh berbeda dengan pemilu 1971 dan 1977. Keluhannya juga masih sama, seperti kecurangan, intimidasi dan sebagainya. Menjelang pemilu 1982, PPP sibuk dengan konflik internal antara kelompok NU dan MI yang salah satunya disebabkan adanya campur tangan pemerintah yang terlalu jauh terhadap masalah internal PPP. Konflik ini bermula dari perbedaan pendapat dalam Sidang Umum MPR RI yang membahas tentang GBHN (aliran kepercayaan) di komisi A dan Rantap tentang P4 di komisi B. Sedangkan dari unsur MI, SI dan Perti ingin tetap mengikuti pemungutan suara. Konflik antara NU dan MI juga terjadi dalam berbagai arena politik di parlemen yang semakin mengeras. Di tengah kemelut PPP tersebut pemilu 1982 tetap dilaksanakan.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>Muhammad Asfar, *Op. Cit.*, h. 85-86.

Setelah pemilu dilaksanakan dan proses perhitungan suara selesai, Golkar tetap menjadi partai pemenang. Menurunnya suara PPP pada pemilu kali ini disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, para pendukung dan simpatisan PPP di pedesaan masih trauma dengan cara-cara tidak proporsional yang dilakukan aparat keamanan pemerintah dalam menyelesaikan tuduhan kasus Komando Jihad. Selama rentang waktu 1977-1982, banyak tokoh-tokoh Islam di berbagai daerah ditangkap dengan tuduhan terlibat dalam aktivitas Komando Jihad. Kebetulan, hampir mayoritas tokoh-tokoh Islam yang dituduh tersebut adalah pendukung PPP. Mereka ditangkap dengan cara-cara yang tidak wajar, seperti ditangkap waktu malam, tanpa surat perintah dan tidak boleh dijenguk. *Kedua*, semakin populernya ide-ide grakan moral yang memisahkan agama dan politik. Ide sekularisasi yang digencarkan Nurcholis Madjid alias Cak Nur dengan slogannya *Islam Yes, Partai Islam No* direspon luas ditingkat bawah pada awal tahun 1980-an. Pemilu 1982 menjadi puncak ketegangan antara kelompok Islam dan pemerintah yang mengakibatkan banyak korban dari kelompok Islam dengan berbagai bentuk penindasan yang dilakukan oleh rezim yang berkuasa.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibid*, h. 87-88.

#### e. Asas Tunggal dan Merosotnya Suara PPP

Pada pemilu 1987 ada satu keputusan yang tidak menguntungkan PPP yaitu adanya keharusan organisasi sosial maupun politik mencantumkan Pancasila sebagai dasarnya. Sebagai partai politik yang selama ini dicitrakan sebagai partai Islam, PPP tentu tidak memiliki landasan formal lagi untuk menggunakan Islam sebagai basis perekat massa. Padahal, kejayaan PPP dapat diraih karena kemampuan para elit-elitnya dalam memanfaatkan simbol-simbol Islam sebagai alat mobilisasi massa. Dengan larangan penggunaan asas Islam, banyak kalangan yang meramalkan PPP akan kehilangan isu utamanya pada pemilu 1987, dan ramalan itu tidak berlebihan.

Suara PPP merosot jauh dari 27,8% pada pemilu 1982 menjadi 15,97% pada pemilu 1987. Dengan demikian, PPP kehilangan 33 kursi di DPR RI. Golkar meningkat dari 64,3% pada pemilu 1982 menjadi 73,16% pada pemilu 1987. PDI juga mengalami kenaikan dari 7,9% pada pemilu 1982 menjadi 10,87% pada pemilu 1987.<sup>55</sup>

Di kawasan pedesaan Jawa Timur, satu-satunya daya tarik PPP pada posisinya yang lekat dengan simbol partai Islam. Para pemilih tradisional NU

---

<sup>55</sup> *Ibid*, h. 89.

misalnya, menghadiri kampanye PPP bukan karena tertarik untuk mendengarkan program-program partai, bukan pula karena kehadiran elit-elit PPP tingkat pusat, tetapi karena lebih tertarik dengan ceramah dan tampilnya para tokoh dan kyai panutan mereka. Artinya, di tingkat bawah kampanye bukan sekedar alat komunikasi politik, melainkan sebagai sarana dakwah Islam. Dengan dihilangkannya asas Islam dan larangan penggunaan simbol ka'bah sebagai gambar partai, PPP seakan kehilangan identitas. Hal ini terbukti dengan tidak mampunya PPP menawarkan isu-isu alternatif kecuali mereaksi berbagai aksi kelompok-kelompok tertentu yang menyudutkan posisi partainya. Selain itu, adanya keputusan NU pada Muktamar ke-27 di Situbondo, Jawa Timur tahun 1984 yang menyatakan kembali pada khittah 1926 dan tidak ingin terlibat dalam duni politik praktis semakin menambah turunnya suara PPP. Sejak saat itu, peran elit-elit NU dalam PPP semakin dikurangi dan pada pemilu 1987, caleg-caleg dari NU semakin dikurangi dari daftar calon sementara.<sup>56</sup>

Kemerosotan suara PPP pada pemilu 1987 tidak terlepas dari campur tangan pemerintah, dimana Soeharto selangkah demi selangkah memperlemah gerakan politik kaum Islam. Hal ini sebenarnya sudah terlihat sejak keinginan

---

<sup>56</sup> *Ibid*, h. 89-90.

sebagian mantan politisi Masyumi yang ingin merehabilitasi partainya tetapi ditolak oleh Soeharto dengan jalan keluar mendirikan partai baru bernama Parmusi dengan syarat orang Masyumi tidak boleh masuk Parmusi. Hal ini berlanjut dengan adanya kebijakan fusi partai yang meringkas 9 partai menjadi dua partai (PPP dan PDI) serta satu Golongan Karya. Meskipun sudah ada kebijakan fusi, pemerintah tetap waspada pada setiap gerakan PPP yang masih kuat di akar rumput. Hal ini yang kemudian membuat pemerintah untuk kembali campur tangan terhadap dinamika di internal PPP dengan cara menyingkirkan Partai NU. Pemerintah tahu bahwa NU adalah penyumbang besar terhadap suara PPP. Karena itu, dengan cara menyingkirkan NU dari PPP, maka partai ini akan merosot suaranya. Setelah NU mundur dari keanggotaan di PPP pada tahun 1984 dan menyatakan diri sebagai organisasi sosial non politik, gerakan-gerakan PPP mulai tidak mendapatkan simpatik di tingkat akar rumput.

Hal ini diperkuat lagi dengan adanya kewajiban dari pemerintah pada awal 1980-an yang mengharuskan semua partai dan organisasi sosial menerima Pancasila sebagai “asas tunggal” mereka. Pada tahun 1985, PPP didesak untuk mengganti tanda gambarnya, Ka’bah di Makkah yang menjadi arah kiblat umat

Islam, dengan bintang yang berasal dari lambang negara pancasila dan jelas-jelas tidak terlihat Islam. Selain itu, merosotnya suara PPP disebabkan oleh adanya gerakan penggembosan dari sebagian tokoh-tokoh NU di sejumlah daerah. Para tokoh NU selalu mengkampanyekan kepada umatnya, bahwa “tak wajib nyoblos PPP, tidak haram nyoblos Golkar, tak jahat nyoblos PDI”. Karena itu, kekalahan PPP adalah kemenangan NU. Hal ini mengakibatkan hubungan NU dan pemerintah menjadi lebih dekat. Sebagian tokoh-tokoh NU menjadi elit di Golkar dan sekolah-sekolah NU menjadi sasaran dari sumbangan pemerintah.<sup>57</sup>

#### **f. Harmonisasi Islam dan Pemerintah**

Pemilu 1992 termasuk relatif lebih baik dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya selama era Orde Baru. Hal ini terkait erat dengan keinginan Golkar untuk dapat menang secara kesatria. Namun, persoalan pelanggaran dan kecurangan tetap terjadi dengan modus operandi yang jauh lebih canggih dibanding dengan pemilu sebelumnya. Pada pemilu 1992, PPP mengalami kenaikan dalam memperoleh suara sekalipun tergolong kecil peningkatannya, dari 15,97% pada pemilu 1987 menjadi 17,0% pada pemilu 1992.

---

<sup>57</sup> R. William Liddel, *Op.Cit.*, h. 94-95.

Pada pemilu kali ini, ada beberapa hal yang menarik, yaitu suara PPP dan dua partai yang lain hampir merata di semua dapil dengan perolehan suara yang berbeda-beda.<sup>58</sup> Seperti pada pemilu-pemilu sebelumnya, Golkar tetap menjadi partai pemenang pemilu meskipun mengalami penurunan suara. Hubungan harmonis antara kelompok Islam dan pemerintah semakin erat, terutama dengan diizinkan lahirnya ICMI dan masuknya menteri-menteri dari kalangan Islam ke dalam kabinet Soeharto. Momentum ini pula yang menjadikan nama B.J. Habibie melambung hingga ke posisi wakil presiden setelah Tri Sutrisno.

#### **g. Atraksi Mega-Bintang**

Pemilu 1997 diadakan dalam suasana Golkar pada posisi defensif. Pada pemilu kali ini ada fenomena yang menarik yaitu munculnya Mega-Bintang pada musim kampanye, yaitu pendukung PPP yang pro PDI atau pendukung PDI yang pro PPP. Fenomena ini setidaknya membenarkan dugaan beberapa pengamat, bahwa sebagian massa PDI hijrah ke Partai Bintang. Atas kejadian yang demikian, suara PPP naik 5% yang awalnya pada pemilu 1992 meraih 17,01% menjadi 22,43% pada pemilu 1997. Kenaikan suara PPP disebabkan

---

<sup>58</sup> Muhammad Asfar, *Op. Cit.*, h. 94-98.

salah satunya karena kembalinya massa tradisional PPP di Jawa Timur dan Jawa Tengah yang pada pemilu sebelumnya hijrah ke Golkar dan PDI. Ini artinya, ada *realignment* dari pemilih PPP yang pada pemilu sebelumnya memilih partai lain. Kenaikan suara PPP juga disebabkan reaksi simpati pemilih tradisional PPP terhadap nasib PPP karena didera ketidakberdayaan secara terus-menerus akibat penggemosan Gus Dur yang dekat dengan penguasa maupun faktor konflik yang terjadi di tubuh PDI yang mengakibatkan sebagian kader NU di PDI kembali ke PPP.<sup>59</sup>

Selain itu, naiknya suara PPP dipengaruhi oleh beberapa hal. *Pertama*, adanya kesadaran kalangan pemilih perkotaan, khususnya yang berasal dari kalangan muslim, untuk melihat PPP sebagai partai alternatif. Para pemilih ini berharap, PPP dapat berperan kritis dan menjadi lokomotif untuk berperilaku politik secara etis dan menomorsatukan akhlak yang mulia. Gejala ini terlihat dengan kegairahan massa PPP dalam menyambut yel-yel Jurkam yang memperjuangkan perbaikan sistem dengan menggunakan idiom-idiom Islam. *Kedua*, keberhasilan PPP dalam mengangkat isu reformasi politik pada saat kampanye. Pada pemilu 1997, PPP terlihat berbeda. Kali ini kampanye PPP

---

<sup>59</sup> *Ibid*, h. 101-105.

memberikan perhatian besar pada isu-isu perubahan sosial politik serta bersikap kritis terhadap pemerintah. Cara-cara yang demikian mampu meraih simpati masyarakat.<sup>60</sup>

Pada pemilu 1997 tersebut, Golkar tetap menjadi partai pemenang dan PPP tetap berada pada peringkat kedua dengan perolehan suara yang jauh lebih banyak dari pemilu sebelumnya. Dari enam kali pemilu selama rezim Orde Baru, perolehan suara tertinggi PPP terjadi pada pemilu 1977. Selebihnya, perolehan suara cenderung selalu menurun terutama pada pemilu 1987 dan 1992 yang pada saat itu penguasa sangat otoriter terutama setelah kebijakan asas tunggal sebagai satu-satunya asas untuk semua organisasi termasuk partai politik. Kebijakan ini memberikan imbas negatif pada PPP sehingga suaranya anjlok di bawah 20%.

Pasca pemilu 1977 suara PPP mengalami penurunan akibat kebijakan pemerintah yang tidak berpihak pada kepentingan PPP, terutama ketika penerapan asas tunggal pancasila sehingga dengan terpaksa PPP berganti asas. Barulah pada pemilu 1992 mengalami peningkatan, begitu juga pada pemilu 1997. Hal ini disebabkan kepiawaian elit-elit PPP dalam memainkan isu,

---

<sup>60</sup>*Ibid*, h. 105.

terutama mampu meraih simpati masyarakat terhadap PPP sebagai partai alternatif yang berani bersikap kritis terhadap pemerintah.

Jatah kursi untuk DPR RI selalu dikuasai oleh kelompok pemerintah. Kelompok oposisi(non-pemerintah) tidak pernah meraih suara di atas 30%. Disamping data tentang pembagian kursi di DPR RI selama Orde Baru, perlu disajikan juga data singkat partisipasi pemilih di Indonesia selama pemilu Orde Baru sebagai pengetahuan bersama. Partisipasi masyarakat dalam pemilu selama Orde Baru tergolong sangat tinggi di atas 90%, angka seperti ini hampir selaras dengan negara-negara komunis atau negara-negara yang menerapkan hukum wajib coblos. Namun, tingginya angka tersebut tidak terlepas dari kondisi saat itu bahwa rezim menekan rakyat untuk terlibat dalam pemilu, terutama kelompok PNS yang wajib memilih Golkar sebagai satu-satunya pilihan partai mereka, jika tidak ingin jabatan PNS dilepaskan.<sup>61</sup>

## **2. Partai Politik Islam Pada Masa Pemerintahan B.J. Habibie**

Pada tanggal 21 Mei 1998, Soeharto menyatakan pengunduran dirinya dari jabatan presiden akibat tekanan massa diberbagai daerah. Pasca tumbanganya, rezim berganti ke era Reformasi atau era transisi. Pada era

---

<sup>61</sup>*Ibid*, h.131.

reformasi, partai politik Islam banyak muncul ke permukaan bahkan mengalami fragmentasi yang sangat beragam. Kekuatan-kekuatan Islam yang pernah berjaya sejak pra kemerdekaan hinggapasca kemerdekaan kembali muncul ke pelataran publik.

Di antara mereka ada yang hanya ikut sekali dalam pemilu, setelah itu dibubarkan karena tidak mendapatkan suara signifikan. Ada yang hanya berganti nama dan lambang agar bisa lolos verifikasi pada pemilu berikutnya. Ada juga yang melakukan penggabungan (fusi) dengan beberapa partai lainnya sehingga melahirkan partai baru. Namun, ada juga partai yang selalu mendapatkan kursi dan menjadi salah satu partai yang diperhitungkan dalam dinamika politik nasional.

Di awal tumbangnya pemerintahan Orde Baru, partai-partai Islam mulai bermunculan dengan puluhan corak ideologi dan lambangnya. Dari 42 partai politik Islam, dua diantaranya tidak memenuhi persyaratan pendaftaran (diskualifikasi) oleh Depkeh yaitu Partai Amanah Masyarakat Madani (PAMM) dan Partai Persatuan Islam Indonesia (PPII) dan lima partai politik Islam lainnya sengaja tidak mendaftarkan diri ke Depkeh, yaitu Partai Ahlu Sunnah wal

Jamaah (PAS), Partai Islam Indonesia (PII), Partai Gerakan Insan Muttaqin Indonesia (GIMI), Partai Majawangi, Partai Republik Islam (PRI).

Hanya saja kelima partai tersebut telah tercatat pada Depdagri sebelum diberlakukannya UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik. Tidak ditemukan data mengapa kelima partai politik Islam tersebut “tidak berani” mendaftarkan diri ke Depkeh. Namun, setidaknya hal ini menunjukkan bahwa memang ada partai politik yang sekedar partai papan nama, untuk tidak mengatakan partai fiktif. Dengan kata lain, mereka hanya merupakan partai politik “media massa” yang deklarasinya di muat di koran-koran.<sup>62</sup> Kemudian 35 partai politik Islam tersebut mendaftarkan diri ke LPU untuk menjadi peserta pemilu tahun 1999. Setelah diseleksi, ada pengkerucutan jumlah menjadi 20 partai politik Islam dari 48 partai politik yang menjadi peserta pemilu 1999.

---

<sup>62</sup>Arskal Salim, *Islam dan Relasi Agama-Negara*, (Jakarta: Kerjasama Puslit IAIN Syarif Hidayatullah dengan The Asia Foundation dan JPPR, 1999), h. 7.

## BAB III

### KETENTUAN FUNGSI LEGISLASI

#### A. Fungsi Legislasi dalam Perspektif Fiqh Siyasah

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorangpun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan oleh Allah dalam Al-Qur'an Surat Al-An'am ayat 57 (*al-hukm illa lillah*). Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyasah istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*).

Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam. Dengan demikian, unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi: Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam

masyarakat Islam, masyarakat Islam yang akan mealaksanakannya, isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam.<sup>63</sup>

Dengan kata lain, dalam *al-sulthah al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasaḥ syar'iyah*nya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam. Sebenarnya, pembagian kekuasaan, dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintahan Islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori mereka tentang *trias politica*. Ketiga kekuasaan tersebut telah berjalan sejak Nabi Muhammad sebagai kepala negara di Madinah, Nabi membagi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya. Meskipun secara umum, semuanya bermuara kepada Nabi juga.

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk

---

<sup>63</sup>Muhammad Iqbal, *Op. Cit.*, h. 161-162.

di lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena menetapkan syari'at sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syari'at Islam yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya.<sup>64</sup>

Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syari'at Islam tersebut. Oleh karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. *Pertama*, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-Qur'an dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah undang-undang Ilahiyah yang disyari'atkan-Nya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi SAW. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara rinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

---

<sup>64</sup> *Ibid*, h. 162.

Oleh karena itu, kekuasaan legislatif menjalankan fungsi *keduanya*, yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya *al-sulthah al-tasyri'iyah* tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan qiyas (analogi). Mereka berusaha mencari *illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikannya dengan ketentuan yang terdapat di dalam nash. Di samping harus merujuk kepada nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf' al mafasid* (menggambil maslahat dan menolak kerusakan). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.<sup>65</sup>

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Kalau terjadi perubahan dalam masyarakat dan undang-undang lama tidak bisa lagi menyahuti perkembangan tersebut, maka

---

<sup>65</sup> *Ibid*, h. 163.

badan legislatif berwenang meninjaunya kembali dan menggantinya dengan undang-undang baru yang lebih relevan dengan perkembangan zaman dan antisipatif terhadap perkembangan masyarakat.

Dalam lembaga legislatif ini para anggotanya akan berdebat dan bertukar pikiran untuk menentukan undang-undang yang baru. Setelah terjadi kesepakatan, dikeluarkanlah undang-undang baru untuk diberlakukan di dalam masyarakat. Undang-undang ini dapat dikatakan efektif apabila didaftarkan di dalam lembaran Negara Sekretariat Negara dan disebarluaskan kepada masyarakat.<sup>66</sup>

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi utama yang harus dimainkan oleh wakil rakyat. Para wakil rakyat yang ada di parlemen diberi kepercayaan untuk membuat undang-undang dan peraturan yang mengatur hubungan individu dengan individu, individu dengan masyarakat, individu dengan negara dan negara dengan negara-negara lain. Dengan demikian, seorang wakil rakyat di parlemen diuntut untuk mengusulkan undang-undang dan peraturan yang mengakomodir kepentingan bangsa secara keseluruhan, tanpa pilih kasih dan memihak kepada salah satu kelompok dan golongan.

---

<sup>66</sup>*Ibid.*

Semua itu dengan tetap memperhatikan kesesuaiannya dan keselarasannya dengan syari'at Allah.

Undang-undang Islam terdiri dari tiga macam: *Pertama*, mengadakan syari'at dasar, dan ini sepenuhnya merupakan otoritas dan wewenang dari Allah SWT. *Kedua*, penjelasan suatu hukum yang sesuai dengan syari'at yang ada. *Ketiga*, meletakkan undang-undang yang mengatur segenap bidang kehidupan. Ada sejumlah kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para wakil rakyat di parlemen yang memiliki tugas dan fungsi untuk melakukan ijtihad dalam membuat undang-undang negara yang belum dicantumkan oleh syariat.<sup>67</sup> Kualifikasi tersebut adalah:

- a. Keimanan dan keyakinan penuh pada syariat Ilahi, bahwa syariat itu adalah hak, bahwa ia harus mengikutinya secara tulus, serta menjadikannya sebagai sumber inspirasi dalam menentukan visi, misi, target, tujuan, prinsip dan norma.
- b. Menguasai keilmuan bahasa Arab dan kaidah-kaidahnya. Hal itu karena Al-Qur'an diturunkan dalam bahasa Arab dan sumber-sumber informasi tentang As-Sunnah juga ditulis dalam bahasa Arab.

---

<sup>67</sup>Ali Muhammad Ash-Shallabi, *Op. Cit.*, h. 214.

- c. Menguasai keilmuan tentang Al-Qur'an dan As-Sunnah, memahami seluk-beluk syariat, hukum-hukum turunannya, dasar-dasarnya dan prinsip umumnya.
- d. Menguasai keilmuan tentang karya-karya pemikiran warisan (*turats*) para mujtahid terdahulu. Urgensi dan signifikansi hal ini tidak hanya sebatas pada masalah yang berkaitan dengan ijtihad dan praktiknya, tetapi hal ini penting untuk kelanjutan peningkatan produk hukum sekaligus berkesinambungannya. Makna ijtihad dalam hal apapun bukanlah setiap generasi meninggalkan capaian-capaian prestasi generasi-generasi sebelumnya dan memulai kembali dari baru.
- e. Menguasai keilmuan tentang situasi dan kondisi kehidupan praktis dan problematikanya. Hal itu karena tujuan yang diinginkan adalah penerapan hukum-hukum syari'at, prinsip-prinsipnya dan kaidah-kaidahnya pada tataran kehidupan praktis.
- f. Perilaku dan rekam jejak yang baik dari sudut pandang moralitas Islam, karena orang-orang tidak akan percaya terhadap hasil ijtihad apapun tanpa adanya perilaku dan rekam jejak yang baik dari orang yang bersangkutan. Orang-orang juga tidak menyimpan rasa hormat

kepada undang-undang yang lahir dari hasil ijtihad orang-orang yang tidak baik.

Syarat-syarat di atas paling tidak harus terintegrasikan pada keseluruhan anggota parlemen secara kolektif, tidak harus terintegrasikan pada tiap-tiap anggota parlemen. Hasil ijtihad apapun yang tidak lahir dari proses ijtihad yang memperhatikan secara penuh syarat-syarat tersebut, maka akan berpotensi menghasilkan produk hukum yang *ngawur* dan tidak selaras dengan Islam, tidak dalam kaidah-kaidah umumnya maupun spiritnya. Juga tidak sejalan dengan tuntutan pembangunan masyarakat muslim. Dengan demikian produk hukum tersebut tidak diperhitungkan dalam negara Islam modern.<sup>68</sup>

## **B. Ketentuan Legislasi dalam Perspektif Konstitusi**

Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama presiden.<sup>69</sup> Undang-undang memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi politik dan hukum, untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuan dalam bentuk negara. Undang-undang dapat pula

---

<sup>68</sup>*Ibid*, h. 215.

<sup>69</sup>Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

dikatakan sebagai prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak rakyat dan hubungan diantara keduanya.

Materi undang-undang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi hak-hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara, wilayah dan daerah, kewarganegaraan dan kependudukan serta keuangan negara dan diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Rancangan Undang-Undang (RUU) dapat diajukan oleh DPR atau Presiden. RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. RUU ini kemudian diajukan dengan surat Presiden kepada DPR. Presiden menugasi menteri yang mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU di DPR. DPR kemudian mulai membahas RUU dalam jangka waktu paling lambat 60 hari sejak surat Presiden diterima.<sup>70</sup>

RUU yang sudah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Presiden menugasi menteri yang mewakili

---

<sup>70</sup>Zulkarnaen dan Beni Ahmad Sarbani, *Hukum Konstitusi* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), h. 186.

untuk membahas RUU bersama DPR dalam jangka waktu 60 hari sejak surat pimpinan DPR diterima. Pembahasan RUU di DPR dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi, melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani legislasi dan dalam rapat paripurna.

DPD diikutsertakan dalam pembahasan RUU yang sesuai dengan kewenangannya pada rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. DPD juga memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.<sup>71</sup> Apabila RUU tidak mendapat persetujuan bersama, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan masa itu.<sup>72</sup>

RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang, dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. RUU tersebut disahkan oleh Presiden dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak RUU tersebut disetujui oleh DPR dan Presiden. Jika dalam

---

<sup>71</sup>Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945.

<sup>72</sup>Pasal 20 ayat (3) UUD 1945.

waktu 30 hari sejak RUU tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Presiden, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.<sup>73</sup>

Peraturan perundang-undangan dalam konteks negara Indonesia adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah atau Berita Daerah.

Bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Walaupun demikian, bahasa peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian dan ketaatan azas sesuai dengan kebutuhan hukum.

Penyerapan kata atau frase bahasa asing yang banyak dipakai dan telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah Bahasa Indonesia dapat digunakan, jika kata atau frase tersebut memiliki konotasi yang cocok, lebih singkat bila

---

<sup>73</sup>Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

dibandingkan dengan padanannya dalam Bahasa Indonesia, mempunyai corak internasional, lebih mempermudah tercapainya kesepakatan, atau lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam Bahasa Indonesia.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Zulkarnaen dan Beni Ahmad Sarbani, *Op. Cit.*, h. 187-189.

## BAB IV

### REGULASI DAN PROSES LEGISLASI UNDANG-UNDANG HAJI

#### A. Pengaturan tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia

##### 1. Kebijakan Kolonial

Dilandasi dalam beberapa hal semangat anti Islam, usaha untuk meminimalisasi kaum Muslim pergi haji ke Mekkah sejak awal telah menjadi agenda politik Belanda di Nusantara. Pada zaman VOC, pihak Belanda melarang para calon haji ikut kapal VOC dan kadang-kadang juga melarang haji yang pulang dari Mekkah mendarat di Batavia. Usaha serupa selanjutnya dilakukan Gubernur Jenderal Daendels, lewat peraturannya pada 1810 yang menyatakan bahwa para haji harus memakai pas jalan kalau mereka mau pergi dari satu tempat dibawa ke tempat lain. Peraturan ini dibuat dengan alasan keamanan dan ketertiban.

Pada 1811 hingga 1814, ketika pemerintah Inggris mengambil alih wilayah Indonesiadi bawah Gubernur Jenderal Raffles, ibadah haji juga menjadi salah satu pusat perhatian. Seperti halnya VOC, Raffles juga memiliki pandangan negatif tentang haji dan Arab secara umum yang dilihatnya sebagai

sumber kerusuhan sosial di Nusantara. Bagi Raffles, haji dan ulama dianggap sebagai orang istimewa dan suci, sehingga memiliki pengaruh politik dan berperan sebagai pemimpin pemberontakan terhadap orang Eropa. Maka sejak 1811 Raffles memperingatkan para gubernur akan bahaya para haji.<sup>75</sup>

Pandangan Raffles tentang haji dan Islam secara umum sangat berpengaruh dalam pembentukan citra kolonial tentang Islam dan Muslim di Indonesia. Bahaya politik haji sebagai sumber sentimen dan selanjutnya pemberontakan anti kolonial terus tumbuh dalam wacana Barat tentang Islam. Hal itu pula yang menjadi dasar perumusan kebijakan pemerintah kolonial Belanda berikutnya. Resolusi 1825 adalah aturan Belanda pertama yang membatasi pelaksanaan ibadah haji. Melalui instruksi rahasia, ditetapkan bahwa setiap calon haji harus membayar 110 gulden untuk pembayaran pas jalan. Dalam instruksi itu juga dianjurkan kepada para residen supaya semangat untuk naik hajidiawasi dan dikurangi. Para calon haji yang tidak membeli pas jalan akan dikenakan denda 1000 gulden.

---

<sup>75</sup>A. Chunaini Saleh, *Penyelenggaraan Ibadah Haji Era Reformasi* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008), h. 32.

Peraturan dari tahun 1825 itu kemudian diubah sedikit pada 1831. Denda dikurangi menjadi dua kali harga pas jalan, yaitu 220 gulden, karena seribu gulden dianggap terlalu tinggi dan tidak ada orang yang mampu membayarnya. Peraturan ini diterapkan secara umum, tetapi tidak diumumkan secara resmi dalam Staatsblad. Dan peraturan itu hanya diberlakukan untuk Jawa dan Madura, karena dalam praktiknya daerah di luar Jawa dan Madura belum berada di bawah kekuasaan Belanda.<sup>76</sup>

Namun, dua puluh tahun kemudian muncul perkembangan baru. Peraturan tersebut ternyata tidak berhasil membendung jumlah calon haji yang terus bertambah. Diskusi berikutnya tentang peraturan haji hanya mengacu pada beberapa isu: (1) calon haji harus meminta pas jalan kepada bupati; (2) calon haji harus membuktikan bahwa ia mempunyai cukup uang untuk membayar biaya perjalanan pulang-pergi ke Mekkah dan biaya hidup keluarganya di Indonesia; dan (3) sesudah pulang dari Mekkah, para jemaah diuji oleh bupati atau orang yang ditunjuk bupati dan setelah itu baru diperkenankan memakai gelar dan pakaian haji. Peraturan 1859 ini berlaku

---

<sup>76</sup>*Ibid*, h. 33.

sepanjang abad ke-19, dan baru diganti dengan peraturan baru pada tahun 1902, di mana ujian oleh bupati dihapuskan.<sup>77</sup>

Semua peraturan tersebut dibuat dalam rangka mengawasi bahaya politik haji. Jadi, seluruh gerakan jemaah haji akan berada di bawah pengawasan ketat pihak kolonial. Juga dalam kerangka kepentingan itu, pemerintah Belanda pada 1872 mendirikan Konsulat di Jeddah, sehingga dengannya informasi tentang haji dan pengawasan terhadap haji bertambah ketat. Namun, semua peraturan tidak berpengaruh besar. Semangat kaum Muslim Indonesia untuk naik haji tidak pernah surut, bahkan bertambah.

Didukung dengan perbaikan dalam sistem transportasi darat dan pembukaan Terusan Suez pada 1869, jumlah jemaah haji dari Indonesia terus tumbuh. Pada 1853-1859, tingkat partisipasi jemaah haji dari Indonesia meningkat dari 100 menjadi 3.000 setiap tahun. Jumlah ini terus bertambah, di mana pada 1880-1885 jemaah haji asal Indonesia mencapai sekitar 15% dari total jemaah haji di Mekkah.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup>K.A. Steenbrink, *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19* (Jakarta: Bulan Bintang, 1984), h. 236-237.

<sup>78</sup>Aqib Soeminto, *Politik Islam Hindia Belanda* (Jakarta: LP3ES, 1985), h. 22-23.

## 2. Penyelenggaraan Haji Pasca Kemerdekaan

Tidak lama setelah Indonesia merdeka, penyelenggaraan ibadah haji menjadi salah satu agenda penting untuk diperhatikan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan membina hubungan baik dengan pemerintah Arab Saudi. Maka pada 1948 pemerintah Indonesia mengirimkan misi haji untuk menghadap raja Arab Saudi. Anggota misi haji tersebut adalah K.R.H. Moh. Adnan, H. Ismail Banda, H. Saleh Suady dan H. Samsir Sutan Ameh. Misi tersebut mendapatkan sambutan hangat dari Raja Ibnu Saud. Pada tahun itu juga, bendera merah putih pertama kali dikibarkan di Arafah.<sup>79</sup>

Di samping itu, sejumlah usaha perbaikan manajemen pelaksanaan ibadah haji juga dilakukan pemerintah, antara lain dengan membentuk satu badan khusus untuk urusan haji, Penyelenggara Haji Indonesia (PHI). PHI berada di setiap keresidenan, karena saat itu karesidenan merupakan pemerintahan daerah yang mengatur, mengolah dan menangani segala urusan administratif masyarakat., termasuk di dalamnya memudahkan semua urusan yang berhubungan dengan calon jemaah haji. Karesidenan diberi kekuasaan

---

<sup>79</sup>A. Latief Hanan dan Achmad Nidjam, *Manajemen Haji* (Jakarta: Mediacita, 2006), h.

penuh menyelesaikan urusan-urusan rakyat yang berada di wilayah kekuasaannya.

Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah banyak membuahkan hasil positif, yang semakin mendorong penyelenggaraan haji secara lebih baik. Oleh karena itu, jumlah calon jemaah haji yang berangkat pada 1949 meningkat secara berarti. Pada waktu itu, jemaah haji yang berhasil diberangkatkan oleh pemerintah mencapai 9.892 orang. Meskipun, jemaah haji yang berangkat di luar prosedur resmi yang ditetapkan pemerintah melebihi jumlah tersebut. Akibatnya, terjadi penumpukan jemaah haji dengan visa umrah maupun visa ziarah, yang memang telah dikenal sebelum pemerintah mengeluarkan keputusan-keputusan tentang penyelenggaraan ibadah haji tersebut.

Namun seiring dengan usaha penertiban yang terus-menerus, jumlah mereka yang pergi haji di luar prosedur resmi pemerintah menurun. Pemerintah pada 1950-an berhasil memberangkatkan 10.000 calon jemaah haji, sementara mereka yang berangkat secara mandiri sebanyak 1.843 orang. Jumlah ini jelas jauh di bawah jumlah pada tahun 1949. Dalam rangka memberi kekuatan legitimasi penyelenggaraan haji, 21 Januari 1950 Badan Kongres Muslim Indonesia (BKMI) mendirikan sebuah yayasan yang secara khusus menangani

kegiatan penyelenggaraan haji, Panitia Perbaikan Perjalanan Haji Indonesia (PPHI) yang diketuai K.H.M. Sudjak.

Kedudukan PPHI lebih dikuatkan lagi dengan dikeluarkannya surat Kementerian Agama yang ditandatangani Menteri Agama Republik Indonesia Serikat (RIS) K.H. Wahid Hasyim No. 3170, 6 Februari 1950, kemudian di susul syrat edaran Menteri Agama RIS Yogyakarta Nomor A. III/I/648 tanggal 9 Februari 1950 yang menunjuk PPHI sebagai satu-satunya wadah yang sah di samping pemerintah untuk mengurus dan menyelenggarakan perjalanan haji Indonesia. Sejak saat itu dengan legalitas yang kuat, penyelenggaraan ibadah haji dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini Kementerian Agama dibantu instansi lain seperti pamongpraja. Tahun itu merupakan tahun pertama rombongan haji Indonesia yang diikuti oleh Majelis Pimpinan Haji bersama dengan Rombongan Kesehatan Indonesia (RKI).<sup>80</sup>

Dengan dibentuknya Kementerian Agama sebagai salah satu unsur kabinet pemerintah Indonesia, maka seluruh beban penyelenggaraan ibadah haji ditanggung pemerintah dan segala kebijakan tentang pelaksanaan ibadah haji semakin terkendali. Berkembang anggapan di masyarakat, khususnya calon

---

<sup>80</sup> *Ibid*, h. 34-35.

jemaah haji, bahwa melaksanakan ibadah haji sangat mudah dan dengan tarif yang terjangkau sehingga diharapkan segala proses pelaksanaan ibadah haji berjalan lancar. Selanjutnya, setelah 1950 seluruh ketentuan dan peraturan perundang-undangan organisasi dan manajemen penyelenggaraan haji Indonesia telah disusun dan resmi menjadi wewenang Menteri Agama.

Melihat pada animo masyarakat yang tinggi, sementara fasilitas pelayanan haji sangat terbatas, maka pada 1952 melalui konferensi PHI, tentu saja atas persetujuan Menteri Agama dibentuk perusahaan pelayaran. PT. Pelayaran Muslim sebagai satu-satunya perusahaan yang menjadi panitia haji. Di samping itu, Menteri Agama memberlakukan sistem kuota, yaitu jumlah jatah yang ditetapkan pemerintah pusat kepada daerah, berdasarkan minat masyarakat menunaikan ibadah haji dari masing-masing daerah dengan pertimbangan skala prioritas.<sup>81</sup>

Penetapan kuota dilakukan secara berjenjang, yaitu daerah-daerah atau karesidenan menetapkan untuk provinsi dan provinsi mengatur kuota untuk daerah di bawah wewenangnya. Penetapan kuota oleh pemerintah pusat dimaksudkan agar: (1) kuota dapat dipergunakan untuk daerah-daerah secara

---

<sup>81</sup>*Ibid*, h. 36-37.

adil; (2) penyesuaian kuota dapat direncanakan secara tepat sehingga memudahkan pemberangkatan di masing-masing pelabuhan; (3) menjaga agar kuota tidak sampai terbuang dengan sia-sia, karena di satu pihak ada yang kekurangan sedangkan di pihak lain kelebihan; dan (4) sebagai pengontrol dan pengendali sehingga tidak terjadi jual-beli kuota.

Hampir setiap tahun umat Islam yang berminat untuk menunaikan ibadah haji memperlihatkan laju perkembangannya yang meningkat, meski biaya yang ditetapkan pemerintah menunjukkan kenaikan cukup signifikan, yaitu sejak 1949 sebesar Rp. 3.395,14 meningkat dua kali lipat pada 1950 dan 1951 sebesar Rp. 6.487,25 atau sekitar 52,3%. Jumlah jemaah haji Indonesia terus meningkat dan mencapai puncaknya pada 1951 sebanyak 9.502 orang.

Membaiknya kehidupan ekonomi Negara dan kemajuan teknologi transportasi juga berpengaruh terhadap pengelolaan haji di Indonesia. Maka mulai 1952 pemerintah menyediakan kesempatan kepada calon jemaah haji mempergunakan transportasi udara, di samping tetap menggunakan kapal laut. Ini tentu saja dengan perbedaan tarif yang cukup besar, hampir dua kali lipat, yaitu untuk tarif haji udara sebesar Rp. 16.691, sedangkan haji laut sebesar Rp. 7.500. Dengan adanya transportasi jemaah haji udara maka pada tahun 1952

jumlah jemaah haji meningkat 14.324 orang, dengan perincian 14.031 orang menggunakan pesawat udara dan 293 orang menggunakan kapal laut. Penggunaan alat transportasi udara ternyata memiliki arti sangat penting. Salah satunya adalah penurunan secara drastis angka kematian jemaah haji. Dari 278 orang jemaah haji yang wafat pada 1952, semuanya berasal dari mereka yang menggunakan kapal laut. Sementara yang menggunakan transportasi udara semuanya kembali dengan selamat.<sup>82</sup>

Dalam proses penyelenggaraan haji ini, seluruh pelaksanaan teknis operasional dilakukan panitia haji, Departemen Agama (Depag) lebih sebagai penentu kebijakan umum perhajian secara nasional. Fungsi pemerintah mengarah lebih pada kebijakan mendasar. Namun, persoalan haji semakin kompleks. Peningkatan jumlah jemaah haji setiap tahun tidak sebanding dengan ketersediaan fasilitas. Karena itu pemerintah kemudian membatasi kuota untuk mengurangi ketidakseimbangan tersebut.

Pada skala yang besar ini pemerintah telah mengukuhkan dirinya sebagai titik sentral dalam keseluruhan dinamika penyelenggaraan urusan haji. Pemerintah merupakan pemegang otoritas dan pelaksana tunggal

---

<sup>82</sup>A. Chunaini Saleh, *Op. Cit.*, h. 39-40.

penyelenggaraan urusan haji. Keadaan ini berlangsung sejak diterbitkannya Peraturan Presiden (PP) Nomor 3 Tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji. Dalam PP itu disebutkan bahwa penyelenggaraan haji oleh pemerintah dimaksudkan untuk memberikan kepastian atau jaminan keberangkatan calon haji, dan oleh karenanya penyelenggaraan haji menjadi tanggungjawab pemerintah.<sup>83</sup>

Meski dianggap kurang efektif, pada 1961 kebijakan pembatasan dalam penyelenggaraan haji ditetapkan pemerintah dengan tujuan kemaslahatan dalam pelaksanaan. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah adalah menghapus subsidi haji yang pernah ditetapkan sebelumnya, menghapus sistem kuota dan mengikutsertakan pihak swasta.

Dampak dari kebijakan tersebut menyebabkan jumlah jemaah haji menurun drastis menjadi 7.820 orang, padahal pada tahun tersebut biaya perjalanan haji tidak mengalami kenaikan yang berarti, yaitu sebesar Rp. 39.000. Disamping kebijakan pencabutan subsidi, faktor ekonomi, politik dan keamanan juga berpengaruh terhadap minat calon jemaah haji, di samping

---

<sup>83</sup>Departemen Agama RI, *Bunga Rampai Perhajian*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 1998), h. 3.

prinsip dasar manjerial pada saat itu pun masih mengalami ketidakpastian menyangkut beberapa kebijakan pemerintah yang cenderung tumpang tindih dan tanpa perencanaan terpola.<sup>84</sup>

Profesionalisme penyelenggaraan mulai dilaksanakan pada 1962, yakni dengan dibentuknya sebuah panitia mandiri, Panitia Pemberangkatan dan Pemulangan Haji (PPPH). Panitia ini diberi wewenang penuh dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul dan pengambilan keputusan dilakukan oleh ketua panitia atas persetujuan Menteri Agama, tanpa melibatkan departemen secara langsung. Bersifat lebih fleksibel, maka banyak kinerja panitia pada akhirnya sangat mempengaruhi sistem penyelenggaraan haji dan menjadi tonggak dasar dari suatu sistem yang baik dalam penyelenggaraan haji. Namun, keterlibatan PPPH tersebut hanya berlangsung selama dua tahun sampai 1963. Hal itu tidak banyak berpengaruh terhadap etos kerja seluruh jajaran penyelenggaraan haji.

Seiring dengan makin membaiknya tatanan kenegaraan Indonesia, maka pada 1964, pemerintah kembali mengambil alih penyelenggaraan haji dan membubarkan PPPH. Penyelenggaraan haji kemudian diserahkan kepada

---

<sup>84</sup>A. Chunaini Saleh, *Op. Cit.*, h. 40.

Dirjen Urusan Haji (DUHA). Pemerintah melanjutkan kebijakan pelaksanaan haji udara yang tahun sebelumnya telah ada dengan tetap memberlakukan haji laut.

Pada tahap selanjutnya, dengan dicabutnya subsidi serta pergantian panitia haji PPPH oleh pemerintah, maka pada 1964 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 122 Tahun 1964 tertanggal 5 Mei 1964 yang berisi upaya pengangkutan jemaah haji (laut) dari Indonesia, maka pada 1 Desember 1964 berdiri PT. Arafat yang bergerak di bidang pelayanan ibadah haji dengan kapal laut dan diberi wewenang yang sama seperti PT. Pelayaran Muslim yang berdiri sebelumnya. Tujuan pendirian PT. Arafat adalah untuk membantu usaha pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dalam bidang pelayaran. Keputusan ini menegaskan bahwa penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan secara interdepartemental . dengan demikian keputusan ini semakin mengukuhkan bahwa penyelenggaraan haji secara nasional sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup>Yusuf A. Hasan, *Birokrasi Haji; Penyelenggaraan Ibadah Haji Pemerintah Orde Baru (1966-1998)*, (Yogyakarta: Samudra Biru, 2017), h. 33.

Penyelenggaraan ibadah haji yang ditangani langsung oleh Menteri Urusan Haji tampak memberi nuansa berbeda. Sistem manajemen dan penetapan kebijakan lebih fleksibel, pendelegasian kendali kepada unit-unit di bawahnya berlangsung dengan efektif. Sementara sub bagian unit kerja yang memiliki keterampilan beragam diberi wewenang khusus untuk secara langsung bertindak sebagai fasilitator dalam penyelenggaraan ibadah haji. Dan pola itulah yang kemudian terus dikembangkan pada masa Orde Baru.

### **3. Penyelenggaraan Haji Masa Orde Baru**

Salah satu tugas utama pemerintah Orde Baru sejak naik ke puncak kekuasaan pada 1966 adalah membenahi dan menormalkan sistem kenegaraan yang porak-poranda akibat G-30S PKI dan kekuasaan Orde Lama. Pembenahan sistem pemerintahan ini berpengaruh pula terhadap penyelenggaraan haji, seiring dengan perubahan struktur dan tata kerja organisasi Menteri Urusan Haji yang dialihkan menjadi wewenang Direktorat Jenderal Urusan Haji.

Sejalan dengan sistem politik Orde Baru yang sentralistik, disamping karena alasan banyaknya persoalan yang dialami jemaah haji, maka pemerintah Orde Baru melalui keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969 menetapkan

kebijakan bahwa seluruh pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji diproses dan diurus oleh pemerintah, dan mengharapkan kepada calon jemaah haji agar dalam menjalankan ibadah haji melalui prosedur yang resmi sesuai ketetapan pemerintah.

Alasan utama yang melatarbelakangi sikap pemerintah tersebut adalah adanya pengalaman yang memprihatinkan yang timbul akibat dari ketidakmampuan swasta mengelola urusan haji. Pada musim haji tahun 1968, jemaah haji gagal berangkat ke Tanah Suci karena kapal pengangkut jemaah tertahan di Kolombo. Pada musim haji setahun kemudian (1969) muncul kasus Al-Ikhlas, yaitu kelompok jemaah haji sama seperti jemaah ONH Plus sekarang ini. Untuk memberangkatkan 850 jemaah haji. Al-Ikhlas mencarter kapal Tampomas dengan bayaran \$ 181.000. Ongkos ini dibayar melalui cek Bank of America. Ternyata cek tersebut adalah cek kosong, karena simpanan Al-Ikhlas di Bank of America tinggal \$ 900. Akibatnya jemaah haji yang telah berada di atas kapal terpaksa diturunkan.<sup>86</sup>

Alasan itu pula yang mendorong pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969 dan Instruksi Presiden Nomor 22 Tahun 1969

---

<sup>86</sup> *Ibid*, h. 34.

dan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 1969. Keduanya menegaskan bahwa pelaksanaan urusan haji sepenuhnya ditangani pemerintah. Pada perkembangan selanjutnya terbitlah Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1981 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 1995 jo. Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji, dan Keputusan Presiden Nomor 119 Tahun 1998 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 1995. Semua keputusan tersebut pada substansinya tetap sama dengan keputusan-keputusan sebelumnya, bahwa pemerintahlah pemegang tunggal wewenang penyelenggaraan urusan haji secara nasional.<sup>87</sup>

#### **4. Penyelenggaraan Haji Era Reformasi**

Angin perubahan yang melanda bangsa Indonesia sejak berakhirnya masa kekuasaan Orde Baru selanjutnya berimbas pada penyelenggaraan haji secara keseluruhan, khususnya pada upaya meminimalkan korupsi, kolusi dan nepotisme. Sorotan masyarakat terhadap inefisiensi dan biaya tinggi barangkali ada benarnya, terutama pada komponen biaya yang ditetapkan untuk angkutan

---

<sup>87</sup> *Ibid*, h. 35.

haji selama bertahun-tahun berkisar antara US\$ 1.650 sampai dengan US\$ 1.750 per jemaah haji, berbeda jauh dari tarif reguler untuk rute yang sama.

Tingginya biaya angkutan haji sangat dipengaruhi antara lain oleh monopoli pelaksanaan angkutan haji yang dilakukan oleh perusahaan penerbangan nasional, sehingga mengakibatkan rendahnya posisi tawar Departemen Agama dalam penetapan tarif angkutan haji. Melalui Keputusan Presiden Nomor 119 Tahun 1998, pemerintah menghapus monopoli angkutan haji dengan mengizinkan perusahaan penerbangan lain (selain PT. Garuda Indonesia) untuk melaksanakan angkutan haji.

Dibukanya kesempatan ini disambut hangat sebuah perusahaan asing, Saudi Arabian Airlines, untuk ikut serta dalam angkutan haji. Dan perusahaan tersebut segera mengajukan penawaran kepada pemerintah, yang kemudian mendapat respons positif. Dengan adanya kompetitor baru, maka pemerintah mempunyai hak menentukan apa yang menjadi keinginannya. Dampak positif yang segera dirasakan adalah bahwa biaya angkutan haji dapat ditekan menjadi US\$ 1.200 untuk setiap jemaah haji, sebuah capaian negosiasi yang cukup berarti dan posisi tawar Departemen Agama terhadap pihak penerbangan.

Hal ini juga didukung dengan adanya ketentuan pemerintah Arab Saudi bahwa hanya satu penerbangan nasional (*flag carrier*) yang diberikan izin untuk mengangkut jemaah haji dari satu negara, sedangkan pemulangan dilakukan oleh perusahaan penerbangan Arab Saudi. Konsekuensi yang timbul jika pengangkutan dari negara asal ke Arab Saudi dan sebaliknya hanya dilakukan oleh *flag carrier* negara asal, maka setiap jemaah haji dikenakan royalti, yang salah satunya mengakibatkan tingginya biaya angkutan udara. Karena itu, dengan dua perusahaan penerbangan, *flag carrier* negara asal dan satu *flag carrier* dari Arab Saudi yang mengangkut jemaah haji maka royalti tersebut dihapuskan.<sup>88</sup>

Sejak era reformasi, setiap bentuk kebijakan harus memenuhi dua aspek ini, jika tidak akan menunaikan kritik dari masyarakat. Pemerintah dituntut untuk terus menyempurnakan sistem penyelenggaraan haji dengan lebih menekankan pada pelayanan, perlindungan, dan pembinaan secara optimal. Kendala yang ditimbulkan oleh sistem dan prosedur yang terlalu rumit semaksimal mungkin diupayakan untuk dipangkas, dan respons dari masyarakat langsung ditanggapi dengan penuh kesungguhan.

---

<sup>88</sup> A. Chunaini Saleh, *Op. Cit.*, h. 50.

Sejak tahun 1998, keberhasilan dan penyelenggaraan haji dapat dirumuskan sebagai berikut: *Pertama*, jemaah haji yang telah terdaftar sah dan memenuhi syarat dapat diberangkatkan ke Tanah Suci; *Kedua*, seluruh jemaah haji yang telah berada di tanah Suci dapat menempati pemondokan; *Ketiga*, seluruh jemaah haji yang telah berada di Tanah Suci dapat melaksanakan ibadah wukuf di ‘Arafah dan rukun haji lainnya; dan *Keempat*, seluruh jemaah haji yang telah melaksanakan ibadah haji dapat dipulangkan ke Tanah Air.

Banyak perubahan dan kemajuan yang dicapai pada masa peralihan dari era Orde Baru hingga masa sekarang ini dengan kaitan penyelenggaraan haji, utamanya menyangkut koordinasi dengan pihak di dalam dan luar negeri (Arab Saudi), pelibatan unsur-unsur masyarakat seperti majelis taklim, yayasan, ormas-ormas Islam, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan para pemerhati haji, khususnya dalam mendapatkan masukan mengenai masalah perhajian.<sup>89</sup>

Perubahan-perubahan tersebut telah memacu pemerintah melakukan perubahan dalam manajemen haji dengan memasukkan unsur manajemen modern ke dalam manajemen birokrasi haji, seperti penerapan sistem komputerisasi haji-pendaftaran *online* dan *real time* dan informasi yang telah

---

<sup>89</sup>*Ibid*, h. 50-51.

memanfaatkan media internet. Selain itu, pemberdayaan sumber daya manusia akan memberikan kontribusi yang besar dalam menyempurnakan sistem dan kehidupan organisasi yang pada akhirnya memberikan keluaran optimal dalam kegiatan operasional organisasi.

Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa organisasi yang menggunakan birokrasi tradisional semacam departemen akan mengalami kemandegan-kemandegan karena birokrasi jarang melakukan pengukuran-pengukuran kinerja organisasi. Asumsi yang sering dikemukakan praktisi birokrasi adalah pengukuran hanya didapatkan pada organisasi yang mempunyai hasil barang-barang berwujud, sehingga penyelenggaraan ibadah haji tidak termasuk dalam pandangan yang berkaitan dengan masalah pengukuran organisasi. Kemandegan ini karena adanya tujuan yang tidak jelas yang sering sekali menghalangi dan mengurangi kemampuan kinerja, karena banyak proses yang tidak mempunyai tujuan yang jelas.<sup>90</sup>

Momentum reformasi memberikan ruang gerak lebih luas dalam membahas undang-undang haji. Sekian lama pemerintah mengkaji ulang segala kendala dan kekurangan dalam penyelenggaraan ibadah haji serta perlu

---

<sup>90</sup>*Ibid*, h. 51-51.

diefektifkan dan diefisiensikan. Setelah lima puluh empat tahun di bawah payung hukum tertinggi Keputusan Presiden, pada 1999 ditetapkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Materi yang tertuang dalam naskah undang-undang tersebut menekankan pada pelayanan, pembinaan dan perlindungan kepada jemaah haji serta mengarah kepada sistem yang lebih profesional.

Di samping itu, menurut tata hukum kenegaraan, undang-undang tersebut memberikan legitimasi yang kuat bagi Departemen Agama dalam menjalankan wewenangnya guna menyatukan langkah dalam penyelenggaraan ibadah haji. Pemberlakuan Undang-undang No. 17 Tahun 1999 menyatakan sekaligus bahwa Ordonansi Haji (*Pilgrims Ordonantie* tahun 1992 Nomor 698) yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan haji selama kurang lebih tujuh tahun dinyatakan tidak berlaku lagi. Dengan demikian, alam reformasi yang menjamin keterbukaan ini memberikan ruang lebar bagi usaha peningkatan penyelenggaraan ibadah haji oleh Departemen Agama. Dan penjelasan berikutnya adalah untuk mengedepankan rumusan beberapa gagasan peningkatan pelaksanaan ibadah haji tersebut.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup>*Ibid*, h. 52-53.

## **B. Peran Parpol Islam dalam Proses Legislasi UU. No. 17/1999**

Undang-undang ini mengatur tentang Penyelenggaraan ibadah Haji. Undang-undang ini merupakan usul inisiatif DPR, bukan usul pemerintah. RUU ini diusulkan oleh 36 orang anggota DPR terdiri dari 18 orang Fraksi Karya Pembangunan, 8 orang Fraksi Persatuan Pembangunan, 6 orang Fraksi ABRI dan 4 orang Fraksi Partai Demokrasi Indonesia. Berdasarkan UUD 1945, memang inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan bisa berasal dari dua alternatif, yaitu dari pemerintah (presiden) dan DPR. Maka berdasarkan pasal 21 ayat (1) UUD 1945 DPR menggunakan haknya dalam mengajukan RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji. Mengingat RUU ini merupakan usul inisiatif DPR, maka proses legislasinya sedikit berbeda dengan RUU yang merupakan usul pemerintah.

Sebelum Rancangan Undang-Undang usul inisiatif DPR ini disampaikan kepada presiden tanggal 4 Februari 1999, RUU ini terlebih dahulu dibahas dan ditanggapi oleh fraksi-fraksi yang ada di DPR pada sidang-sidang paripurna pada 5 Januari 1999. Sesuai dengan ketentuan peraturan tata tertib DPR pasal 134 ayat (3), RUU inisiatif ini telah disampaikan kepada pimpinan DPR dengan surat tanggal 17 Desember 1998 No. 08/LEGNAS/KESRA/XII/1998. Selanjutnya

para pengusul telah diberi kesempatan untuk memberikan penjelasan dalam rapat Badan Musyawarah (Bamus) tanggal 7 Januari 1999 para pengusul RUU memberikan penjelasan dalam Rapat Bamus bahwa DPR mengalami krisis citra karena dianggap kurang peka terhadap aspirasi rakyat sehingga muncul kritik terhadap tidak adanya RUU usul inisiatif DPR selama hampir dua puluh lima tahun.<sup>92</sup>

Kemudian, berdasarkan ketentuan pasal 134 ayat (6) bahwa sebelum rapat paripurna memutuskan untuk menerima usulan RUU inisiatif, terlebih dahulu para pengusul memberikan penjelasan tentang RUU inisiatif. Untuk maksud tersebut, pada tanggal 13 Januari 1999 Bambang Mintoko atas nama pengusul membacakan keterangan pengusul dihadapan Rapat Paripurna DPR mengenai RUU usul inisiatif tentang penyelenggaraan ibadah haji.

Bambang Mintoko menjelaskan bahwa sejak sebelum memasuki era reformasi, masyarakat telah menumpahkan harapan yang besar kepada Dewan agar dapat menggunakan hak-hak konstitusinya dalam pembuatan undang-undang. Oleh karena itu salah satu tekad dari Dewan masa sekarang adalah melaksanakan salah satu haknya yang jarang digunakan selama masa Orde

---

<sup>92</sup>Jazuni, *Op. Cit.*, h. 404.

Baru, yaitu hak mengajukan RUU sebagai usul inisiatif Dewan. Untuk mewujudkan tekad ini, pimpinan Dewan telah membentuk suatu kelompok kerja Program Legislasi Nasional DPR yang komposisi anggota terdiri dari semua unsur fraksi yang ada. Salah satu tugas dari kelompok kerja ini adalah melakukan inventarisasi yang dirasakan mendesak untuk dibahas oleh pemerintah dan DPR. Adapun RUU tentang penyelenggaraan ibadah haji ini merupakan salah satu hasil dari upaya kelompok kerja tersebut.<sup>93</sup>

Pilihan terhadap masalah penyelenggaraan ibadah haji untuk menjadi salah satu RUU inisiatif DPR dilandasi oleh satu alasan yang kuat dan mendasar. Sebagaimana diketahui, masalah penyelenggaraan ibadah haji memiliki dimensi yang sangat luas yaitu menjangkau kepentingan semua lapisan masyarakat dan memiliki nuansa global dan internasional. Oleh karena itu pengajuan RUU ini disamping merupakan hasil dari kinerja DPR yang aspiratif, juga memperjuangkan semua kepentingan dari semua lapisan dan golongan masyarakat, khususnya umat Islam.

Adapun yang menjadi tujuan dari penyusunan RUU ini menurut Tim Pengusul adalah menetapkan mekanisme penyelenggaraan ibadah haji mulai

---

<sup>93</sup>Ibnu Radwan Siddik, *Op. Cit.*, h. 76.

dari pendaftaran calon jemaah haji, pembinaan, pelaksanaan ibadah di Arab Saudi sampai jemaah kembali ke Indonesia dan perlindungan terhadap calon jemaah haji berdasarkan prinsip kesamaan kedudukan selaku warga negara. Dengan ditetapkannya mekanisme tersebut, diharapkan akan terwujud penyelenggaraan ibadah haji yang aman, tertib dan lancar sesuai dengan ketentuan agama. RUU ini mengatur beberapa hal pokok yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji, pendaftaran, pembinaan, kesehatan, keimigrasian, transportasi, akomodasi, penyelenggaraan ibadah haji khusus dan perjalanan ibadah umrah serta ketentuan pidana.

Pada tanggal 11 Januari 1999 pengusul RUU memberikan penjelasan pada rapat paripurna DPR RI. Pada tanggal 4 Februari 1999, fraksi-fraksi memberikan tanggapan atas RUU tersebut pada rapat paripurna DPR-RI. Terhadap Rancangan Undang-undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji:

Fraksi PDI menyambut baik, karena di satu sisi jumlah umat Islam yang menunaikan ibadah haji dan umrah meningkat pesat tahun ke tahun, di sisi yang lain pelayanan dan perlindungan untuk mereka yang akan menunaikan ibadah haji maupun umrah belum cukup memadai. Di samping itu, menjadi tugas pemerintah untuk melayani dan melindungi warga negara yang

menjalankan ibadah menurut agamanya, dalam undang-undang ini ibadah haji untuk umat Islam.<sup>94</sup> Fraksi PDI juga meyakini tidak hanya umat Islam yang merasa gembira dan bahagia dengan diajukannya rancangan undang-undang yang mengatur pemberian kesempatan, pelayanan dan perlindungan terhadap pelaksanaan ibadah haji, namun umat beragama lain pun merasakan hal yang sama. Karena memang demikianlah semestinya tugas dan kewajiban pemerintah untuk pelayanan umat beragama dalam melaksanakan ibadahnya. Fraksi PDI yakin umat beragama lain kiranya akan menjadi lega dan gembira pula, karena apabila Rancangan Undang-undang usul inisiatif ini disetujui Dewan dan pemerintah menjadi undang-undang, maka harus pula menjadi pegangan pemerintah untuk memberlakukan yang sama, yaitu memberikan kesempatan pelayanan dan perlindungan terhadap umat agama yang lain untuk dapat melaksanakan ibadahnya secara aman, lancar, tertib tanpa mendapat gangguan dari manapun dan dari siapapun juga.<sup>95</sup>

Fraksi PDI menyatakan “kita semua sudah sepaham bahwa penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional, sehingga setelah

---

<sup>94</sup>Tanggapan FPDI terhadap Usul Inisiatif Rancangan Undang-undang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Rapat Paripurna Dewan pada tanggal 4 Februari 1999, h. 1.

<sup>95</sup>Tanggapan FPDI terhadap usul Inisiatif RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Rapat Paripurna Dewan pada tanggal 4 Februari 1999, h. 5.

mengikuti pembahasan, Fraksi PDI menyatakan dapat menyetujui RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji ditetapkan menjadi undang-undang.<sup>96</sup> Hanya saja sebelumnya Fraksi PDI mengusulkan perubahan judul menjadi Undang-undang tentang Pelayanan Pelaksanaan Ibadah Haji, agar dengan demikian akan terhindar kemungkinan kesalahan tafsir bahwa negara mengatur ibadah suatu agama, yang menjadi kompetensi umat pemeluk agama yang bersangkutan.<sup>97</sup>

Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) menyatakan menyambut gembira RUU yang sarat dengan nilai-nilai religius yang diusulkan oleh beberapa orang anggota dewan yang menunjukkan kepekaan terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat, khususnya umat Islam.<sup>98</sup> Menurut FPP, sejak tahun 1979 FPP telah mengusulkan kepada pemerintah untuk mengatur segala urusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji dalam suatu undang-undang. Hanya saja keinginan FPP tersebut ibarat kapal membentur tebalnya cadas, selalu kandas karena pemerintah menganggap hal itu bukan prioritas.

---

<sup>96</sup>Pendapat akhir FPDI terhadap RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 15 April 1999, h. 2-3.

<sup>97</sup>Tanggapan FPDI terhadap usul Inisiatif RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Rapat Paripurna Dewan pada tanggal 4 Februari 1999, h. 3.

<sup>98</sup>Tanggapan FPP atas usul inisiatif RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 4 Februari 1999, h. 4-5.

Pada 1995, FPP berhasil merumuskan RUU tentang Penyelenggaraan Urusan Haji dan kemudian berusaha mengajak fraksi-fraksi lain untuk bersama-sama memprakarsai lahirnya RUU tersebut sebagai usul inisiatif DPR-RI. Akan tetapi keinginan FPP tinggal menjadi harapan karena fraksi-fraksi lain tidak memberikan tanggapan sebagaimana diharapkan.

Titik terang baru terlihat dalam sidang istimewa MPR Tahun 1998, ketika FPP bersama fraksi-fraksi lain berhasil memperjuangkan perlunya peningkatan penyelenggaraan ibadah haji diatur dengan undang-undang menjadi salah satu agenda dalam Tap. MPR Nomor X/MPR/1998.<sup>99</sup>

Fraksi ABRI menyatakan bahwa RUU inisiatif tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sangat aspiratif sebab penyelenggaraan ibadah haji selain memiliki dimensi yang sangat luas karena menjangkau dan memperjuangkan kepentingan semua lapisan dan golongan masyarakat terutama umat Islam serta bernuansa internasional, juga bermaksud meningkatkan pelayanan serta perlindungan bagi para jemaah haji.<sup>100</sup> Oleh karena itu FABRI dapat menerima

---

<sup>99</sup>Pendapat akhir FPP terhadap RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 15 April 1999, h. 1-2.

<sup>100</sup>Pendapat FABRI terhadap RUU usul inisiatif tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 4 Februari 1999, h. 1.

usul RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang diajukan oleh para pengusul menjadi RUU usul inisiatif DPR-RI untuk selanjutnya dibahas bersama pemerintah.<sup>101</sup>

Fraksi Karya Pembangunan juga mendukung RUU tersebut dan menyatakan bahwa pengaturan penyelenggaraan ibadah haji dalam dimensi fikih berhubungan dengan kaidah *mala yatimmul wajib ila bihi fahuwa wajib*, yang merupakan *masalah 'ammah*.<sup>102</sup>

Dalam tanggapannya atas RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji tersebut, pemerintah menyatakan menyambut baik. Menurut pemerintah, peningkatan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan ibadah haji menjadi undang-undang diharapkan dapat lebih meningkatkan perlindungan kepada masyarakat yang melakukan ibadah haji.<sup>103</sup> Berkaitan dengan materi RUU, pemerintah mengusulkan agar BAB XI Pasal 24 dan Pasal 25 yang mengatur penyelenggaraan ibadah haji khusus dihapuskan saja untuk menghilangkan diskriminasi antar warga negara karena adanya prinsip

---

<sup>101</sup>*Ibid*, h. 3.

<sup>102</sup>Tanggapan FKP atas usul inisiatif RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, h.3.

<sup>103</sup>Tanggapan Pemerintah terhadap RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji usul inisiatif DPR-RI, tanggal 22 Februari 1999, h. 3.

persamaan kedudukan sebagai warga negara.<sup>104</sup> Menurut pemerintah, sejalan dengan prinsip persamaan kedudukan sebagai warga negara, tidak perlu memasukkan pengaturan yang bersifat khusus dalam undang-undang. Jika pengaturan yang bersifat khusus itu diperlukan, pengaturannya dapat dilakukan oleh menteri yang sewaktu-waktu dapat diperbaharui.<sup>105</sup> Di samping itu, pemerintah mengusulkan agar judul RUU dilengkapi menjadi undang-undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.<sup>106</sup>

Dalam jawabannya atas tanggapan pemerintah, Komisi VII DPR RI menyampaikan beberapa hal, antara lain:

1. Dalam RDPU dengan organisasi Islam (PBNU, Muhammadiyah), komisi VII mendapat masukan antara lain agar anggaran yang diperuntukkan bagi petugas haji seyogianya tidak dibebankan kepada BPIH yang dibayarkan oleh jemaah haji, namun hendaknya disediakan oleh pemerintah.

---

<sup>104</sup>*Ibid*, h. 6.

<sup>105</sup>*Ibid*, h. 13.

<sup>106</sup>*Ibid*, h. 14.

2. Judul RUU tidak mencantumkan umrah karena titik berat undang-undang adalah mengatur penyelenggaraan ibadah haji sedang umrah bisa dilakukan setiap saat, baik rombongan maupun perorangan.
3. DPR sependapat dengan pemerintah untuk menghilangkan diskriminasi berdasarkan prinsip persamaan kedudukan sebagai warga negara, hanya saja ada aspirasi sebagian masyarakat yang membutuhkan pelayanan secara khusus. Itulah sebabnya dalam RUU diatur penyelenggaraan ibadah haji khusus.<sup>107</sup>

Mengenai judul RUU yang oleh pemerintah diusulkan untuk ditambah kata “dan umrah”, empat fraksi di DPR menganggap titik beratnya adalah penyelenggaraan ibadah haji.<sup>108</sup> Dalam perkembangannya, disepakati bahwa judul titik beratnya adalah ibadah haji. Pemerintah sepakat tidak mencantumkan kata “dan umrah”<sup>109</sup>, dan mengingat kenyataan diperlukannya pelayanan

---

<sup>107</sup>Jawaban Komisi VII DPR-RI terhadap Tanggapan Pemerintah atas usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji pada Rapat Paripurna DPR-RI tanggal 4 Maret 1999, h. 5-8.

<sup>108</sup>Pendapat akhir FABRI atas RUU RI tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 15 April 1999, h. 2.

<sup>109</sup>Laporan Komisi VII DPR-RI/Pansus RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Rapat Paripurna DPR-RI, tanggal 15 April 1999, h. 3.

khusus, maka aturan mengenai penyelenggaraan ibadah haji khusus masih perlu diatur.<sup>110</sup>

DPR menyetujui RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang berisi 16 BAB dan 30 pasal. BAB I merupakan ketentuan umum yang berisikan pengertian-pengertian istilah yang sering muncul dalam batang tubuh undang-undang. BAB II mengatur tentang asas dan tujuan penyelenggaraan ibadah haji. BAB III mengatur pengorganisasian ibadah haji. BAB IV mengatur tentang biaya penyelenggaraan ibadah haji, sementara BAB V dan VI mengatur tentang mekanisme pendaftaran calon jemaah haji dan pembinaan jemaah. Berkenaan dengan masalah kesehatan, transportasi, barang bawaan, dan akomodasi diatur masing-masing dalam BAB VII, VIII, IX, X dan XII. BAB XII mengatur tentang penyelenggaraan ibadah haji khusus, sementara berkenaan dengan ibadah Umrah diatur dalam BAB XIII. Ketentuan pidana yang berisikan sanksi terhadap pelanggaran undang-undang ini diatur pada BAB XIV dengan judul Ketentuan Pidana. Ketentuan peralihan dan ketentuan penutup diatur dalam BAB XV dan XVI.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Laporan Komisi VII DPR-RI/Pansus RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Rapat Paripurna DPR-RI, tanggal 15 April 1999, h. 4.

<sup>111</sup> Ibnu Radwan Siddik, *Op. Cit.*, h. 88.

Akhirnya DPR RI menyetujui RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji untuk disahkan menjadi undang-undang pada tanggal 15 April 1999. RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji tersebut disetujui melalui Keputusan DPR-RI No. 25/DPR-RI/III/1998-1999.<sup>112</sup> Selanjutnya ia disahkan dan diundangkan pada tanggal 3 Mei 1999 yang ditandatangani oleh Presiden B.J. Habibie menjadi Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji LN 1999 Nomor 53 TLN Nomor 3832. Konsideran menimbang huruf a Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 menyatakan: “Bahwa negara Republik Indonesia menjamin kemerdekaan warga negaranya untuk beribadah menurut agamanya masing-masing”.

Dari konsideran ini dapat dipahami bahwa undang-undang ini merupakan wujud jaminan atas kemerdekaan warga negara Indonesia untuk beribadah menurut agamanya masing-masing. Undang-undang ini tidak memaksakan berlakunya hukum Islam mengenai haji, begitu juga terhadap warga negaranya yang beragama Islam tidak ada kewajiban dalam

---

<sup>112</sup>Warkum Sumitro dkk, *Politik Hukum Islam; Reposisi Eksistensi Hukum Islam dari Masa Kerajaan Hingga Era Reformasi di Indonesia* (Malang: UB Press, 2014), h. 217.

melaksanakan haji. Dengan kata lain, materi undang-undang ini semata-mata mengenai masalah teknis administratif haji.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Jazuni, *Op. Cit.*, h. 410-411.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Setelah penulis menguraikan BAB demi BAB dari pembahasan skripsi ini, maka penulis menyimpulkan:

1. Pada masa pemerintahan sebelum B.J. Habibie, partai politik Islam mengalami dinamika yang sangat beragam, mulai dari penghapusan partai politik Islam (Masyumi pada 1960), berjayanya partai NU pada 1971, sejak 1977 partai politik difusikan (dirampingkan) termasuk partai politik Islam, hal ini berlangsung hingga kepemimpinan B.J. Habibie karena kebijakan politik Era Orde Baru sedikit banyaknya mempengaruhi sistem pemerintahan B.J. Habibie, begitupun pada masa B.J. Habibie mulai bermunculan sekitar 42 partai politik Islam untuk menghadapi pemilu tahun 1999.
2. RUU yang sudah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas RUU bersama DPR dalam jangka waktu

60 hari sejak surat pimpinan DPR diterima. Pembahasan RUU di DPR dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi, melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani legislasi dan dalam rapat paripurna. RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang, dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. RUU tersebut disahkan oleh Presiden dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak RUU tersebut disetujui oleh DPR dan Presiden. Jika dalam waktu 30 hari sejak RUU tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Presiden, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

3. Sejak tahun 1979 Partai Persatuan Pembangunan telah mengusulkan kepada pemerintah untuk mengatur segala urusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji dalam suatu undang-undang. Hanya saja keinginan PPP tersebut ibarat kapal membentur tebalnya cadas, selalu kandas karena pemerintah menganggap hal itu bukan

prioritas. Pada 1995, PPP berhasil merumuskan RUU tentang Penyelenggaraan Urusan Haji dan kemudian berusaha mengajak fraksi-fraksi lain untuk bersama-sama memprakarsai lahirnya RUU tersebut sebagai usul inisiatif DPR-RI. Akan tetapi keinginan PPP tinggal menjadi harapan karena fraksi-fraksi lain tidak memberikan tanggapan sebagaimana diharapkan. Titik terang baru terlihat dalam sidang istimewa MPR Tahun 1998, ketika PPP bersama fraksi-fraksi lain berhasil memperjuangkan perlunya peningkatan penyelenggaraan ibadah haji diatur dengan undang-undang menjadi salah satu agenda dalam Tap. MPR Nomor X/MPR/1998.

## **B. Saran**

Berdasarkan pembahasan skripsi ini ada beberapa saran yang ingin penulis utarakan terkait Peran Partai Politik Islam dalam Proses Legislasi Undang-undang Haji:

1. Pemerintah hendaknya memberikan wadah yang lebih luas untuk memberikan hak untuk berserikat dan berkumpul dalam berbagai suku, agama ras dan antargolongan agar kuantitas partai politik Islam dapat berfastabiqul khairat dalam menata bangsa.

2. Lembaga legislatif hendaknya lebih produktif dalam mengakomodir regulasi tentang umat Islam dalam bentuk undang-undang, karena umat Islam merupakan umat mayoritas di Indonesia.
  
3. Regulasi tentang penyelenggaraan ibadah haji hendaknya disosialisasikan sampai ke akar rumput populasi masyarakat, agar pelaksanaan undang-undang haji tersebut tidak hanya untuk konsumsi masyarakat perkotaan atau masyarakat ekonomi menengah ke atas saja, melainkan masyarakat yang ada di pinggiran kota bahkan di pedesaan juga tersentuh oleh regulasi tentang penyelenggaraan ibadah haji tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Adnan, *Islam Sosial* (Yogyakarta: Menara Kudus Yogya, 2003).
- Al Hamdi, Ridho. *Partai Politik Islam; Teori dan Praktik di Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013).
- Asfar, Muhammad. *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004* (Surabaya: Pustaka Eureka, 2006).
- Ash-Shallabi, Ali Muhammad. *Parlemen di Negara Islam Modern; Hukum Demokrasi, Pemilu dan Golput*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2016.
- Aziz, Abdul. *Politik Islam Politik; Pergulatan Ideologis PPP Menjadi Partai Islam* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006).
- Departemen Agama RI, *Bunga Rampai Perhajian*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 1998).
- Firmanzah, *Mengelola Partai Politik; Komunikasi dan Postioning Ideologi Politik di Era Demokrasi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008).
- Hanafi, A. *Pengantar Teologi Islam* (Jakarta: Pustaka Al-Husna Baru, 2003).
- Hanan, A. Latief dan Achmad Nidjam. *Manajemen Haji* (Jakarta: Mediacita, 2006).
- Hasan, Yusuf A. *Birokrasi Haji; Penyelenggaraan Ibadah Haji Pemerintah Orde Baru (1966-1998)*, (Yogyakarta: Samudra Biru, 2017).
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.
- Jazuni. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005.

- Jindan, Khalid Ibrahim. *Teori Pemerintahan Islam Menurut Ibnu Taimiyah* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994).
- Katimin. *Politik Islam; Studi tentang Azas, Pemikiran dan Praktik dalam Sejarah Politik Umat Islam*. Medan: Perdana Publishing, 2017.
- Labolo, Muhadam. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia : Teori Konsep dan Strategi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015).
- Liddel, R. William. *Pemilu-pemilu Orde Baru; Pasang Kusut Kekuasaan Politik* (Jakarta: LP3ES, 1992).
- Marbun, BN. *Kamus Politik* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004).
- Noer, Deliar. *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942* (Jakarta: LP3ES, 1985).
- \_\_\_\_\_. *Pengantar ke Pemikiran Politik* (Jakarta: Rajawali Press, 1993).
- Rais, H. Dhiauddin. *Teori Politik Islam* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001).
- Romli, Lili. *Islam Yes Partai islam Yes; Sejarah Perkembangan Partai-partai Islam di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006).
- Safa'at, Muchamad Ali. *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011.
- Saleh, A. Chunaini. *Penyelenggaraan Ibadah Haji Era Reformasi* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008).
- Salim, Arskal. *Islam dan Relasi Agama-Negara*, (Jakarta: Kerjasama Puslit IAIN Syarif Hidayatullah dengan The Asia Foundation dan JPPR, 1999).
- Siddik, Ibnu Radwan. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia; Studi tentang Transformasi Hukum Islam ke dalam Sistem Hukum Nasional Pada Masa Pemerintahan B.J. Habibie*. Bandung: Mujahid Press, t.th.

- Sitepu, P. Anthonius dan Kisah Ruth Siregar. *Soekarno, Militer dan Partai Politik*. Medan: USU Press, 2009.
- Sukiati. *Metodologi Penelitian: Sebuah Pengantar*. Medan: Perdana Publishing, 2017.
- Sumitro, Warkum dkk. *Politik Hukum Islam; Reposisi Eksistensi Hukum Islam dari Masa Kerajaan Hingga Era Reformasi di Indonesia* (Malang: UB Press, 2014).
- Soeminto, Aqib. *Politik Islam Hindia Belanda* (Jakarta: LP3ES, 1985).
- Steenbrink, K.A. *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19* (Jakarta: Bulan Bintang, 1984).
- Tebba, Sudirman. *Islam Pasca Orde Baru*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2001.
- Yahya, Imam. *Gagasan Fikih Partai Politik dalam Khazanah Klasik* (Semarang: Walisongo Press, 2010).
- Zulkarnaen dan Beni Ahmad Sarbani, *Hukum Konstitusi* (Bandung: Pustaka Setia, 2012).

## **B. Jurnal**

- Feri Arawan, "Konflik Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Tahun 2014 – 2016". *JOM FISIP*, 5, 1 (April 2018) : 4.
- Hatta, Moh. "Perkembangan Legislasi Hukum Islam di Indonesia". *Al-Qanun*, 11, 1 (Juni 2008): 160.
- Syihabudin. "Kajian terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia". *Jurnal Hukum*, 23, 10 (Mei 2003): 60.
- Tumuhu, Norisman. "Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)". *Lex Administratum*, 1, 2 (April – Juni 2013): 198.

### **C. Karya Yang Tidak Diterbitkan**

Mhd. Hafizal Ashari Purba, “Peran Partai Politik Islam dalam Memperjuangkan Aspirasi Umat Islam di Kota Pematang Siantar”, Jurusan Jinayah Siyasah, IAIN-SU, 2015.

Yusmaidar Harahap, “Peranan Partai Politik Islam menurut Dosen Fakultas Syari’ah IAIN-SU”, Jurusan Jinayah Siyasah, IAIN-SU, 2012.

### **D. Undang-undang**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.