

**HAK ORANG YANG TERGANGGU JIWA/INGATAN  
DALAM PEMILU  
(TINJAUAN SIYASAH TERHADAP UU NOMOR 07  
TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM)**

Oleh:

**PUTRI EKA RAMADHANI BATUBARA  
WAHYU AMRI PURBA**



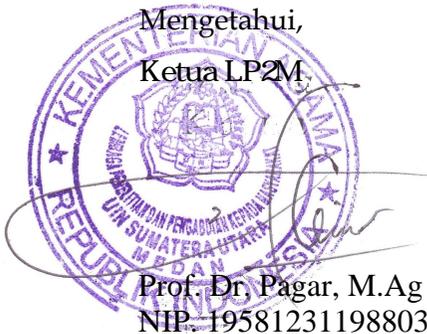
**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2019**

## LEMBAR PENGESAHAN

- a. Judul Penelitian : **Hak Orang Yang Terganggu Jiwa/Ingatan Dalam Pemilu (Tinjauan Siyasah Terhadap UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum**
- b. Jenis Penelitian : Penelitian Lapangan
- c. Bidang Keilmuan : Hukum
- d. Kategori : Mandiri
1. Peneliti : (1) Putri Eka Ramadhani Batubara  
(2) Wahyu Amri Purba
2. Unit Kerja : Fakultas Syari'ah dan Hukum
3. Waktu Penelitian : 6 bulan (Mei-Oktober 2019)
4. Lokasi Penelitian : Medan

Medan, Nopember 2019

Mengetahui,  
Ketua LP2M,



Prof. Dr. Pagar, M.Ag  
NIP. 195812311988031016

Ketua Peneliti



Putri Eka Ramadhani BB, M.Hum  
198207202009012007

## LEMBAR PENGESAHAN

- a. Judul Penelitian : **Hak Orang Yang Terganggu Jiwa/Ingatan Dalam Pemilu (Tinjauan Siyasa Terhadap UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum**
- b. Jenis Penelitian : Penelitian Lapangan
- c. Bidang Keilmuan : Hukum
- d. Kategori : Mandiri
1. Peneliti : (1) Putri Eka Ramadhani Batubara  
(2) Wahyu Amri Purba
2. Unit Kerja : Fakultas Syariah dan Hukum
3. Waktu Penelitian : 6 bulan (Mei-Oktober 2019)
4. Lokasi Penelitian : Medan

Medan, Nopember 2019

Mengetahui,

Dekan Fakultas Syariah dan Hukum  
UIN Sumatera Utara Medan

Ketua Peneliti,

Dr. Zulham, SHI, M.Hum  
NIP. 19770321 2009 01 1 008

Putri Eka Ramadhani BB, M.Hum  
NIP. ~~19820720~~ 200901 2 007



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi merupakan ideologi bagi sebuah negara dalam menjalankan pemerintahannya, setiap negara memiliki konstitusinya masing masing. Konstitusi berasal dari bahasa latin, *constitutio* yang berkaitan dengan kata *jus* atau *ius* yang berarti “hukum atau prinsip”.<sup>1</sup> Konstitusi dapat dibedakan kedalam dua kategori yaitu konstitusi politik dan konstitusi sosial, dalam kategori pertama konstitusi merupakan sebuah dokumen hukum yang berisikan pasal-pasal yang mengandung norma-norma dasar dalam penyelenggaraan negara, hubungan antara rakyat dan negara, lembaga-lembaga negara dan sebagainya. Sedangkan kategori kedua lebih luas daripada sekedar dokumen hukum karena mengandung cita-cita sosial bangsa yang menciptakannya, rumusan-rumusan filosofis tentang negara, rumusan-rumusan sistem sosial dan sistem ekonomi, juga rumusan-rumusan sistem politik yang ingin dikembangkan negara itu.<sup>2</sup>

Adapun konstitusi di Indonesia yakni Undang-Undang Dasar 1945 (*ground gesetz*) yang merupakan hukum dasar negara yang mengatur menyelenggarakan pemerintahan negara. Didalamnya mengatur hak-hak konstitusional warga negara selaku pemilik kedaulatan serta kewenangan konstitusional oleh lembaga-lembaga negara yang diberi

---

<sup>1</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal. 95.

<sup>2</sup> Yuhsril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan Dan Sistem Kepartaian* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hal. 19.

kewenangan menyelenggarakan pemerintahan negara. Didalam UUD 1945 terdapat beberapa lembaga negara yang disebutkan dan diamanatkan serta kewenangannya langsung diatur, jika kita melihat lebih jauh lembaga-lembaga negara yang diamanatkan tersebut dapat kita kualifikasikan dalam pemisahan kekuasaan yakni konsep teori *trias politica* yang dicetuskan oleh Montesquie, yang terbagi atas 3 (tiga) bagian yaitu kekuasaan legislatif (kekuasaan membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan menjalankan undang-undang), dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan kehakiman atau mempertahankan undang-undang).<sup>3</sup>

Ajaran teori *trias politica* tersebut sejatinya merupakan perkembangan ajaran bentuk negara dari monarki-tirani ke bentuk negara demokrasi, yaitu bentuk negara yang menghargai kedaulatan ada di tangan rakyat, suara rakyat menjadi segalanya dalam sebuah negara demokrasi, karena kekuasaan yang didelegasikan kepada para penguasa sejatinya adalah kekuasaan rakyat.<sup>4</sup> Dalam UUD 1945 khususnya pasal 1 (satu) ayat 3 (tiga) mengatakan bahwa "negara Indonesia adalah negara hukum". Hukum disini dimaksudkan atau di padankan dengan kata *rechtsstaat* yakni negara yang diatur dan dijalankan oleh hukum, bukan *machsstaat* (kekuasaan). Dengan demikian Indonesia tidak hanya negara demokrasi namun juga negara hukum.

Franz Magnis Suseno menyebutkan empat syarat dalam gagasan negara hukum yang saling berhubungan satu sama lain yaitu:<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Efi yulistiyowati dkk, "Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia" *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, Volume 18, No. 02, (Desember 2016): 330.

<sup>4</sup> Ahmad Kamil Lubis, *Filsafat Kebebasan Hakim* (Jakarta: kencana, 2012), hal. 178.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 185.

1. Adanya asas legalitas yang berarti pemerintahan bertindak semata-mata atas dasar hukum yang berlaku.
2. Adanya kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman dalam hal menegakkan hukum dan keadilan.
3. Adanya jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia.
4. Dan adanya pemerintah berdasarkan sistem konstitusi atau hukum dasar.

Di dalam konsepsi Negara Hukum Indonesia, terdapat 3 (tiga) ciri khusus sebagaimana digariskan oleh ilmu hukum dan diterima oleh pemerintah, dimana negara hukum Indonesia didasarkan pada Pancasila (*ground norm*) sebagai ideologi negara yang dirumuskan dalam prinsip-prinsip dasar negara yang bersifat fundamental. Ketiga ciri khusus tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi, yang mengandung perlakuan yang sama dibidang-bidang politik, hukum, sosial-ekonomis, budaya, dan pendidikan.
2. Legalitas, dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Artinya, segala tindakan dan yang berwajib, pemerintah dan penguasa, tegas-tegas ada dasar hukumnya; tegas ada pasal atau peraturan yang sah yang dijadikan dasar hukum bagi tindakan pemerintah yang bersangkutan
3. Peradilan yang bebas, tidak bersifat memihak, bebas, dari segala pengaruh kekuasaan lain.<sup>6</sup>

Terkait dengan hukum terdapat pula lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 tetapi pembentukannya

---

<sup>6</sup> Kamil Lubis *Filsafat Kebebasan*, h. 186.

berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 seperti, undang-undang ataupun keputusan Presiden. Begitu pula kewenangannya diberikan oleh peraturan perundangan yang membentuknya. Seperti halnya Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut sebagai KPU, didalam UUD Tahun 1945 mengatakan bahwa “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”<sup>7</sup> maka dengan adanya amanat tersebut dibentuklah suatu lembaga yakni KPU yang bertugas mengatur jalannya pemilihan umum.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 1 ayat (2) telah mengamanatkan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” Dan dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat maka pemilihan umum diwujudkan agar tercapainya negara demokrasi.

Landasan berpijak pemilihan umum yaitu sila keempat dari Pancasila “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Ketentuan-ketentuan konstitusional dalam Pancasila, pembukaan, dan pasal-pasal UUD 1945 memberikan isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan nasional 5 (lima) tahunan. Dalam siklus kegiatan nasional 5 (lima) tahunan pemilihan umum merupakan salah satu kegiatan yang harus dilaksanakan demi tercapainya negara demokrasi.<sup>8</sup>

Di dalam UU No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa:

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut sebagai pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih

---

<sup>7</sup> Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945

<sup>8</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2017), hal.42.

anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden Dan Wakil Presiden, dan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Di dalam pemilihan umum terdapat hak memilih dan dipilih, adapun yang dapat memilih dalam pemilihan umum ialah:<sup>9</sup>

1. Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih.
2. Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftar 1 (satu) kali oleh penyelenggara Pemilu dalam daftar pemilih.
3. Warga Negara Indonesia yang telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan tidak mempunyai hak memilih.

Melihat dari pasal diatas dapat dikatakan bahwa terkait hak memilih dalam pemilihan umum tidak dijelaskan secara rinci, lalu bagaimanakah hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan? Dalam hal ini ternyata KPU mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) terkait hak memilih orang dengan gangguan jiwa/ingatan, berikut uraiannya:<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Pasal 198 ayat (1)( 2) dan (3) UU No. 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>10</sup> Pasal 4 PKPU No. 11 tahun 2018 tentang penyusunan daftar pemilih didalam negeri dalam penyelenggara Pemilihan Umum

1. Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih kecuali yang ditentukan lain oleh Undang-Undang
2. Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a. Genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.
  - b. Tidak sedang terganggu jiwa/ingatan.
  - c. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
  - d. Berdomisili di wilayah administratif pemilih yang dibuktikan dengan KTP-el.
  - e. Dalam hal pemilih belum mempunyai KTP-el sebagaimana dimaksud pada huruf d, dapat menggunakan surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil setempat, dan
  - f. Tidak sedang menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Negara Republik Indonesia.
3. Pemilih yang sedang terganggu jiwa/ingatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, sehingga tidak memenuhi syarat sebagai pemilih, harus dibuktikan dengan surat keterangan dokter.
4. Warga Negara Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pemilih, ternyata tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Warga Negara Indonesia dimaksud tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Meninjau dari PKPU tersebut bahwa orang dengan gangguan jiwa/ingatan tidak dapat memilih, namun PKPU No. 11 tahun 2018 hanya bertahan beberapa hari dan digantikan oleh PKPU No. 37 tahun 2018 yang isinya sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih kecuali yang ditentukan lain oleh Undang-Undang.
2. Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a. Genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.
  - b. Dihapus.
  - c. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
  - d. Berdomisili di wilayah administratif pemilih yang dibuktikan dengan KTP-el.
  - e. Dalam hal pemilih belum mempunyai KTP-el sebagaimana dimaksud pada huruf d, dapat menggunakan surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil setempat, dan
  - f. Tidak sedang menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Negara republik Indonesia.

---

<sup>11</sup> Pasal 4 PKPU No. 37 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih Didalam Negeri Dalam Penyelenggara Pemilihan Umum.

3. Dihapus.
4. Warga Negara Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pemilih, ternyata tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Warga Negara Indonesia dimaksud tidak dapat menggunakan hak memilihnya.

Terlihat jelas pada pasal 4 ayat (2) pada poin "b" diatas mengenai hak memilih orang dengan gangguan jiwa/ingatan di "hapus" sehingga mengakibatkan ketidak jelasan hukum sebab tidak ada yang mengaturnya. Dengan berubahnya PKPU diatas maka dengan asas penafsiran hukum *lex posteriori derogat legi priori* (hukum yang terbaru mengesampingkan yang lama)<sup>12</sup> maka tentu saja PKPU No 11 tahun 2018 tidak berlaku lagi dengan digantikan PKPU No 37 tahun 2018. Dengan begitu, kedudukan hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan baik dalam UU No. 07 tahun 2017 tentang pemilihan umum maupun PKPU tidak mengaturnya atau tidak memberi batasan hak bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan.

Terkait dengan hak memilih dalam pemilihan umum ternyata tidak hanya hukum positif yang mengaturnya, namun ada beberapa hadis yang dapat dijadikan analogi seperti uraian hadis di bawah ini:

حَدَّثَنَا أَبُو سَعِيدٍ حَدَّثَنَا حَمَّادُ بْنُ سَلَمَةَ عَنْ عَطَاءِ بْنِ السَّائِبِ عَنْ أَبِي ظَبْيَانَ أَنَّ عَلِيًّا رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ لِعُمَرَ يَا أَمِيرَ الْمُؤْمِنِينَ أَمَا سَمِعْتَ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ رُفِعَ الْقَلَمُ عَنْ ثَلَاثَةٍ عَنِ النَّائِمِ حَتَّى يَسْتَيْقِظَ وَعَنِ الصَّغِيرِ حَتَّى يَكْبُرَ وَعَنِ الْمُبْتَلَى حَتَّى يَعْزَلَ

Telah menceritakan kepada kami Abu Sa'id telah menceritakan kepada kami Hammad bin Salamah dari 'Atho bin As Saib dari Abu Zhabyan bahwa Ali Radhiallah 'anhu berkata kepada Umar; "Wahai Amirul Mukminin! Tidakkah kamu mendengar Rasulullah shallallahu 'alaih wasallam

---

<sup>12</sup>Eka N.A.M. Sihombing, Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan* (Medan:Pustaka Prima, 2017). Hal. 106.

bersabda: "pena diangkat dari tiga orang: dari orang yang tidur sehingga dia bangun, dari anak kecil sehingga dia menjadi dewasa dan orang gila sampai dia berakal".<sup>13</sup>

حَدَّثَنَا عَفَّانُ قَالَ حَدَّثَنَا حَمَّادٌ عَنْ حَمَّادٍ عَنْ إِبْرَاهِيمَ عَنِ الْأَسْوَدِ عَنْ عَائِشَةَ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ رُفِعَ الْقَلَمُ عَنْ ثَلَاثٍ عَنْ النَّائِمِ حَتَّى يَسْتَيْقِظَ وَعَنْ الصَّبِيِّ حَتَّى يَحْتَلِمَ وَعَنْ الْمَجْنُونِ حَتَّى يَعْقِلَ وَقَدْ قَالَ حَمَّادٌ وَعَنْ الْمَعْتُوهِ حَتَّى يَعْقِلَ

Telah menceritakan kepada kami Affan, dia berkata; telah menceritakan kepada kami Hammad, dari Hammad, dari Ibrahim, dari Al-Aswad, dari Aisyah, dari Nabi Shallallahu'alaihiwasallam bersabda: "Pena diangkat (tidak dikenai dosa) dari tiga hal: Dari orang yang tidur hingga ia bangun, dari seorang anak hingga ia mimpi basah, dan dari orang gila hingga ia sadar (berakal)." Hammad telah meriwayatkan; "Dan dari orang yang cacat mental hingga ia berakal."<sup>14</sup>

Meninjau dari hadis diatas dapat dikatakan bahwa orang yang terganggu jiwa/ingatan tidak dapat dibebankan hukum dikarenakan tidak dapatnya ia memahami hukum tersebut karena tidak mempunyai akal yang sehat sebagai sarana memahami dalil, sehingga tidak dibebankan dosa sebab tidak dapat bertanggung jawab terhadap perbuatannya dihadapan Allah SWT.<sup>15</sup> Adapun syarat-syarat kelompok memilih didalam kitab Al-Ahkam Sulthaniyah salah satunya diterangkan bahwa yang dapat memilih pemimpin harus memiliki pengetahuan yang dapat mengantarkannya dan

---

<sup>13</sup> Ahmad, *Musnad Sepuluh Sahabat Yang Dijamin Masuk Surga* Bab Musnad Ali Bin Abu Thalib Radliyallahu'anhu No. Hadits 1290.

<sup>14</sup> Ahmad, *Sisa Musnad Sahabat Anshar*, Bab hadits Sayyidah Aisyah Radliyallahu'anha No. Hadits 23553.

<sup>15</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fikih Kaidah Hukum Islam*, (Jakarta:Pustaka Amani 2003), hal. 189.

mampu mengetahui orang yang berhak diangkat sebagai *Imam* (Khalifah).<sup>16</sup>

Berdasarkan permasalahan diatas sesuai dengan UU No. 7 tahun 2017 dan PKPU No. 37 Tahun 2018 yang pada pokoknya tidak mengatur atau tidak memberi batasan mengenai hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan dan hal ini bertentangan dengan hadis diatas, maka dengan ini penulis tertarik untuk membahas kajian ini dalam penelitian tentang hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan berdasarkan UU nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum (studi analisis fiqih siyasah).

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah ketentuan hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan dalam Undang-Undang No. 07 tahun 2017?
2. Bagaimanakah ketentuan hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan dalam Undang-Undang No. 07 tahun 2017 ditinjau dari fiqih siyasah?

## **C. Tujuan Penelitian.**

Adapun tujuan dari penulis dalam meneliti masalah ini ialah:

1. Untuk mengetahui bagaimana ketentuan hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan dalam Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
2. Untuk mengetahui bagaimana ketentuan hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan dalam Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ditinjau dari fiqih siyasah.

---

<sup>16</sup> Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam Sulthaniyah*, terj. Khalifurrahman Fath (Jakarta: Al-Azhar Press), hal. 11.

#### **D. Manfaat Penelitian.**

Manfaat atau kegunaan yang diperoleh dalam penulisan penelitian ini antara lain ialah:

1. Manfaat secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi para akademisi khususnya mengenai hukum yang berkaitan dengan hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan dalam Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (studi analisis fiqih siyasah) dan juga diharapkan mampu memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, ilmu perundang-undangan pada umumnya dan hukum tatanegara khususnya di UIN Sumatera Utara Medan.
2. Manfaat secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kegunaan dalam menggali nilai-nilai hukum yang tumbuh dan berkembang didalam masyarakat sesuai dengan norma-norma yang di junjung tinggi, tanpa harus bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Juga demi kepentingan sosial yang terus mengalami perubahan secara dinamis dan kiranya hukum juga harus berkembang.

#### **E. Kajian Terdahulu**

Sejauh pencarian peneliti, belum ditemukan terhadap penelitian yang sama dengan judul “Kedudukan Hak Memilih Bagi Orang Yang Terganggu Jiwa/Ingatan Dalam UU No. 07 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum”. Adapun penelitian yang hampir memiliki keterkaitan ialah:

1. Ahmad Khoiru Mutho'in, syarat-syarat pemilih dalam PILKADA (perspektif Fiqih Siyasah). Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2009.

2. Ines Wulandari, analisis pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dalam perspektif hukum Islam (Studi terhadap Undang-Undang No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden). Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, 2017.

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

Pemilihan umum merupakan sarana kedaulatan rakyat, di dalam pemilihan umum terdapat hak memilih dan dipilih. Hak memilih didalam Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum hanya mengatur secara universal saja. Sehingga hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan tidak dibatasi oleh undang-undang tersebut, dan hal itu menimbulkan kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum. Kemudian lebih lanjut didalam PKPU sendiri telah terjadi perubahan yakni digantikannya PKPU No. 11 tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih Didalam Negeri Dalam Penyelenggara Pemilihan Umum dengan PKPU No. 37 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih Didalam Negeri Dalam Penyelenggara Pemilihan Umum.

Pada pokoknya didalam PKPU No. 11 tahun 2018 bahwa orang dengan gangguan jiwa/ingatan tidak dapat memilih namun hal itu hanya bertahan beberapa hari sebab digantikan oleh PKPU No. 37 tahun 2018 yang mana pada PKPU yang terbaru pasal mengenai kedudukan hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan “dihapus”. Dengan dihapusnya pasal mengenai hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan maka sekali lagi PKPU juga mengalami kekosongan hukum dan tidak adanya batasan hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan. Dengan tidak adanya batasan hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan sehingga terjadi kekosongan hukum dan juga adanya ketidakkonsistenan antara satu peraturan

dengan peraturan yang baru maka berdasarkan hal tersebut peneliti menjadikan landasan sebagai kerangka pemikiran dalam penelitian ini.

### **G. Metode Penelitian**

Metode berasal dari kata *methodos* (yunani) yang dimaksud adalah cara atau menuju suatu jalan. Metode merupakan kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan suatu cara kerja (sistematis) untuk memahami suatu subjek atau objek penelitian, sebagai upaya untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan termasuk keabsahannya.<sup>17</sup>

#### 1. Jenis penelitian

Jenis metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode penelitian kepustakaan, yang bersifat yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penulis mengkaji berbagai aturan yang bersifat formil seperti undang-undang maupun dibawahnya, keputusan-keputusan lembaga negara, yurisprudensi serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang dikaitkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini.<sup>18</sup>

#### 2. Pendekatan penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan normatif.<sup>19</sup> Pendekatan normatif dalam hal ini ialah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan juga

---

<sup>17</sup> Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (filsafat, teori dan Praktik)* (Depok: RajaGrafindo Persada,2018), hal. 148.

<sup>18</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 30

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan singkat*, (Jakarta:Rajawali Pers, 1985), hal. 15.

pendekatan doktrinal terhadap hukum, baik secara vertikal maupun horizontal.<sup>20</sup> Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang yang berkaitan dengan pokok permasalahan untuk mengetahui konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya ataupun hukum formal lainnya.

### 3. Teknik Pengumpulan data

#### a. Data Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.
- 2) Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- 3) Undang-Undang No. 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.
- 4) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden.
- 5) Undang-Undang No. 18 tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa.
- 6) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 135/PUU-XIII 2015.
- 7) PKPU No. 11 Tahun 2018.
- 8) PKPU No. 37 tahun 2018.

#### b. Data Sekunder.

Data sekunder yakni bahan hukum yang tidak mengikat dan berkaitan dengan penelitian ini, yang memberikan penjelasan terhadap data primer seperti

---

<sup>20</sup> Suteki dan Galang, *Metodologi Penelitian Hukum*, h. 265.

buku-buku tentang pemilihan umum, hukum tata negara, filsafat hukum, artikel, penelitian, jurnal dan data penunjang lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

c. Data Tersier.

Adapun data tersier yakni seperti Kamus Hukum, Ensiklopedia, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan lain-lain.

d. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan bagian yang penting dalam metode ilmiah, karena dengan pengolahan data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian ini.

e. Analisis Data.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data normatif, penulis mengkualifikasikan data-data yang bersifat umum dan kemudian diambil kesimpulan yang bersifat khusus, dan data yang telah diperoleh dideskripsikan.

## H. Sistematika Pembahasan

Adapun sistematika penulisan yang menggambarkan isi dari penelitian ini dibagi menjadi lima bab yaitu:

Bab I Pendahuluan. Dalam bab ini penulis membagi kedalam beberapa sub bab, sub bab yang *pertama* Latar belakang Masalah, yaitu mendeskripsikan mengenai konteks umum penelitian sehingga akan mendapatkan gambaran yang jelas mengenai mengapa penelitian ini dilakukan. Sub bab *kedua* yaitu Rumusan masalah, sub bab *ketiga* tujuan penelitian, sub bab *keempat* Manfaat Penelitian, sub bab *kelima* Kajian Terdahulu, sub bab *keenam* Kerangka Pemikiran, Sub

bab *ketujuh* Metode Penelitian, sub bab *kedelapan* Sitematika Pembahasan.

Bab II Landasan Teoritis berisi tentang, Pengertian Fiqih Siyasah Dan Siyasah Syar'iyah, Ruang lingkup Dan Pendekatan Kajian Fiqih Siyasah, Pemimpin dan Kepemimpinan.

Bab III Pemilihan Umum berisi tentang, Pemilihan Umum Sebagai Sarana kedaulatan Rakyat, Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Kedudukan Warga Negara Dalam Pemilihan Umum.

Bab IV Analisis Fiqih Siyasah Terhadap Hak Memilih Bagi Orang Yang Terganggu Jiwa/Ingatan.

Bab V Penutup. Dalam bab ini penulis akan membahas mengenai kesimpulan akhir dari penelitian , dan juga saran.

## BAB II

### LANDASAN TEORITIS

#### A. Pengertian Fiqih Siyasa dan Siyasa Syar'iyah

Ada tiga kategori hukum yang berlaku dalam lingkungan masyarakat Muslim yaitu syariat, hukum fiqih dan siyasa syar'iyah. Berikut uraiannya

##### 1. Fiqih Siyasa

Fiqih berasal dari kata *faqaha-yafqahu-fiqhan* secara bahasa berarti paham yang mendalam yang bermakna mengetahui sesuatu dan memahaminya dengan baik.<sup>21</sup> Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (*qath'i*), fiqih merupakan ilmu tentang hukum yang tidak pasti (*zhanni*). Khallaf mengatakan ilmu fiqih menurut *syara'* adalah pengetahuan tentang hukum syariah yang sebangsa perbuatan yang diambil dari dalil-dalilnya secara detail.<sup>22</sup> Lebih lanjut menurut istilah, fiqih adalah:

العلماء بالأحكام الشرعية العملية المستنبطة من أدلتها التفصيلية

"ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (tafsili)".<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Faisar Ananda Arfa dkk., *Metode Studi Islam Jalan Tengah Memahami Islam* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015), hal. 94.

<sup>22</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fikih Kaidah Hukum Islam*, terj. Faiz el Muttaqin (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), hal. 1.

<sup>23</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hal. 3.

Dari definisi diatas dapat dikatakan bahwa fiqih merupakan upaya sungguh-sungguh dari para ulama untuk menggali hukum-hukum *syara'* sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam.

Adapun siyasah berasal dari kata *sasa* yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan, yang mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah ialah mengatur dan membuat kebijakan atas sesuatu yang bersifat politisi untuk mencakup sesuatu.<sup>24</sup> Didalam buku fiqih siyasah karangan Muhammad Iqbal yang mengutip pendapat Abdul Wahhab Khallaf bahwa secara terminologis siyasah ialah “pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban, kemaslahatan serta mengatur keadaan”, berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa fiqih siyasah merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan kepengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.<sup>25</sup>

## 2. Siyasah Syar'iyah

*Siyasah syar'iyah* secara etimologi berasal dari kata *syara'a* yang berarti sesuatu yang bersifat syar'i atau bisa diartikan sebagai suatu peraturan, politik, dan kebijakan yang bersifat syar'i dalam urusan masalah kenegaraan. Secara terminologis Ibnu Akil mengatakan bahwa *siyasah syar'iyah* merupakan suatu tindakan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal. 3.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hal. 4.

yang secara praktis membawa manusia dekat dengan kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan atau mudarat.<sup>26</sup> Lebih lanjut Muhammad Iqbal mengutip pendapat Khallaf bahwa *siyasah syar'iyah* ialah<sup>27</sup>:

Pengelolaan maslah-masalah umum bagi pemerintahan Islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudharatan dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan prinsip-prinsip yang umum, meskipun tidak sejalan dengan pendapat para ulama mujtahid.

Berdasarkan pandangan-pandangan para ahli di atas dapat dikatakan bahwa hakikat *siyasah syar'iyah* selalu berhubungan dengan kepengurusan dan pengaturan hidup manusia, dan pengaturan ini dilakukan atau oleh pemegang kekuasaan atau pemerintah dalam mengelola negara, yang bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan agar terhindar dari kemudharatan yang mana pengaturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat Islam. Dengan kata lain sumber-sumber pokok rujukan *siyasah syar'iyah* adalah Al-Qur'an dan As-Sunnah namun, karna sumber rujukan tersebut bersifat universal dan terbatas sementara gejala sosial dan perkembangan masyarakat bersifat dinamis, maka sumber atau acuan untuk menciptakan perundang-undangan

---

<sup>26</sup> Wahbah Zuhaily, *Ushul Fiqih kuliyyat Da'wah Al Islami* (Jakarta: Radar Jaya Pratama, 1997), hal. 89.

<sup>27</sup> Iqbal, *Fiqih Siyasah*, h. 5.

juga terdapat oleh para ahli, yurisprudensi, adat istiadat dan pengalaman warisan budaya.<sup>28</sup>

## **B. Ruang Lingkup dan Pendekatan Kajian Fiqih Siyasah.**

Ruang lingkup dan pendekatan kajian fiqih siyasah merupakan hal penting untuk dipahami agar dapat mengetahui sejauh mana fiqih siyasah membahas pengaturan negara dan juga pendekatan apa yang dipakai untuk mengasikkan suatu kebijakan.

### **1. Ruang Lingkup Fiqih Siyasah**

Para ulama berbeda pendapat dalam menentukan ruang lingkup kajian fiqih siyasah. Diantaranya ada yang membagi menjadi lima bidang, empat bidang atau tiga bidang, bahkan ada sebagian ulama yang membaginya menjadi delapan bidang kajian namun hal itu bukanlah masalah yang mendasar disebabkan hanya berbeda dalam hal teknis bukan prinsip. Menurut Imam al-Mawardi kajian ruang lingkup fiqih siyasah terbagi atas *siyasah dusturiyyah* yakni tentang peraturan perundang-undangan, *siyasah maliyah* tentang ekonomi dan moneter, *siyasah qadha'iyah* tentang peradilan, *siyasah harbiyyah* tentang hukum perang dan *siyasah idariyah* tentang administrasi negara.<sup>29</sup>

Dalam hal ini dapat kita lihat bahwa fiqih siyasah dapat masuk kedalam setiap elemen penting dalam pengaturan negara dan yang lebih penting hal itu semua tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat, dan tentunya ini merupakan keharusan bagi umat muslim untuk

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 6.

<sup>29</sup> Ibnu Syarif Mular, *Fiqih Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), hal. 36.

menegakkannya dalam setiap sistem pemerintahan dalam bernegara. Adapun menurut T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy yang dikutip oleh Muhammad Iqbal dalam bukunya bahwa ruang lingkup kajian fiqh siyasah meliputi *siyasah dusturiyyah syar'iyah* (politik pembuatan undang-undang), *siyasah tasri'iyah syar'iyah* (politik hukum), *siyasah qadha'iyah syar'iyah* (politik peradilan), *siyasah maliyyah syar'iyah* (politik ekonomi dan moneter), *siyasah idariyyah syar'iyah* (politik administrasi negara), *siyasah dauliyyah/ siyasah kharijiyyah syar'iyah* (politik hubungan internasional), *siyasah tanfidziyyah syar'iyah* (politik pelaksanaan perundang-undangan) dan, *siyasah h}arbiyyah syar'iyah* (politik peperangan).<sup>30</sup>

Berdasarkan perbedaan pendapat di atas ruang lingkup kajian fiqh siyasah dapat disederhanakan menjadi *siyasah dusturiyyah* yang meliputi penetapan hukum oleh lembaga legislatif dan yudikatif dan juga administrasi negara dalam hal kebijakan, kemudian *siyasah dauliyyah* yang meliputi bagian keperdataan (hukum privat) warga negara yang Muslim dan non-Muslim, yang biasa disebut sebagai hubungan internasional, selanjutnya *siyasah h}arbiyyah* yang meliputi tentang pertahanan negara atau mengenai dasar-dasar diijinkannya berperang, dan yang terakhir ialah *siyasah maliyyah* yang meliputi pembahasan tentang sumber keuangan negara atau APBN, perpajakan, dan perbankan.

---

<sup>30</sup> Iqbal, *Fiqh Siyasah*, h. 15.

Melihat begitu banyak dan kompleks ruang lingkup kajian fiqih siyasah maka dalam hal ini peneliti hanya berfokus tentang *siyasah dusturiyyah* (tentang peraturan perundang-undangan). Yang mana peraturan perundang-undangan merupakan nyawa bagi sebuah negara dalam menjalankan pemerintahan dan tidak hanya itu bahwa peraturan perundang-undangan menjadi acuan bagi warga negara dalam bernegara satu sama lain. Dan tentunya peraturan yang baik akan mengasilkan kemaslahatan umat untuk itu perlu kiranya mengkaji bagaimana *siyasah dusturiyyah* dalam membuat dan menentukan suatu peraturan.

Berbicara *siyasah dusturiyyah* maka tentunya membahas sebuah dasar negara atau biasa disebut konstitusi, sejarah ketatanegaraan Islam mencatat bahwa konstitusi tertulis pertama kali ialah Piagam Madinah yang di undangkan oleh Nabi Muhammad SAW, yang pada pokoknya mengatur kehidupan hubungan antar komunitas negara Madinah yang heterogen, seperti kaum Muhajirin (penduduk Mekkah) dan kaum Anshar (penduduk Madinah), Yahudi serta kaum kelompok paganis lainnya yang belum masuk Islam namun ikut serta untuk tunduk kepada Nabi. Piagam ini menjelaskan bahwa umat Islam meskipun berasal dari beberapa kelompok merupakan suatu komunitas, tidak hanya itu Piagam Madinah juga mengatur bagaimana berhubungan dengan mereka yang non-Muslim.

Isi Piagam Madinah ialah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar

persamaan hak dengan hubungan yang dilandasi bertetangga baik, saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, membela orang yang teraniaya, saling menasehati dan mengormati kebebasan menjalankan agama<sup>31</sup>. Namun Piagam Madinah tidak bertahan lama disebabkan adanya pengkhianatan dari suku Yahudi Madinah. Setelah adanya pengkhianatan tersebut tidak ada lagi perjanjian tertulis dalam menjalankan roda pemerintahan, pola hubungan masyarakat Madinah langsung dikendalikan oleh Nabi dengan berdasarkan kepada Al-Qur'an. Setelah Nabi wafat kekuasaan jatuh kepada para sahabat yakni Abu Bakar, Umar, Utsman dan Ali. Pemegang kekuasaan dipilih berdasarkan kecakapan dan kemampuan tidak berdasarkan keturunan. Setelah masa para sahabat selesai masuklah kepada periode kerajaan yang mana pemegang kekuasaan jatuh berdasarkan garis keturuanan.

Berbicara *siyasah dusturiyyah* tidak hanya berbicara konstitusi namun juga legislasi, legislasi merupakan kewenangan dari lembaga *al-sulthah al-tasyri'iyah* (legislatif) yang tugas dan wewenangnya dalam pemerintahan islam ialah menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat. Adapun orang-orang yang duduk dalam lembaga legislatif ini ialah mereka yang terdiri dari para mufti (ahli fatwa) dan para mujtahid serta para pakar yang ahli dibidangnya. Secara tidak langsung lembaga *al-sulthah al-tasyri'iyah* merupakan lembaga yang melakukan tugas

---

<sup>31</sup> Munawwir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Press, 1990), hal. 15.

*siyasah syar'iyah* hal ini dapat dilihat didalam prinsip-prinsip legislasi (pembuatan hukum) lembaga tersebut seperti, pemerintahan sebagai kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam, masyarakat Islam yang akan melaksanakannya, dan isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.<sup>32</sup>

## 2. Pendekatan Kajian Fiqih Siyasah

Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa secara umum tujuan *siyasah syar'iyah* ialah pengaturan atau kebijakan yang dibuat oleh penguasa dengan menciptakan kemaslahatan dan menghindari mudarat serta peraturan tersebut tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum syariat, dan dalam mewujudkan itu semua dalam hal ini fiqih siyasah memberikan beberapa pendekatan berupa kaidah fiqih seperti:

المَصْلَحَةُ الْعَامَّةُ مُقَدِّمَةٌ عَلَى الْمَصْلَحَةِ الْخَاصَّةِ

“Kemaslahatan publik (umum) didahulukan daripada kemaslahatan individu (khusus)”.<sup>33</sup>

Penggunaannya harus dihubungkan dengan kaidah lain seperti:

لَا ضِرْرَ وَلَا ضِرَارَ

“Tidak memudaratkan dan tidak dimudaratkan”.

---

<sup>32</sup> Iqbal, *Fiqih Siyasah*, h. 187.

<sup>33</sup> A. Dzazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih Kaidah-kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Yang Praktis* (Jakarta:Pranadamedia Group, 2019), hal. 11.

Sebagai contoh dari kaidah diatas ialah: pemerintah yang ingin membuat jalan untuk kepentingan umum, namun jalan itu melewati tanah milik orang lain, maka penyelesaiannya dengan menggunakan kaidah diatas. Pemerintah bisa melanjutkan rencana pembangunannya dengan mengganti rugi harga tanah tersebut sesuai harga pada umumnya. Atau dengan contoh yang lain yakni pemerintah harus bertindak tegas terhadap teroris demi mempertimbangkan keamanan dan ketentraman masyarakat umum.

دَرْءُ الْمَقْأَسِيْدِ مُقَدَّمٌ عَلَى الْمُخْتَلِفِ فِيْهِ

“Menolak mafsadah (kebinasaan/keburukan) didahulukan daripada meraih maslahat”.

Dalam kaidah ini pemerintah harus membuat kebijakan politik/perundang-undangan sesuai skala prioritas sebagai contoh dalam hal perizinan perjudian, lokalisasi prostitusi, dan miras yang memang benar merupakan pendapatan bagi negara dalam hal perpajakan, namun melihat dampaknya yang begitu buruk kiranya pemerintah melarang hal itu.

Adapun sebagian kemaslahatan dunia dan kemafsadatan dapat diketahui dengan akal sehat, dengan pengalaman dan kebiasaan kebiasaan-kebiasaan manusia. Sedangkan kemaslahatan dunia dan akhirat serta kemafsadatnya tidak bisa diketahui kecuali dengan syariat, yaitu melalui dalil *syara'* baik

Al-Qur'an As-Sunnah, *Ijma*, *Qiyas* yang diakui dan istilah yang sah (akurat).<sup>34</sup>

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّأْيِ مَنُوطٌ بِاَلْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus berorientasi kepada kemaslahatan”.

Kaidah ini mengandung arti bahwa apapun kebijakan pemerintah harus mempertimbangkan rakyatnya, secara tak langsung kaidah ini menjunjung tinggi kedaulatan rakyat sebagaimana yang dipahami dalam negara demokrasi. Sebagai contoh dari kaidah ini ialah pemerintah tidak boleh bersikap nepotis dalam hal pemberian sesuatu misal kedudukan dalam jabatan, disini pemerintah harus meletakkan sesuatu sesuai kapasitas atau profesionalitas.

Demikianlah sebagian kecil kaidah-kaidah yang dapat dijadikan metode pendekatan untuk menghasilkan suatu produk politik, perundang-undangan dan kebijakan dalam pemerintahan negara. Dari metode-metode ini kita dapat menimbang, menilai, dan mengapresiasi pemikiran para ulama dan praktik kenegaraan yang berkembang dalam sejarah Islam dan dari sini pula kita dapat mengambil dan menerapkan nilai-nilai positif yang relevan untuk kondisi sekarang.<sup>35</sup> Selain metode-metode diatas fiqih siyasah juga memerlukan ilmu bantu yang berhubungan dengan sosial kemasyarakatan

---

<sup>34</sup> Dzazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, hal. 11.

<sup>35</sup> Iqbal, *Fiqih Siyasah*, hal. 20.

seperti sosiologi, antropologi, sejarah, ilmu politik dan tentu saja ilmu kenegaraan lainnya.

### C. Pemimpin dan Kepemimpinan

Sejarah mencatat bahwa ketatanegaraan sejarah Islam dalam memimpin pemerintahan terdiri atas beberapa periode, periode pertama ialah pada masa Nabi Muhammad SAW, selanjutnya diikuti oleh para sahabat dan yang terakhir ialah masa kerajaan/dinasti. Pada masa Nabi Muhammad SAW praktik kenegaraan baik dalam bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif bersifat central yakni dipegang dan diatur langsung oleh Nabi sendiri, hal ini dapat dilihat pada masa Nabi memimpin Madinah, selain sebagai figur yang menyebarkan Wahyu Al-Qur'an atau yang menjaga agama Nabi juga sebagai pemegang kekuasaan pemerintah (kepala negara).

Setelah Rasul wafat tampuk kepemimpinan negara beralih kepada Abu Bakar, Abu Bakar dalam hal memimpin negara tidak menyatakan dirinya sebagai khalifah Tuhan, melainkan khalifah Rasulullah, sebab ia menggantikan kedudukan diri Rasulullah dalam kapasitasnya sebagai pemimpin politik dan keagamaan. Namun tidak menggantikan posisi beliau sebagai Rasul. Khalifah ialah "mengganti" baik dalam konteks penggantian generasi ataupun dalam penggantian kedudukan kepemimpinan.<sup>36</sup>

Setelah Umar memerintah, gelar khalifah digantinya menjadi *amir al- mu'minin* sebab Abu Bakar dan Umar tidak merasa diri mereka mutlak benar sehingga diperlukan kontrol sosial oleh masyarakat dalam memimpin.<sup>37</sup> Selanjutnya pada

---

<sup>36</sup> Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hal. 108.

<sup>37</sup> Iqbal, *Fiqh Siyasah*, h. 106.

masa dinasti atau kerajaan masalah pemimpin atau kepemimpinan juga mengalami perubahan yakni pemilihan pemimpin bukan karna kecakapan hukum namun karena garis keturanan. Pada masa Bani Umaiyyah, khalifah (pemimpin pemerintahan) hanya memegang kekuasaan politik dan tidak memegang kekuasaan agama dan hal inilah yang membuat dinasti Umaiyyah mengalami kehancuran disebabkan sekularisasi.

Berbeda dengan dinasti Bani Abbas yang menyatukan kembali kekuasaan politik dan agama, pemimpin pada masa bani Abbas menyebut dirinya sebagai wakil Allah di bumi-Nya atau biasa disebut *zhill Allah fi al-ardh* (bayang-bayang Tuhan dimuka bumi) sebagai khalifah Tuhan bukan khalifah Nabi yang mana pernyataan ini telah menggeser pengertian khalifah sebelumnya dalam Islam. Dengan bergantinya penamaan tersebut maka kekuasaannya bersifat suci dan mutlak harus dipatuhi oleh umat.<sup>38</sup> Adapun dalam masa pemerintahan Turki Usmani penguasa imperium-imperium Usmani disebut sebagai sultan dan khalifah sekaligus, penamaan sultan untuk menjalankan perpolitikan dalam memegang pemerintahan sementara penamaan khalifah merupakan gelar dalam mengurus agama.

## 1. Pengertian Pemimpin dan Kepemimpinan

Didalam Islam, pemimpin memiliki beberapa istilah seperti *umara* atau disebut juga dengan *ulil amri* yang mana kata ini merupakan satu akar dengan kata *amir*.<sup>39</sup> Kata *ulil amri* berarti pemimpin tertinggi dalam masyarakat Islam, sebagaimana kata *amir* pernah digunakan Umar

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hal. 99.

<sup>39</sup> <http://digilib.uinsby.ac.id/1409/8Bab%202.pdf> (Diakses Pada tanggal 28 Oktober 2019, 4:42 WIB).

bin khattab ketika memimpin umat Islam menggantikan Abu Bakar. Adapun ayat Al-Qur'an yang bercerita mengenai pemimpin ialah dapat dilihat dalam surah an-Nisaa': 59

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اَطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلٰى الْاَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَاِنْ تَنٰزَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُوْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِ ۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”.

Ayat diatas mengatakan bahwa *ulil amri* atau pejabat adalah orang yang mendapat amanah untuk mengurus urusan orang lain. Dengan kata lain, pemimpin itu adalah orang yang mendapat amanah untuk mengurus kepentingan rakyat.<sup>40</sup>

Istilah selanjutnya yang menunjukkan pemimpin ialah malik. Malik secara bahasa berasal dari kata *malaka-yamliku-milkan* yang berarti memiliki atau mempunyai sesuatu. Atau dapat pula berarti pemilik perintah dan kekuasaan pada suatu bangsa, suku atau negeri.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Didin Hafidhuddin dan Hendri tanjung, *Manajemen Syariah dalam Praktik* (Depok: Gema Insani, 2003), hal. 119.

<sup>41</sup> Mahmud Yunus, *Kamus Bahasa Arab-Indonesia*, (Jakarta: Mahmud Yunus Wa Dzurriyyah, 1999), hal. 428.

Lebih lanjut pemimpin didalam Islam juga disebut sebagai *imamah* (al-imamah = kepemimpinan). Seseorang yang diangkat menjadi pemimpin disebut imam hal ini sesuai dengan pengertian imam dalam Al-Qur'an surah al-Baqarah:124.

وَإِذِ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ۖ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ۗ قَالَ وَمِنْ ذُرِّيَّتِي ۗ قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ ۖ

Artinya: "Dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat (perintah dan larangan), lalu Ibrahim menunaikannya. Allah berfirman: "Sesungguhnya aku akan menjadikanmu imam bagi seluruh manusia". Ibrahim berkata: "(Dan saya mohon juga) dari keturunanku" Allah berfirman: "Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang yang zalim".

Dalam terminologi suni pengertian imam berbeda dengan syiah. Menurut golongan suni, imam bukanlah jabatan atau warisan dan bukan pula masalah prinsip atau rukun agama melainkan hanyalah seorang Muslim yang taat dan memiliki ilmu pengetahuan yang dalam tentang agama. Dalam mazhab fiqih, imam seperti ini banyak dijumpai, seperti Imam Abu Hanifah, Imam Malik, Imam asy-Syafii, dan Imam Ahmad bin Hanbal.<sup>42</sup> *Imamah* bersinonim dengan *khilafah* yang berarti lembaga pemerintahan dalam Islam. Arti kata *khilafah* ialah perwakilan, penggantian atau jabatan *khalifah*. *Khalifah* sendiri ialah makhluk yang dipercayakan dan diberi

<sup>42</sup> Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam* (Jakarta:PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2000), hal. 705.

tugas oleh Allah untuk mengelola dan memanfaatkan seluruh potensi alam sesuai dengan tuntunannya, dengan kata lain makna Khalifah ialah sebagai pelaku.<sup>43</sup> *Khilafah* merupakan istilah yang muncul dalam sejarah pemerintahan Islam sebagai intitusi politik Islam.<sup>44</sup>

Adapun kepemimpinan dalam bahasa Inggris disebut dengan *leadership*, yang secara etimologi berarti daya memimpin atau kualitas seorang pemimpin atau tindakan dalam memimpin atau kemampuan seseorang untuk meyakinkan orang lain agar dengan suka rela mau diajak untuk melaksanakan kehendak atau gagasan pemimpin.<sup>45</sup> Adapun pengertian lain, kepemimpinan ialah keterampilan praktis yang mencakup kemampuan seseorang atau sebuah organisasi untuk memimpin atau membimbing orang lain, tim, atau seluruh organisasi.<sup>46</sup>

## 2. Syarat Pemimpin

Didalam kitab Al-Ahkam Sulthaniyah ada beberapa syarat menjadi *imam* (pemimpin) yakni:<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Ahmad Thib Raya, *Mengenal Hakikat Diri Untuk Mengenal Allah* (Makassa: CV Berkah Utami, 2015), hal. 452.

<sup>44</sup> Aziz Dahlan, *Hukum Islam* hal. 918.

<sup>45</sup> <http://Journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al-qadau/article/download/2634/2485> (Diakses pada tanggal 28 Oktober 2019, 5:51 WIB).

<sup>46</sup> <http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kepemimpinan> ((Diakses pada tanggal 28 Oktober 2019, 5:56 WIB).

<sup>47</sup> Imam Al- Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah*, hal. 11

- a. Adil berikut syarat-syarat yang menyeluruh.
- b. Memiliki pengetahuan yang membuatnya mampu berjihad dalam berbagai kasus dan hukum.
- c. Memiliki panca indra yang sehat (mata, telinga, mulut).
- d. Memiliki organ tubuh yang sehat.
- e. Memiliki gagasan yang membuatnya mampu memimpin rakyat dan mengurus beerbagi kepentingan.
- f. Memiliki keberanian dan sifat ksatria yang membuatnya mampu melindungi negara dan melawan musuh.
- g. Memiliki nasab daru silsilah suku Quraisy, berdasarkan nash dan *ijma'*.

Terkait dengan silsilah suku Quraisy Ibnu Khaldun berpendapat bahwa syarat Quraisy tersebut bukanlah "harga mati" yang harus dilaksanakan setiap masa, suku lain juga tidak menutup kemungkinan untuk menjadi pemimpin selama memiliki kemampuan, term suku Quraisy muncul disebabkan karena pada saat itu suku Quraisy memiliki wibawa dan kekuatan yang disegani di Jazirah Arab.<sup>48</sup>

### 3. Pergantian Kepemimpinan

Pergantian kepemimpinan atau pengangkatan kepemimpinan menurut al-Mawardi dapat dilakukan dengan dua cara, *pertama* pemilihan oleh *ahl al-h}all wa al-'aqd* dan *kedua* penunjukan

---

<sup>48</sup> Iqbal, *Fiqih Siyasah*, h. 128.

langsung oleh *imam* (khalifah) sebelumnya.<sup>49</sup> Mengenai tata cara pemilihan pemimpin melalui *ahl al-h}all wa al-'aqd* ulama berbeda pendapat tentang jumlah keanggotaan *ahl al-h}all wa al-'aqd* yang sah untuk mengangkat pemimpin. Sekelompok ulama berpendapat pengangkatan *ima>mah* harus dihadiri oleh seluruh anggota *ahl al-h}all wa al-'aqd* dari setiap daerah, namun ada juga yang berpendapat hanya dengan lima anggota sajapun sudah mampu untuk mengesahkan kepemimpinan. Adapun tata caranya ialah mereka bersepakat untuk mengangkat *ima>mah* atau salah seorang dari mereka yang diangkat menjadi *imam*, atas persetujuan dari empat orang lainnya.

Kelompok ini berhujjah dengan dasar pengangkatan Abu Bakar oleh 5 (lima) sahabat senior lainnya yakni Umar ibn khattab, Abu Ubaidah ibn Jarrah, Usaid ibn Hudair, Bisyr ibn Sa'ad, dan Sallim mantan budak Abu Hudzaifah.<sup>50</sup> Dari uraian sebelumnya dapat ditarik kesimpulan pengangkatan *ima>mah* melalui *ahl al-h}all wa al-'aqd* diutamakan oleh keanggotaannya sendiri, namun jika tidak ada maka akan mencari dari luar keanggotaan *ahl al-h}all wa al-'aqd*. Selanjutnya berdasarkan *ijma'* ulama pengangkatan *imamah* berdasarkan penunjukan *imam* sebelumnya, dianggap sah. Hal ini dapat dilihat *dua* peristiwa sejarah yang pernah dilakukan oleh kaum Muslimin dan mereka tidak mengingkarinya. Peristiwa *pertama* ialah kasus Abu Bakar yang menunjuk Umar ibn

---

<sup>49</sup> Imam al- Mawardi *Ahkam Sulthaniyah*, hal. 12.

<sup>50</sup> *Ibid.*, hal. 13.

Khatab untuk menggantikannya sebagai *imam* (khalifah) dan umat islam setuju dengan *ima>mah* (kepemimpinan) Umar ibn Khatab yang ditunjuk oleh Abu Bakar. Peristiwa *kedua* ialah Umar ibn Khatab menyerahkan kepemimpinan sepeninggalannya kepada lembaga syura dan mereka menerimanya. Lembaga syura pada saat itu dipegang oleh tokoh-tokoh penting Muslimin, sejak saat itu pengangkatan *ima>mah* (kepemimpinan) melalui cara amanat yang disepakati para ulama.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, hal. 20.

### BAB III

## PEMILIHAN UMUM

#### A. Pemilihan Umum Sebagai Sarana Kedaulatan Rakyat

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 1 ayat (2) telah mengamanatkan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” Kedaulatan rakyat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) ialah kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Dalam hal ini dimaksudkan bahwa rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara. Namun dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut tetap mengacu pada UUD 1945. Dan dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat maka pemilihan umum diwujudkan agar tercapainya negara demokrasi.

Ibnu Tricahyono menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.<sup>52</sup> Dengan adanya partisipasi dari rakyat dalam memberikan suaranya guna memilih wakil rakyat, serta merupakan bukti adanya upaya untuk mewujudkan demokrasi. Senada dengan hal itu pemilihan umum secara operasional menurut Umaruddin Masdar adalah pemberian suara oleh rakyat melalui pencoblosan tanda gambar untuk memilih wakil rakyat.<sup>53</sup> Adapun tahap pelaksanaannya dimaksudkan agar rakyat tidak dilibatkan secara langsung dalam proses

---

<sup>52</sup> Ibnu Tricahyono, *Reformasi Pemilihan umum Menuju Pemisahan Pemilihan umum Nasional dan Lokal*, (Malang: In Trans Publishing, 2009), hal. 6.

<sup>53</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia* (Jakarta:Rajawali Pers, 2017), hal. 51.

pengambilan keputusan akan tetapi diwakilkan kepada wakil yang telah mereka pilih melalui suatu ajang pemilihan.

Pelaksanaan demokrasi melalui pemilihan umum dirancang untuk menggantikan sistem pengangkatan dalam bentuk negara Monarki yang dinilai cenderung memunculkan pemimpin otoriter. Walaupun demikian, harus kita akui bahwa pelaksanaan demokrasi melalui pemilihan umum bukanlah sistem yang sempurna yang tidak mempunyai kelemahan-kelemahan. Pemilihan umum akan mencapai tujuan utamanya, yaitu melahirkan para pemimpin amanah yang mensejahterakan rakyat, apabila negara yang akan menerapkan demokrasi tersebut benar-benar telah siap untuk hidup berdemokrasi.<sup>54</sup>

Landasan berpijak pemilihan umum yaitu sila keempat dari Pancasila “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Ketentuan-ketentuan konstitusional dalam Pancasila, pembukaan, dan pasal-pasal UUD 1945 memberikan isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan nasional 5 (lima) tahunan. Dalam siklus kegiatan nasional 5 (lima) tahunan pemilihan umum merupakan salah satu kegiatan yang harus dilaksanakan demi tercapainya negara demokrasi.<sup>55</sup>

Di dalam Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa:

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut sebagai Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden Dan Wakil Presiden, dan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, hal 47.

<sup>55</sup> Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi*, hal.42.

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>56</sup>

## **B. Penyelenggaraan Pemilihan Umum**

Penyelenggaraan pemilihan umum pertama kali ialah pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan 15 Desember 1955 untuk memilih Konstituante, boleh dikatakan pemilihan umum 1955 merupakan peristiwa kedua terbesar setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia sebab pada masa ini rakyat begitu antusias berpartisipasi. Landasan pelaksanaan pemilihan umum 1955 ini ialah Undang-Undang No. 07 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR, Peraturan Pemerintah No. 09 tahun 1954 tentang Menyelenggarakan Undang-Undang Pemilihan Umum, dan Peraturan Pemerintah No. 47 tahun 1954 tentang Cara Pencalonan Keanggotaan DPR/Konstituante oleh Anggota Angkatan Perang dan Pernyataan Non Aktif Berdasarkan Penerimaan Keanggotaan Pencalonan Keanggotaan Tersebut, Maupun Larangan Mengadakan Kampanye Pemilu Terhadap Anggota Angkatan Perang.<sup>57</sup>

Adapun badan yang menyelenggarakan pemilihan umum yaitu:

- a. Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang bertugas untuk mempersiapkan dan menyelenggarakan pemilihan anggota Konstituante dan DPR dengan masa jabatan empat tahun dan anggota sekurang-kurangnya lima orang dan sebanyak-banyaknya sembilan orang.

---

<sup>56</sup> UU No. 07 Tahun 2017.

<sup>57</sup> Labolo dan Ilham *Pemilihan Umum Di Indonesia*, h. 114.

- b. Panitia Pemilihan (PP) yang bertugas membantu persiapan pemilihan di setiap tingkatan daerah.
- c. Panitia Pemilihan Kabupaten (PPK) yang dibentuk pada tiap kabupaten oleh menteri dalam negeri, yang bertugas membantu panitia pemilihan mempersiapkan dan menyelenggarakan pemilihan anggota Konstituante
- d. dan yang terakhir ialah Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang dibentuk di setiap kecamatan oleh menteri dalam negeri dengan tugas mengesahkan daftar pemilih.<sup>58</sup>

Pada pemilihan umum kali ini jumlah peserta pemilu anggota DPR sebanyak 118 anggota, yang terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan dan 48 perorangan. Sedangkan jumlah peserta anggota Konstituante sebanyak 91 peserta yang terdiri dari 39 partai, 23 organisasi kemasyarakatan dan 48 perorangan. Adapun partai-partai yang ternama pada saat itu ialah seperti Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Masjumi, Partai Buruh Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Sosialis Indonesia, Partai Republik Indonesia, Partai Nasionalis Indonesia (PNI), Partai Sarikat Islam Indonesia (PSII). Jumlah kursi DPR yang diperebutkan sebanyak 257 kursi sedangkan Konstituante sebanyak 520 kursi.

Selanjutnya ialah pemilihan Umum 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Seharusnya pemilihan umum selanjutnya dilaksanakan di tahun 1960 namun hal itu tidak terjadi sebab Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit 5 juli tahun 1959 yang pada isinya membubarkan Konstituante yang telah terpilih. Selanjutnya dengan dikeluarkan TAP MPRS

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, h. 115.

XXXIII/1967 Jendral Soeharto mengambil alih kursi Presiden. Pemilihan umum pada masa orde baru yang dilaksanakan pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 pada era kepemimpinan Soeharto tidak seperti pada pemilihan umum sebelumnya sebab adanya penyederhanaan jumlah partai politik. Seperti halnya pada tahun 1971 kontestasi politik hanya berjumlah sepuluh partai, dan selanjutnya ditahun 1977 jumlah partai kembali di reduksi menjadi tiga partai yakni Golkar (golongan karya), PDI (partai demokrasi Indonesia), dan PPP (partai persatuan pembangunan). Jika sebelumnya pemilihan umum menganut sistem multipartai maka pada tahun-tahun ini menganut partai tunggal. Partai tunggal adalah salah satu sistem kepartaian yang didalamnya terdapat lebih dari satu partai tetapi ada satu partai yang dominan yang digunakan penguasa untuk memobilisasi massa dengan mengesahkan kekuasaannya.<sup>59</sup> Dalam hal ini partai Golkar lah yang menjadi partai tunggal.

Landasan pemilihan umum di tahun 1977 ialah:

- a. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Bidang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum Dan Hubungan Luar Negeri.
- b. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum
- c. Undang-Undang Nomor 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Struktur penyelenggaraan pemilihan umum 1977 yaitu PPI ditingkat pusat, PPD I Provinsi, PPD II Kabupaten/Kota, PPS di Kecamatan, Pantarlih (panitia pendaftar pemilih) di tingkat desa dan KPPS (kelompok penyelenggara pemungutan suara) Bagi warga negara Indonesia yang diluar

---

<sup>59</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasrama Indonesia, 2007), hal. 159.

negeri dibentuk PPLN (panitia pemilihan luar negeri), PPSLN (panitia pemungutan suara luar negeri), dan KPPSLN yang bersifat sementara.<sup>60</sup> Pemilihan umum pada tahun 1982, 1987, 1992, dan 1997 tidak mengalami banyak perubahan hal ini tetap menganut sistem partai tunggal dan terkait struktur penyelenggaraan juga masi sama.

Selanjutnya pemilihan umum pada era reformasi yakni pada tahun 1999 dimana Presiden Soeharto telah di lengserkan sebab ke otoriterannya dalam memangku jabatan Presiden, dan digantikan leh BJ. Habibie. Pada tahun 1999 penyelenggara pemilu di lakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang merupakan lembaga penyelenggara pemilihan umum yang menggantikan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dibentuk oleh Presiden, adapun landasan hukum pelaksanaa pemilu pada tahun 1999 ialah:

- a. Undang-Undang No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik.
- b. Undang-Undang No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Pada tahun ini sistem pemilihan umum kembali kepada multipartai atau dengan banyak partai, tercatat terdapat 181 partai politik dan 141 diantaranya telah disahkan departemen kehakiman. Pemilihan umum tahun 1999 merupakan awal baru demi terbentuknya pemilihan umum yang bersifat demokratis tanpa adanya unsur tekanan dari pihak manapun.<sup>61</sup> Sehingga pada masa pemilihan umum berikutnya seperti di tahun 2004, 2009, 2014 pemilihan umum mampu memberikan kontribusi yang baik demi tercapainya negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat.

---

<sup>60</sup> Labolo dan Ilham *Pemilihan Umum Di Indonesia*, h. 131.

<sup>61</sup> *Ibid*, hal. 142.s

Kemudian terakhir ialah pemilihan umum 2019 yang baru-baru ini dilaksanakan, pemilihan umum kali ini merupakan pemilihan umum yang tidak biasa dari sebelumnya sebab pemilihan anggota dewan legislatif (DPR, DPRD, dan DPD) dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara bersama-sama, adapun landasan pemilihan umum kali ini berdasarkan Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Tepatnya pemilihan umum kali ini dilaksanakan pada tanggal 17 April 2019 hal ini berdasarkan PKPU No. 14 tahun 2019 Tentang Perubahan Kelima Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 07 Tahun 2017 Tentang Tahapan, Program, Dan Jadwal Penyelenggara Pemilihan Umum Tahun 2019. Pemilihan umum 2019 diikuti oleh 16 partai nasional yakni : PKB, Gerindra, PDI Perjuangan, Golkar, Nasdem, Partai Gerakan Perubahan Indonesia, Partai Berkarya, PKS, Perindo, PPP, PSI, PAN, Hanura, Partai demokrat, PBB, dan PKPI, Dan 4 partai lokal yakni : Partai Aceh, Partai Suara Indenpeden Rakyat Aceh, Partai Daerah Aceh, dan Partai Nanggro Aceh.

Tercatat bahwa pemilihan umum kali ini di ikuti oleh Daftar Pemilih Tetap (DPT) dengan total angka 192.770.611 (seratus sembilan puluh dua juta tujuh ratus tujuh puluh ribu enam ratus sebelas) jiwa.<sup>62</sup> berbeda dengan Pemilu 2014 yakni dengan angka 190.307.134 (seratus semblan puluh juta tujuh ratus tujuh puluh ribu seratus tiga puluh empat) jiwa. Maka dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Pemilu pada tahun 2019 mengalami kenaikan hal ini dapat dilihat dengan naiknya pemilih hingga 2,4 juta jiwa.

---

<sup>62</sup> Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor: 988/PL.02.1-KPt/ 01/ KPU/ V/ 2019 Tentang Perubahan Atas Keputusan Pemilihan Umum Nomor: 860/ PL.02.1-KPt/ 01/ KPU/ IV/ 2019 Tentang Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap Dalam Negeri dan Luar Negeri Hasil Perbaikan Ketiga Tingkat Nasional Pemilihan Umum 2019.

Adapun partai yang lolos melewati ambang batas pemilihan umum kali ini ialah:<sup>63</sup> PKB, Gerindra, PDI Perjuangan, Golkar, Nasdem, PKS, PPP, PAN, dan Demokrat. Ambang batas kali ini untuk peserta partai politik pemilihan umum legislatif ialah 4%, dan ini merupakan ambang batas yang cukup tinggi bila di bandingkan pada pemilihan umum sebelumnya hanya 3,5%.<sup>64</sup> Adapun hasil Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 dimenangkan oleh pasangan calon nomor urut 01 yaitu Ir. H. Joko Widodo dan Prof. DR. KH. Ma'ruf Amin selaku petahana, dengan perolehan suara sebanyak 85.607.362 atau sebanyak 55,50% total suara sah secara nasional.<sup>65</sup> Sementara perolehan suara dari pasangan nomor urut 02 yaitu H. Prabowo Subianto dan Sandiaga Salahuddin Uno memperoleh suara sebanyak 68.650.239 atau sebanyak 44,50% dari total suara sah secara nasional.

### C. Penyelenggara Pemilihan Umum

Penyelenggara pemilihan umum ialah pelaksanaan tahapan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum, dalam hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada pasal 1 ayat (7) bahwa penyelenggara pemilihan umum terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas

---

<sup>63</sup> Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia No. 1316/PL.01.9-Kpt/06/KPU/VIII/2019 tentang Penetapan Ambang Batas Perolehan Suara Sah Secara Nasional Dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Tahun 2019 Yang Memenuhi Dan Tidak Memenuhi Ambang Batas Perolehan Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pemilihan Umum.

<sup>64</sup>Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, Dan Parelemen era Reformasi*, (Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014). Hal.17.

<sup>65</sup> Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1185/ PL.01.9-KPt/ 06/ KPU/ VI/ 2019 Tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

Pemilihan umum, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan umum.

### 1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

KPU merupakan lembaga yang lahir untuk menyelenggarakan pemilihan umum, adapun peraturan perundang-undangan yang mengaturnya pertama kali yakni Undang-Undang No. 03 tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, undang-undang ini mereformasikan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diposisikan sebagai penyelenggara pemilihan umum yang sebenarnya yaitu mewujudkan *free and fair election* atau pemilihan umum yang jujur dan adil.<sup>66</sup> Tidak hanya sampai disitu Undang-Undang No. 03 tahun 1999 terus mengalami perubahan yakni Undang-Undang No. 04 tahun 2000 yang dalam pokoknya menegaskan bahwa KPU bersifat indenpenden.<sup>67</sup> Sejalan dengan itu semangat KPU dalam Undang-Undang No. 04 tahun 2000 telah menarik kepada taraf yang lebih tinggi yaitu konstitusi, sehingga pada amandemen ke-tiga UUD 1945 tepatnya pada pasal 22 E ayat (5) mengatakan “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, mandiri”.

Lebih lanjut undang-undang yang mengatur tentang KPU tidak hanya berhenti sampai disitu yakni lahirnya Undang-Undang No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR

---

<sup>66</sup> Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi*, h. 56.

<sup>67</sup> *Ibid.*, hal. 67.

dan Undang-Undang No. 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 15 tahun 2011, dan yang terakhir yakni Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang No. 7 tahun 2017 merupakan undang-undang yang lahir untuk menyelenggarakan pemilihan umum di tahun 2019 yang pada pokoknya bahwa Undang-Undang No. 7 tahun 2017 gabungan dari Undang-Undang No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD. Adapun Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ini menyebutkan bahwa KPU memiliki tugas, wewenang dan kewajiban, hal ini dapat dilihat dalam pasal 12, 13, dan 14.

KPU bertugas:

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal.
- b. Menyusun tata kerja KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN.
- c. Menyusun peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilihan umum.
- d. Mengordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan pemilihan umum;

- e. Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi.
- f. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data pemilihan umum terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dan menetakannya sebagai daftar pemilih.
- g. Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil perhitungan serta wajib menyerahkan kepada saksi peserta pemilihan umum dan Bawaslu;
- h. Mengumumkan calon anggota DPR , calon anggota DPD, dan pasangan calon terpilih serta membuat berita acaranya.
- i. Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa pemilihan umum.
- j. Menyosialisasikan penyelenggaraan pemilihan umum dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat.
- k. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan umum, dan
- l. Melaksanakan tugas lain dalam penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPU berwenang:

- a. Menetapkan tata kerja KPU, KPU Povinsi, KPU Kabupaten/ Kota , PPK,PPS KPPS,PPLN, KPPSLN.

- b. Menetapkan peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilihan umum.
- c. Menetapkan peserta pemilihan umum.
- d. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi perhitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi perhitungan suara di KPU Provinsi untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan untuk pemilihan umum anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk pemilihan umum anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara.
- e. Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil pemilihan umum dan mengumumkannya.
- f. Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Partai Politik Peserta pemilihan umum anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota.
- g. Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan.
- h. Membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN.
- i. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN.

- j. Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan umum yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.
- k. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye pemilihan umum dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye pemilihan umum, dan
- l. Melaksanakan wewenang lain dalam penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPU berkewajiban:

- a. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum secara tepat waktu.
- b. Memperlakukan peserta pemilihan umum secara adil dan setara.
- c. Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilihan umum kepada masyarakat.
- d. Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi

arsip yang disusun oleh KPU dan lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan arsip nasional atau yang disebut dengan nama Arsip Nasional Republik Indonesia.

- f. Mengelola barang inventaris KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan pemilihan umum kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu.
- h. Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU.
- i. Menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan umum kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat.
- j. Melaksanakan putusan bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses pemilihan umum.
- k. Menyediakan data hasil pemilihan umum secara nasional.
- l. Melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- m. Melaksanakan putusan DKPP, dan
- n. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun proses prekrutan anggota KPU berdasarkan Undang-Undang No. 7 tahun 2017 yakni:

*Pertama*, Presiden membentuk tim seleksi anggota KPU berjumlah paling banyak 11 (sebelas) orang dengan memperhatikan keterwakilan perempuan. *Kedua*, tim seleksi kemudian menyeleksi para pendaftar dan selanjutnya menetapkan nama-nama yang lulus sebanyak 2 (dua) kali lipat dari jumlah yang diperlukan atau 14 (empat belas) orang. *Ketiga*, oleh Presiden, hasil tim seleksi langsung dikirim ke DPR untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan, proses pemilihan anggota KPU di DPR dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya berkas calon anggota KPU dari Presiden.

*Keempat*, DPR memilih 7 orang diantaranya menjadi anggota KPU dan kemudian diserahkan ke Presiden untuk diangkat. Apabila tidak ada calon anggota KPU yang terpilih atau calon anggota KPU terpilih kurang dari 7 (tujuh) orang, DPR meminta Presiden untuk mengajukan kembali bakal calon anggota KPU sejumlah 2 (dua) kali nama calon anggota KPU yang dibutuhkan kepada DPR dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak surat penolakan dari DPR diterima oleh Presiden. *Kelima*, Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden (Kepres) tentang pengangkatan anggota KPU.

## **2. Badan Pengawas Pemilihan umum (Bawaslu).**

Bawaslu merupakan lembaga pengawas yang independen dan otonom, lembaga ini dibentuk

untuk memperkuat pilar demokrasi dengan cara meminimalkan kecurangan dalam pemilihan umum. Adapun ciri-ciri utama dari pengawas pemilihan umum yang indenpenden, yaitu:<sup>68</sup>

- a. Dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang.
- b. Tidak mudah diintervensi oleh kepentingan politik tertentu.
- c. Bertanggung jawab kepada parlemen.
- d. Menjalankan tugas sesuai dengan tahapan pemilihan umum.
- e. Memiliki integritas dan moralitas yang baik, dan
- f. Memahami tata cara pemilihan umum.

Kelembagaan pengawas pemilihan umum baru muncul pada pelaksanaan pemilihan umum 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan umum (Panwaslak pemilihan umum). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan pemilihan umum yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak pemilihan umum pada pemilihan umum 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilihan umum pada pemilihan umum 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilihan umum yang terjadi pada pemilihan umum 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang

---

<sup>68</sup> Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi*, h. 107.

didominasi Golkar dan ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia). Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan kualitas pemilihan umum 1982.<sup>69</sup>

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan pemilihan umum mengingat penyelenggara pemilihan umum sebelumnya, yakni LPU. Di sisi lain lembaga pengawas pemilihan umum juga berubah nomenklatur dari Panwaslak pemilihan umum menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu).

Secara yuridis ketentuan mengenai Panwaslu diatur dalam Bab IV tentang Pengawasan dan Pemantauan Pemilihan umum Undang-Undang No. 3 tahun 1999, dalam pasal 24 diatur yakni<sup>70</sup>:

- a. Dalam rangka mengawasi penyelenggara pemilihan umum dibentuk Panitia Pengawas.
- b. Panitia pengawas sebagaimana dimaksud ayat (1) dibentuk di tingkat pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota Madya, dan tingkat Kecamatan.

---

<sup>69</sup>

[https://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pengawas\\_Pemilihan\\_Umum](https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawas_Pemilihan_Umum) (29 juli 2019, 20.40)

<sup>70</sup> N. Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi*, hal. 62.

- c. Keanggotaan panitia pengawas tingkat pusat, tingkat I, dan tingkat II, terdiri dari Hakim, unsur perguruan tinggi, dan unsur masyarakat.
- d. Keanggotaan panitia pengawas tingkat kecamatan terdiri dari unsur perguruan tinggi dan unsur masyarakat.
- e. Susunan panitia pengawas sebagaimana dimaksud ayat (3) dan ayat (4) ditetapkan oleh Mahkamah Agung untuk tingkat pusat, Ketua Pengadilan Tinggi untuk tingkat I, Ketua Pengadilan Negeri untuk tingkat II dan tingkat Kecamatan.

Namun secara umum lembaga ini masih memiliki banyak kekurangan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya selaku pengawas pemilihan umum 1999, dikarenakan lembaga ini hanya mampu menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran yang bersifat administratif dan pelanggaran yang menyangkut tata cara penyelenggaraan pemilihan umum. Adapun kasus-kasus yang bersifat pidana pemilihan umum, termasuk *money politic* tidak dapat ditangani dengan baik.<sup>71</sup>

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan pengawas pemilihan umum baru dilakukan melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2003. Menurut undang-undang ini dalam pelaksanaan pengawasan pemilihan umum dibentuk sebuah lembaga adhoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari panitia Panwaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan. Selanjutnya

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, hal. 63.

kelembagaan pengawas pemilihan umum dikuatkan melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

Adapun Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat Kelurahan/Desa dengan urutan panitia Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilihan umum Lapangan (PPL) di tingkat Kelurahan/Desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan pengawas pemilihan umum merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas pemilihan umum sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari pengawas pemilihan umum menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilihan umum, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilihan umum, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas pemilihan umum ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Secara kelembagaan pengawas pemilihan umum dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap pengawas pemilihan umum di tingkat

Provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilihan umum Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa pemilihan umum.<sup>72</sup> Kemudian lebih lanjut undang-undang yang mengatur tentang Bawaslu tidak berhenti sampai disitu yakni dengan timbulnya Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tepatnya pada pasal 93, 94, 95, dan 96 mengenai tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu.

Adapun Tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 jo Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah:

Tugas Bawaslu:

- a. Menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilihan umum sebagai pedoman kerja bagi pengawas pemilihan umum di setiap tingkatan.
- b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
  - 1) Pelanggaran pemilihan umum, dan
  - 2) Sengketa proses pemilihan umum.

---

<sup>72</sup> [www.bawaslu.go.id](http://www.bawaslu.go.id): Sejarah Pengawasan Pemilihan umum. (22.26)

- c. Mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilihan umum yang terdiri atas:
- 1) Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilihan umum.
  - 2) Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU.
  - 3) Sosialisasi penyelenggaraan pemilihan umum, dan
  - 4) Selaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilihan umum yang terdiri atas:
- 1) Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap.
  - 2) Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota.
  - 3) Penetapan peserta pemilihan umum.
  - 4) Pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - 5) Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye.
  - 6) Pengadaan logistik pemilihan umum dan pendistribusiannya.

- 7) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilihan umum di TPS.
  - 8) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK.
  - 9) Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU.
  - 10) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilihan umum lanjutan, dan pemilihan umum susulan.
  - 11) Penetapan hasil pemilihan umum.
- e. Mencegah terjadinya praktik politik uang.
- f. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas Kepolisian Republik Indonesia.
- g. Mengawasi pelaksana putusan/ keputusan, yang terdiri atas:
- 1) Putusan DKPP.
  - 2) Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilihan umum.
  - 3) Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.
  - 4) Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, dan

- 5) Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.
- h. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara pemilihan umum kepada DKPP.
- i. Menyampaikan dugaan tindak pidana pemilihan umum kepada Gakkumdu.
- j. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- k. Mengevaluasi pengawasan pemilihan umum.
- l. Mengawasi pelaksanaan peraturan KPU, dan
- m. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang Bawaslu:

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengahrr mengenai pemilihan umum.
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi pemilihan umum.
- c. Memeriksa, mengkaji, dan memuttrs pelanggaran politik uarg.
- d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilihan umum.

- e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil-negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.
- f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Meminta bahan keterangan yang dibuhrhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilihan umum, dan sengketa proses pemilihan umum.
- h. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota, dan Panwaslu LN.
- j. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN, dan
- k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban Bawaslu:

- a. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang.
  - b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas pemilihan umum pada semua tingkatan.
  - c. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan pemilihan umum secara periodik darr/atau berdasarkan kebutuhan.
  - d. Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang ditakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
  - e. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP)**

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut DKPP adalah “lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum”.<sup>73</sup> DKPP lahir disebabkan begitu pentingnya mewujudkan pemilihan umum yang berintegritas dan didasari pada pandangan, bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk menjunjung tinggi sekaligus menegakkan hak asasi manusia dengan prinsip demokrasi. lebih lanjut Jimly Asshiddiqie mengatakan dalam konteks penyelenggara pemilihan umum, integritas penyelenggara pemilihan umum menjadi modal utama dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokratis.

---

<sup>73</sup> Pasal 1 ayat (24) UU No. 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan umum.

Dalam hal mewujudkan kedaulatan rakyat maka penyelenggara pemilihan umum tidak cukup melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik namun diperlukan juga benteng yang kukuh dalam diri setiap anggota penyelenggara pemilihan umum yaitu integritas<sup>74</sup>.

Indonesia sebagai salah satu negara demokrasi tidak hanya mengembangkan konsep pemilihan umum berintegritas, Indonesia telah mewujudkan dalam penyelenggara pemilihan umum dengan membentuk DKPP yang bersifat permanen melalui Undang-Undang No. 15 Tahun 2011. Sesuai dengan tujuannya untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara pemilihan umum, kelahiran DKPP ini sekaligus menjadi salah satu bukti bahwa Indonesia telah berkomitmen untuk menerapkan *electoral integrity*.<sup>75</sup>

Sebenarnya lembaga penegak kode etik penyelenggara pemilihan umum bukan hal baru di Indonesia. Sejak pemilihan umum 2004 hingga pemilihan umum 2009, telah dikenal lembaga yang bernama Dewan Kehormatan KPU (DK KPU). Namun, pasca lahirnya Putusan MK No. 11/ PUU-VIII/2010 yang memberikan tafsir baru atas pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 yang kemudian diadopsi oleh Undang-Undang No. 15 tahun 2011, DK KPU bertransformasi menjadi DKPP dengan posisi dan kedudukan yang lebih kuat. Transformasi tersebut didasari pada paradigma baru mengenai

---

<sup>74</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilihan umum*, (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2013), hal.68.

<sup>75</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef,...( Jakarta: Kencana, 2017), hal.122.

kelembagaan penyelenggara pemilihan umum bahwa KPU, Bawaslu dan DKPP merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilihan umum, sehingga masing-masing lembaga harus bersifat tetap dan mandiri<sup>76</sup> Sejalan dengan itu maka Undang-Undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum telah bertransformasi kembali menjadi Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Lembaga ini bertugas menangani pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilihan umum, sebagai faktor penting dalam kelembagaan penyelenggara pemilihan umum menurut undang-undang pemilihan umum dalam perspektif keadilan bermartabat yang penekanannya pada pengawalan nilai-nilai untuk pemurnian kelembagaan penyelenggara pemilihan umum. Bersama KPU dan Bawaslu, DKPP berkontribusi menguatkan dalil bahwa pemilihan umum bermartabat juga bergantung pada kelembagaan penyelenggara pemilihan umum yang bermartabat.<sup>77</sup>

Sekadar perbandingan, dulu sebelum undang-undang pemilihan umum berdasarkan ketentuan pasal 109 ayat (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yang telah digantikan oleh undang-undang pemilihan umum (Undang-Undang No. 07 Tahun 2017), satu dari kewenangan DKPP adalah memeriksa, mengadili, dan memutus pengaduan dan/atau laporan dugaan pelanggaran kode etik

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, hal. 123.

<sup>77</sup> Teguh Prasetyo, *DKPP RI Penegak Etik Penyelenggara Pemilihan umum Bermartabat*, (Depok:PT Raja Grafindo Persada, 2018), hal. 25.

yang dilakukan anggota dalam lima belas lembaga yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Ke-lima belas lembaga itu KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, KPPLSN, dan Komisi Independen Pemilih (KIP) Aceh dan jajarannya di Kabupaten/Kota, serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

Terlihat dari perbandingan antara undang-undang pemilihan umum dengan undang-undang penyelenggara pemilihan umum yang sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan undang-undang pemilihan umum, yaitu adanya kata “mengadili” dalam pasal 109 ayat (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan umum. Konsep itu tidak lagi dimunculkan dalam undang-undang pemilihan umum. Namun hal ini tidak menyebabkan DKPP sudah bukan lagi merupakan peradilan etik. Sebab dalam frasa “menerima dan memutus”, sudah termasuk pengertian memeriksa, mengadili, dan memutus”.<sup>78</sup>

Adapun tugas, wewenang dan kewajiban DKPP dalam Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tepatnya pada pasal 159 yakni:

DKPP bertugas:

- a. Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilihan umum, dan

---

<sup>78</sup> *Ibid*,... hal.29.

- b. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilihan umum.

DKPP berwenang:

- a. Memanggil penyelenggara pemilihan umum yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan.
- b. Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain.
- c. Memberikan saksi kepada penyelenggara pemilihan umum yang terbukti melanggar kode etik, dan
- d. Memutus pelanggaran kode etik.

DKPP berkewajiban:

- a. Menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi.
- b. Menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi penyelenggara pemilihan umum.
- c. Bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi, dan
- d. Menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

#### D. Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Pemilihan Umum

Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disebut MK ialah:<sup>79</sup>

“Salah satu pelaku kekuasaan kehakimann sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”.

Lebih lanjut adapun yang dimaksud dalam UUD tahun 1945 ialah:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.<sup>80</sup>

MK dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya, oleh karena itu MK biasa disebut sebagai *the guardian of the constitution* (penjaga konstitusi).<sup>81</sup> Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal/penjaga konstitusi, MK dilengkapi dengan lima kewenangan yaitu:

- a. Menguji konstitusionalitas Undang-Undang.
- b. Memutus sengketa kewenangan konstitusionalitas antar lembaga negara.
- c. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- d. Memutus pembubaran partai politik.

---

<sup>79</sup> Pasal 1 ayat (1) UU No. 08 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>80</sup> Pasal 24 ayat (2) UUD 1945

<sup>81</sup> Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca-Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2012), hal.163.

- e. Memutus pendapat DPR yang berisi bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

MK memang bukan sebagai penyelenggara pemilihan umum seperti halnya KPU, Bawaslu, dan DKPPP. Namun MK memiliki wewenang terkait pemilihan umum hal ini sesuai dengan salah satu kewenangan MK pada poin diatas yaitu memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Perselisihan tentang hasil pemilihan umum merupakan konflik penyelenggara pemilihan umum dengan peserta Pemilihan umum terkait hasil perolehan suara dalam pemilihan umum, maka dalam hal ini untuk menyelesaikan konflik tersebut MK hadir sebagai pengawal demokrasi melalui cara yuridis.

Adapun dalam melaksanakan fungsi peradilan MK juga dapat melakukan penafsiran terhadap UUD 1945, yang mana ini merupakan kewenangan tertinggi bagi sebuah lembaga negara. Keketentuan lebih lanjut MK secara khusus diatur dalam Undang-Undang No. 24 tahun 2003 yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 08 tahun 2011. Salah satu keistimewaan MK yang lain ialah menguji undang- undang terhadap UUD 1945. Tidak seperti Mahkamah Agung yang hanya boleh menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-undang. Keistimewaan dari MK merupakan ruang keadilan bagi orang atau badan hukum yang merasa dirugikan terhadap adanya suatu undang-undang, dengan begitu dapat mengajukan permohonan uji materil undang-undang (*judicial riview*) kepada MK.<sup>82</sup>

Jika dibandingkan dengan sesama lembaga tinggi negara lainnya, MK mempunyai posisi yang unik

---

<sup>82</sup> Eka N.A.M. Sihombing, Ali Marwan HSB, ...(Medan:Pustaka Prima 2017), hal. 75.

sebagaimana dimaksudkan bahwa MPR menetapkan UUD 1945, sedangkan MK yang mengawalinya, DPR yang membentuk Undang-Undang tetapi MK yang membatalkannya jika terbukti bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah Agung mengadili semua perkara pelanggaran dibawah Undang-undang dan MK mengadili perkara pelanggaran UUD 1945.<sup>83</sup>

### **E. Kedudukan Warga Negara Dalam Pemilihan Umum**

Didalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) warga negara adalah penduduk sebuah negara atau bangsa berdasarkan keturunan, tempat kelahiran, dan sebagainya yang mempunyai kewajiban dan hak penuh sebagai seorang warga dari negara itu,<sup>84</sup> lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2006 tentang Warga Negara, warga negara adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, adapun Warga Negara Indonesia ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

Adapun yang dimaksud kedudukan warga negara dalam pemilihan umum ialah hak sebagai pemilih dan dipilih.

#### **1. Pemilih.**

Menurut Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemilih diartikan sebagai Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin. Berikut syarat-syarat hak memilih dalam pemilihan umum<sup>85</sup>:

---

<sup>83</sup> Rimdan,...(Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2012), hal.168.

<sup>84</sup> <http://kbbi.web.id/warganegara.html>. (18 agustus 2019,0.41)

<sup>85</sup>Pasal 198 ayat (1),(2),dan (3) UU No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan umum

- a. Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih.
- b. Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud didaftar 1 (satu) kali oleh penyelenggara pemilihan umum dalam daftar pemilih.
- c. Warga Negara Indonesia yang telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan tidak mempunyai hak memilih.

Lebih lanjut Komisi Pemilihan Umum juga mengeluarkan peraturan mengenai hak memilih atau syarat menjadi pemilih yakni:<sup>86</sup>

5. Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih kecuali yang ditentukan lain oleh Undang-Undang
6. Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - g. Genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.
  - h. Dihapus.
  - i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
  - j. Berdomisili di wilayah administratif pemilih yang dibuktikan dengan KTP-el.

---

<sup>86</sup> PKPU N0. 37 tahun 2018 tentang Penyusunan daftar Pemilih Di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan umum

- k. Dalam hal pemilih belum mempunyai KTP-el sebagaimana dimaksud pada huruf d, dapat menggunakan surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil setempat, dan
  - l. Tidak sedang menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Negara republik Indonesia.
7. Dihapus.
- a. Warga Negara Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pemilih, ternyata tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Warga Negara Indonesia dimaksud tidak dapat menggunakan hak memilihnya.

## **2. Dipilih**

Dalam pemilihan Umum baik pemilihan Presiden Wakil Presiden maupun pemilihan Legislatif, warga negara tidak hanya sebagai pemilih namun juga dipilih, terkait dengan dipilih, warga negara dibatasi oleh berbagai aspek dan sistem sehingga hanya bagian kecil yang mempunyai hak untuk dipilih. Lebih jelasnya yang dapat dipilih ialah warga negara yang mendaftar sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden ataupun DPR, DPD dan DPRD. Hal ini harus sesuai dengan syarat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **BAB IV**

### **ANALISIS FIQIH SIYASAH TERHADAP HAK MEMILIH BAGI ORANG YANG TERGANGGU JIWA/INGATAN**

#### **A. Hak Memilih Bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa/Ingatan Dalam UU No. 07 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum**

Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden Dan Wakil Presiden, dan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. UU No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjelaskan tentang hak-hak memilih dan syarat memilih dalam pemilihan umum tepatnya pada pasal 198 ayat (1), (2), (3) yang berbunyi:

4. Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih.
5. Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftar 1 (satu) kali oleh penyelenggara pemilihan umum dalam daftar pemilih.
6. Warga Negara Indonesia yang telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan tidak mempunyai hak memilih.

Melihat pasal-pasal diatas dapat dipahami bahwa ada beberapa kelemahan di dalam pasal-pasal tersebut dikarnakan hanya mengatur secara universal, lalu bagaimana

hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan? Dalam hal ini ternyata undang-undang tidak berbicara mengenai hal itu. Dengan tidak adanya aturan mengenai hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan berdasarkan undang-undang diatas maka tidak adanya batasan hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan, dengan kata lain terjadinya kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum.

Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini, pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum didalam masyarakat. Lebih lanjut menurut Maria S.W. Sumardjono secara normatif kepastian hukum memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional maupun mendukung pelaksanaannya dan secara empiris keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu di laksanakan secara konsisten, dengan kata lain suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis, jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis sehingga menjadi suatu sistem norma dengan norma yang lain yang tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.<sup>87</sup> Maka berdasarkan asas kepastian hukum, Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum khususnya yang membahas mengenai hak memilih ataupun syarat memilih dapat dikatakan telah terjadi ketidakpastian hukum, sebab mengandung multitafsir hukum ataupun keragu-raguan, dengan tidak menegaskan hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan.

---

<sup>87</sup> R. Tony Prayogo, "Penerapan Asa Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang" *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 13 No.02 (Juni 2016:191-202): 194.

Lebih lanjut untuk melihat lebih luas UU No. 07 tahun 2017 terkait hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan, maka dengan ini penulis juga menguraikan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) sebagai aturan khusus dalam pelaksanaan pemilihan umum. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia No. 11 tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih Didalam Negeri Dalam Penyelenggara Pemilihan Umum tepatnya pada bab dua (2) mengenai hak memilih yakni pada pasal 4 dengan syarat:

5. Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih kecuali yang ditentukan lain oleh undang-undang.
6. Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - g. Genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.
  - h. Tidak sedang terganggu jiwa/ingatan.
  - i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
  - j. Berdomisili di wilayah administratif pemilih yang dibuktikan dengan KTP-el.
  - k. Dalam hal pemilih belum mempunyai KTP-el sebagaimana dimaksud pada huruf d, dapat menggunakan surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil setempat, dan

1. Tidak sedang menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Negara republik Indonesia.
7. Pemilih yang sedang terganggu jiwa/ingatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, sehingga tidak memenuhi syarat sebagai pemilih, harus dibuktikan dengan surat keterangan dokter.
8. Warga Negara Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pemilih, ternyata tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Warga Negara Indonesia dimaksud tidak dapat menggunakan hak memilihnya.

Namun PKPU diatas telah mengalami perubahan yakni dengan digantikan PKPU No. 37 tahun 2018, tepatnya pada pasal 4. Adapun isi bunyi mengenai hak memilih yaitu:

8. Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih kecuali yang ditentukan lain oleh undang-undang
9. Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - m. Genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih pada hari pemungutan suara, sudah kawin, atau sudah pernah kawin;
  - n. Dihapus.
  - o. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
  - p. Berdomisili di wilayah administratif pemilih yang dibuktikan dengan KTP-el.

- q. Dalam hal pemilih belum mempunyai KTP-el sebagaimana dimaksud pada huruf d, dapat menggunakan surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil setempat, dan
- r. Tidak sedang menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Negara republik Indonesia.

10. Dihapus.

- 11. Warga Negara Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pemilih, ternyata tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Warga Negara Indonesia dimaksud tidak dapat menggunakan hak memilihnya.

Terlihat jelas pada pasal 4 ayat (2) pada huruf “b” diatas mengenai hak memilih orang dengan gangguan jiwa/ingatan di “hapus” sehingga mengakibatkan kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum sebab tidak ada yang mengaturnya. Dengan berubahnya PKPU diatas maka dengan asas penafsiran hukum *lex posteriori derogat legi priori* (hukum yang terbaru mengesampingkan yang lama)<sup>88</sup>. Maka tentu saja PKPU No. 11 Tahun 2018 tidak berlaku lagi dengan digantikan PKPU No. 37 tahun 2018. Dengan begitu, kedudukan hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan baik dalam UU No. 07 tahun 2017 tentang Pemilhan Umum maupun PKPU tidak mengaturnya atau tidak memberi batasan hak bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan.

Lebih lanjut ternyata tidak hanya UU No. 07 Tahun 2017 yang berbicara tentang hak memilih di dalam pemilihan

---

<sup>88</sup> Eka N.A.M. Sihombing, Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan* (Medan:Pustaka Prima 2017), hal. 106.

umum melainkan juga ada Putusan Nomor 135/PUU/-XIII/2015 terkait pasal 57 ayat 3 Undang-Undang No. 08 tahun 2015 tentang hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatannya berikut isi putusannya:

1. pasal 57 ayat 3 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sepanjang frasa “terganggu jiwa/atau ingatannya” tidak dimaknai sebagai “mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan permanen yang menurut profesional bidang kesehatan jiwa telah menghilangkan kemampuan seseorang untuk memilih dalam pemilihan umum”;
2. pasal 57 ayat 3 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “terganggu jiwa/ingatannya” tidak dimaknai sebagai “mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan permanen yang menurut profesional bidang kesehatan jiwa telah

menghilangkan kemampuan seseorang untuk memilih dalam pemilihan umum”;

Adapun dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa gangguan jiwa dan gangguan ingatan adalah dua karakteristik yang berbeda. Gangguan ingatan (memori) adalah masalah yang ditimbulkan oleh kemunduran atau penurunan kualitas fisik yaitu otak sebagai wahana penyimpan dan pemroses memori, sedangkan gangguan jiwa tidak selalu disebabkan oleh masalah penurunan kualitas fisik manusia belaka, masing-masing jenis gangguan, baik gangguan jiwa maupun gangguan ingatan, memiliki turunan beragam. Dengan demikian menurut Mahkamah penggunaan tanda baca “/” (garis miring) dalam frasa “gangguan jiwa/ingatan” yang tercantum pada pasal 53 ayat (3) huruf a harus ditegaskan bukan dalam konteks menyamakan antara gangguan jiwa dengan gangguan ingatan, melainkan adalah pengelompokan dua kategori sebagai satu himpunan yang dikecualikan dari warga negara yang berhak untuk didaftar dalam daftar pemilih.

Meninjau Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU/-XIII/2015, dapat disimpulkan bahwa yang tidak dapat terdaftar sebagai pemilih dan juga tidak mampu melaksanakan haknya atau dengan kata lain tidak memiliki hak memilih didalam pemilihan umum yaitu orang yang mengalami gangguan jiwa dan atau gangguan ingatan permanen, yang menurut profesional bidang kesehatan jiwa telah menghilangkan kemampuan seseorang untuk memilih dalam pemilihan umum, hal ini dapat dibuktikan dengan surat keterangan dokter. Bahwa terdapat perbedaan mendasar dalam hal hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan, disatu sisi di dalam UU No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum orang dengan gangguan jiwa/ingatan tidak diberi batasan dalam hal hak memilih dengan kata lain adanya kekosongan hukum, namun di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU/-

XIII/2015 dengan jelas dikatakan bahwa orang dengan gangguan jiwa/ingatan tidak dapat memilih dan hal itu dibuktikan oleh surat keterangan ahli kesehatan. dengan begitu dapat dikatakan terdapat pertentangan antara UU No. 07 Tahun 2017 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU/-XIII/2015. Ketentuan pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menentukan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:<sup>89</sup>

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu.
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.
- e. Dan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat,

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatas, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu bagian bahan pertimbangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun pada kenyataannya didalam Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 135/PUU/-XIII/2015 tidak dimasukkan sebagai bahan

---

<sup>89</sup> Radita Ajie, " Batasan Pilihan Kebijakan Pembentukan Undang-Undang (*Open Legal Policy*) Dalam Pembentukan Peraturab Perundang-undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi (*Limit To Open Legal Policy In Legislation Making Based On Constitutional Court Decision*)" *Jurnal legislasi Indonesia*, Vol. 13 No. 02 (Juni 2016: 111-120): 112.

pertimbangan, sehingga hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan di dalam Undang-Undang No. 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak dibatasi oleh peraturan tersebut. Mahkamah Konstitusi atau biasa disebut *the guardian of the constitution*<sup>90</sup> merupakan pengawal konstitusi, maka tidak terlaksananya putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana mestinya dapat menimbulkan terjadinya proses delegitimasi terhadap UUD 1945, yang pada hakekatnya dapat menggoyahkan stabilitas penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, oleh karenanya penting bahwa pada akhirnya putusan Mahkamah Konstitusi yang sangat mendasar akan terlaksana.<sup>91</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak di masukkan dalam pertimbangan pembuatan peraturan perundang-undangan merupakan pertentangan yang terjadi sehingga mengakibatkan undang-undang mengalami kekosongan hukum. Dalam hal ini tampak jelas bahwa penegakan putusan Hakim Mahkamah Konstitusi mengalami kelemahan, padahal putusan Mahkamah Konstitusi yang menyangkut pengujian undang-undang bersifat *algemene verbindende voorschriften* (aturan yang mengikat secara umum) tentang larangan dan keharusan yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, telah dengan sendirinya berlaku dan mengikat dengan dibacakannya di depan sidang terbuka untuk umum putusan yang bersifat deklaratif konstitutif tersebut.<sup>92</sup> Namun pada kenyataannya masih dapat kita temui seperti halnya Undang-Undang No. 07 Tahun 2017 tentang

---

<sup>90</sup> Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca-Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2012), hal.163.

<sup>91</sup> Maruarar Siahaan, "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penegakan Hukum Konstitusi" *Jurnal Hukum* No.3 Vol. 16 (Juli 2009: 357-378): 363.

<sup>92</sup> *Ibid.*, hal. 366.

Pemilihan Umum yang tidak memuat Putusah Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU/-XIII/2015.

Kelemahan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga *checks and balance* yakni dengan tidak dilengkapi suatu instrumen yang dapat memaksakan bahwa putusan tersebut harus dilaksanakan, baik melalui kekuatannya sendiri maupun dengan cara-cara lain, maka dalam dinamika kepentingan politik diantara kekuatan dalam masyarakat yang dapat mendorong atau menghambat implementasi putusan Mahkamah Konstitusi, yang tidak selalu dapat diterima semua pihak, akan memperhadapkan Mahkamah Konstitusi dengan kekuasaan negara lainnya, yaitu legislatif bersama-sama dengan eksekutif, sebagai badan pembuat undang-undang, yang juga tidak selalu berkepentingan untuk melaksanakannya, setidaknya jika putusan tersebut merugikan kepentingan mereka masing-masing, oleh karenanya kecenderungan untuk mengabaikan, melawan atau menentang putusan Mahkamah Konstitusi juga terjadi dalam peradilan konstitusi, terutama jika putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merugikan kepentingan politik pihak eksekutif maupun legislatif yang terdiri dari kekuatan-kekuatan partai politik yang mempunyai kursi di DPR. Perlawanan atau tantangan tersebut akan bisa mengambil bentuk dengan mengabaikan putusan atau menolak revisi undang-undang yang telah diuji.<sup>93</sup>

## **B. Analisis Fiqih Siyash Terhadap UU No. 07 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum**

Orang dengan gangguan jiwa adalah orang yang mengalami gangguan dalam pikiran, prilaku, dan perasaan yang termanifestasi dalam bentuk sekumpulan gejala dan/atau perubahan perilaku yang bermakna, serta dapat menimbulkan penderitaan dan hambatan dalam menjalankan

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, hal. 365.

fungsi orang sebagai manusia.<sup>94</sup> Adapun pengertian lain gangguan jiwa adalah gangguan dalam cara berpikir, kemauan, emosi, tindakan kumpulan dari keadaan-keadaan yang tidak normal baik yang berhubungan dengan fisik maupun dengan mental.<sup>95</sup> Sehingga penderita gangguan jiwa mempunyai resiko tinggi terhadap pelanggaran.

Orang yang mengalami gangguan jiwa/ingatan disebabkan karna terganggunya kesehatan jiwa di dalam diri, lebih lanjut kesehatan jiwa (mental) ialah suatu kondisi yang memungkinkan perkembangan fisik (biologic), intelektual (rasio/cognitiv), emosional (affective) dan spiritual (agama) yang optimal dari seseorang dan perkembangan itu berjalan selaras dengan perkembangan orang lain.<sup>96</sup> Menurut Muhammad Mahmud ada beberapa ciri bagi orang yang memiliki kesehatan jiwa:

1. Kemapanan (al-sakinah), ketenangan dan rileks batin dalam menjalankan kewajiban baik terhadap dirinya, masyarakat maupun Tuhan.
2. Memadai dalam beraktifitas.
3. Menerima keadaan dirinya dan orang lain.
4. Adanya kemampuan untuk menjaga diri.
5. Kemampuan untuk memikul tanggung jawab, baik tanggung jawab keluarga, sosial, dan agama.
6. Memiliki kemampuan untuk berkorban dan menebus kesalahan yang diperbuat.

---

<sup>94</sup> Pasal 1 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Jiwa.

<sup>95</sup> Nopyawati, Skripsi: "Hubungan Pengetahuan Tentang Gangguan Jiwa Terhadap Sikap Masyarakat Kepada Penderita Gangguan Jiwa Di Wilayah Kerja Puskesmas Colomadu 1" (Surakarta: Universitas Muhamadiyah Surakarta, 2013), hal 3.

<sup>96</sup> Suhaimi, "Gangguan Jiwa Dalam Perspektif Kesehatan Mental Islam," *Jurnal Risalah*, Vol. 26, No.4 (Desember 2015:197-205): 202.

7. Kemampuan individu untuk membentuk hubungan sosial yang baik yang dilandasi sikap saling percaya dan saling mengisi.
8. Memiliki keinginan yang realistis sehingga dapat diraih secara baik.

Berdasarkan penjelasan diatas lalu bagaimanakah pandangan Fiqih Siyasa terhadap hak memilih dalam pemilihan umum bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan berdasarkan UU No. 07 tahun 2017? adapun hadis yang dapat memberikan sedikit keterangan mengenai hak orang dengan gangguan jiwa/ingatan dalam memilih. Berikut urainnya:

حَدَّثَنَا أَبُو سَعِيدٍ حَدَّثَنَا حَمَّادُ بْنُ سَلَمَةَ عَنْ عَطَاءِ بْنِ السَّائِبِ عَنْ أَبِي ظَبْيَانَ أَنَّ عَلِيًّا رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ لِعُمَرَ يَا أَمِيرَ الْمُؤْمِنِينَ أَمَا سَمِعْتَ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ رُفِعَ الْقَلَمُ عَنْ ثَلَاثَةٍ عَنِ النَّائِمِ حَتَّى يَسْتَيْقِظَ وَعَنِ الصَّغِيرِ حَتَّى يَكْبُرَ وَعَنِ الْمُبْتَلَى حَتَّى يَعْجَلَ

“Telah menceritakan kepada kami Abu Sa'id telah menceritakan kepada kami Hammad bin Salamah dari 'Atho bin As Saib dari Abu Zhabyan bahwa Ali Radhiallah 'anhu berkata kepada Umar; "Wahai Amirul Mukminin! Tidakkah kamu mendengar Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "pena diangkat dari tiga orang: dari orang yang tidur sehingga dia bangun, dari anak kecil sehingga dia menjadi dewasa dan orang gila sampai dia berakal”.<sup>97</sup>

حَدَّثَنَا عَفَّانُ قَالَ حَدَّثَنَا حَمَّادٌ عَنْ حَمَّادِ بْنِ إِبْرَاهِيمَ عَنِ الْأَسْوَدِ عَنِ عَائِشَةَ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ رُفِعَ الْقَلَمُ عَنْ ثَلَاثٍ عَنِ النَّائِمِ حَتَّى يَسْتَيْقِظَ وَعَنِ الصَّبِيِّ حَتَّى يَحْتَلِمَ وَعَنِ الْمَجْنُونِ حَتَّى يَعْجَلَ وَقَدْ قَالَ حَمَّادٌ وَعَنِ الْمَعْتُوهِ حَتَّى يَعْجَلَ

“Telah menceritakan kepada kami Affan, dia berkata; telah menceritakan kepada kami Hammad, dari Hammad, dari Ibrahim, dari Al-Aswad, dari Aisyah, dari Nabi Shallallahu'alaihiwasallam bersabda: "Pena diangkat (Tidak dikenai dosa) dari tiga hal: Dari orang yang tidur hingga ia bangun, dari seorang anak hingga ia mimpi basah, dan dari

---

<sup>97</sup> Ahmad, *Musnad Sepuluh Sahabat Yang Dijamin Masuk Surga* Bab Musnad Ali Bin Abu Thalib Radliyallahu'anhu No. Hadits 1290.

orang gila hingga ia sadar (berakal)." Hammad telah meriwayatkan; "Dan dari orang yang cacat mental hingga ia berakal."<sup>98</sup>

Meninjau dalam hadis diatas yang mengatakan bahwa seseorang tidak dikenai dosa dalam artian bahwa orang tersebut tidak dibebani hukum dalam 3 (tiga) hal/atau kategori yakni orang yang tidur sehingga dia bangun, dari anak kecil sehingga dia menjadi dewasa dan orang gila sampai dia berakal. Beban hukum tersebut tidak dapat diberikan sebab ketiga golongan diatas tidak mampu bertanggung jawab atas perbuatannya dikarenakan ketidakmampuan memahami perintah yang diberikan seperti perintah sahalat dan puasa.

Seorang mukhallaf dianggap sah menanggung beban menurut *syara'* jika ia mampu memahami *dalil taklif* (pembebanan), sebab orang yang tidak mampu memahami dalil taklif tentu tidak dapat melaksanakan tuntutan dan tujuan pembebanan tidak akan tercapai. Kemampuan memahami dalil taklif hanya dapat terwujud dengan akal yang baik, karena akal adalah alat untuk memahami dan menemukan, dan dengan akal pula sesuatu keinginan dapat diarahkan. Namun karena akal adalah sesuatu yang samar yang tidak dapat diketahui oleh indra lahir, maka syar'i mengikat pembebanan itu dengan sesuatu yang dapat diketahui yakni usia baligh (dewasa). Siapa yang sampai pada masa baligh tanpa ada tanda-tanda kerusakan pada kekuatan akalnya maka dianggap mampu untuk diberi beban hukum.<sup>99</sup>

Adapun terkait hak memilih orang dengan gangguan jiwa/ingatan maka tentu saja hal itu memberikan beban tersendiri bagi orang yang memiliki kekurangan akal,

---

<sup>98</sup> Ahmad, *Sisa Musnad Sahabat Anshar*, Bab hadits Sayyidah Aisyah Radliyallahu 'anha No. Hadits 23553.

<sup>99</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fikih Kaidah Hukum Islam*, terj. Faiz el Muttaqin (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), hal. 188.

karena ketidakmampuan akal dalam menentukan hak pilihannya. Maka dengan ketidak mampuan akalnya tersebut ia tidak dapat mencapai tujuan sebagaimana mestinya sehingga hal tersebut mampu menimbulkan kesalahan-kesalahan yang fatal. Dan juga orang dengan gangguan jiwa tidak dapat mempertanggung jawabkan pilihannya di hadapan Allah SWT.

Lebih lanjut peneliti juga memberikan beberapa dua kaidah fiqih untuk meninjau terkait hal ini seperti:

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّأْيِ مَوْطُ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus berorientasi kepada kemaslahatan”.

Kaidah ini mengandung arti bahwa apapun kebijakan pemerintah baik peraturan maupun peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan rakyatnya, maknanya segala sesuatu harus diletakkan pada kapasitasnya. Sebagaimana orang dengan gangguan jiwa/ingatan yang tentu saja memiliki kekurangan kiranya harus di beri perlindungan lebih dalam hal mempertahankan kehidupannya sebab orang-seperti ini sering mengalami diskriminalitas. Namun dalam hal hak memilih pemimpin tentu saja hal ini memberatkan orang yang menderita gangguan jiwa, sebab secara akal ia tak mampu mencermati dan memahami pemimpin yang ia pilih. Dan jika itu dipaksakan maka nasib bangsa yang menjadi taruhannya.

دَرْءُ الْمَقْأَبِ مَقْدَمٌ عَلَى الْمُخْتَلَفِ فِيهِ

“Menolak mafsadah (kebinasaan/keburukan) didahulukan daripada meraih maslahat”.<sup>100</sup>

Dimaksudkan bahwa menolak kemudaratan (keburukan) lebih di utamakan di banding meraih ke manfaat. Didalam negara demokrasi kedaulatan berada di

<sup>100</sup> Dzazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, Hal. 11.

tangan rakyat dan undang-undang menjamin hal itu dengan memberikan aturan bahwa rakyat meletakkan wakil-wakil rakyat untuk menentukan kebijakan-kebijakan selanjutnya. Dalam hal rakyat meletakkan wakil-wakil rakyat sebagai penyambung kebijakan maka kiranya rakyat harus mengerti tentang yang ia pilih sebab nantinya segala sesuatu yang di hasilkan oleh wakil rakyat berdampak terhadap rakyat. Dan dalam hal ini orang dengan gangguan jiwa/ingatan tentu saja tidak dapat mengerti dengan baik siapa yang akan ia letakkan sebagai penyambung lidah rakyat dalam menciptakan kebijakan. Maka berdasarkan kaidah diatas dengan tidak menyertakan orang dengan gangguan jiwa/ingatan dalam hal hak memilih wakil rakyat atau pemimpin hal itu digolongkan dalam menolak keburukan dari pada mengambil kemanfaatan.

Kemudian tidak hanya berdasarkan hadits maupun kaidah, imam Al-Mawardi menambahkan bahwa yang dapat memiliki hak dalam hal memilih pemimpin hendaknya memiliki tiga syarat yaitu:<sup>101</sup> *Pertama* adil yang kemudian syarat yang menyertainya, *kedua* memiliki pengetahuan yang dapat mengantarkannya mampu mengetahui orang yang berhak diangkat sebagai imam (khalifah) sesuai dengan syarat-syarat legal, *ketiga* memiliki gagasan dan sikap bijaksana yang membuatnya mampu memilih orang yang paling layak diangkat menjadi imam (khalifah) dan yang paling tepat serta paling arif dalam mengatur berbagai kepentingan.

Berdasarkan pandangan imam Al-Mawardi diatas dapat disimpulkan bahwa seorang yang memiliki hak memilih dalam memilih pemimpin ialah orang yang mampu mengenali dengan baik calon yang akan ia pilih, hal ini berdasarkan syarat pertama dan kedua, meninjau lebih dalam bahwa kemampuan tersebut tentu hanya dimiliki oleh orang

---

<sup>101</sup> Imam al- Mawardi *Ahkam Sulthaniyah*, hal. 11.

yang memiliki akal yang tidak terganggu atau akal yang sehat.

Maka mengenai hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ingatan dalam UU No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berdasarkan tinjauan fiqh siyasah dengan menggunakan hadis, kaidah fiqh, dan pandangan yang didukung oleh imam Al-mawardi bahwa orang dengan gangguan jiwa/ingatan tidak diperkenankan untuk memilih sebab tidak memiliki akal yang cukup sebagai landasan untuk memilih, memaksa orang dengan gangguan jiwa/ingatan untuk memilih dengan berdasarkan persamaan hak merupakan kemudharatan hal ini tentu saja bertolak belakang pada kaidah fiqh diatas. Dan tentunya suatu undang-undang kiranya harus memberikan aturan yang jelas atau kepastian hukum dan tidak memberikan multitafsir didalam undang-undang, sebab undang-undang merupakan aturan yang harus dilaksanakan didalam bernegara dan hal ini sesuai dalam konsep fiqh siyasah pada bidang kajian *siya<sah dustu<riyyah*.

*Siya<sah dustu<riyyah* merupakan bidang kajian fiqh siyasah yang berbicara tentang legislasi (pembuatan hukum) adapun syarat legislasi ialah: *Pertama* adanya pemerintahan sebagai kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam. *Kedua*, masyarakat Islam yang akan melaksanakannya. *Ketiga*, isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.<sup>102</sup> Maka berdasarkan prinsip-prinsip diatas tentu saja Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum khususnya mengenai hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan tidak sesuai dengan prinsip ketiga sebab orang dengan gangguan jiwa/ingatan berdasarkan syariat tidak memiliki hak dalam memilih pemimpin dan aturan tersebut dinyatakan dengan jelas pada hadis, kaidah fiqh dan pandangan imam al-Mawardi.

---

<sup>102</sup> Iqbal, *Fiqh Siyasah*, h. 187.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari penjelasan bab-bab sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa orang dengan gangguan jiwa adalah yang mengalami gangguan dalam pikiran, prilaku, dan perasaan yang termanifestasi dalam bentuk sekumpulan gejala dan/atau perubahan perilaku yang bermakna, serta dapat menimbulkan penderitaan dan hambatan dalam menjalankan fungsi orang sebagai manusia.

1. Berdasarkan hukum positif yang berlaku di Indonesia hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa/ingatan mengalami perbedaan mendasar hal ini dapat ditinjau melalui Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 135/PUU/-XIII/2015. Di dalam Undang-Undang No. 07 tahun 2017 hak memilih bagi orang yang terganggu jiwa/ ingatan tidak di beri batasan dalam undang-undang sebab undang-undang mengalami kekosongan hukum sehingga berakibat pada ketidakpastian hukum, namun berdasarkan Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 135/PUU/-XIII/2015 orang dengan gangguan jiwa/ingatan permanen tidak terdaftar sebagai pemilih dan tidak dapat memilih di dalam pemilihan umum, dan secara teknis hal itu di buktikan dengan surat keterangan ahli kesehatan.
2. Berdasarkan Fiqih Siyasah orang dengan gangguan jiwa/ingatan tidak dapat memilih pemimpin disebabkan kurangnya/ketidakmampuan akal

dalam mengetahui pemimpin yang ia pilih, sehingga ia tak berhak untuk memilih pemimpin. Hal ini didasari bahwa orang dengan gangguan jiwa/ingatan tidak dapat mempertanggung jawabkan perbuatannya di hadapan Allah SWT. Hal tersebut sebagaimana hadis yang diriwayatkan oleh Abu Sa'id

## **B. Saran**

Berdasarkan penjelasan dan pemaparan pada bab-bab sebelumnya maka peneliti menyarankan sebagai berikut:

1. Perlunya revisi Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum khususnya menyangkut syarat-syarat ataupun hak memilih didalam pemilihan umum
2. Kiranya KPU menerbitkan kembali PKPU tentang Penyusunan Daftar Pemilih Didalam Negeri Dalam Penyelenggara Pemilihan Umum khususnya mengenai syarat-syarat memilih, dengan memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU/-XIII/2015 sebagai bahan pertimbangan. Sebab hal itu jauh lebih cepat dan efisien dibanding menunggu revisi suatu undang-undang.
3. Perlu kiranya baik lembaga eksekutif maupun legislatif memperhatikan kaidah fiqih dan pandangan imam al-Mawardi sebagai sumber hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Ahmad Musnad, *Sepuluh Sahabat Yang Dijamin Masuk Surga Bab Musnad Ali Bin Abu Thalib Radliyallahu'anhu* No. Hadits 1290.
- \_\_\_\_\_, *Sisa Musnad Sahabat Anshar*, Bab hadits Sayyidah 'Aisyah Radliyallahu 'anha No. Hadits 23553.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Arfa, Faisar Ananda dkk. *Metode Studi Islam Jalan Tengah Memahami Islam*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Dahlan, Abdul Aziz. *Ensiklopedia Hukum Islam*. Jakarta:PT Ichtisar Baru Van Hoever, 2000.
- Dzazuli, A. *Kaidah-Kaidah Fikih Kaidah-kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Yang Praktis*. Jakarta:Prnadamedia Group, 2019.
- Hafidhuddin, Didin dan Hendri tanjung. *Manajemen Syariah dalam Praktik*. Depok: Gema Insani, 2003.
- Huda, Ni'matul dan Imam Nasef. *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.

- Khallaf, Abdul Wahhab. *Ilmu Ushul Fikih Kaidah Hukum Islam*. Diterjemaahkan oleh Faiz el Muttaqin. Jakarta: Pustaka Amani, 2003.
- Labolo, Muhadam dan Teguh Ilham. *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*. Jakarta:Rajawali Pers, 2017.
- Lubis, Ahmad Kamil. *Filsafat Kebebasan Hakim*. Jakarta: kencana, 2012.
- Mahendra, Yuhsril Ihza. *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan Dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Al-Mawardi, Imam. *Al-Ahkam Sulthaniyah*, Diterjemaahkan oleh Khalifurrahman Fath. Jakarta: Al-Azhar Press
- Mujar, Ibnu Syarif. *Fiqih Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Erlangga, 2008.
- Raya, Ahmad Thib. *Mengenal Hakikat Diri Untuk Mengenal Allah*. Makassar: CV Berkah Utami, 2015.
- Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca-Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2012.
- Salim, Abdul Muin. *Fiqih Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002.
- Syamsuddin, Haris. *Partai, Pemilu, Dan Parelemen era Reformasi*, Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014.
- Sihombing, Eka N.A.M. dan Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan*. Medan: Pustaka Prima, 2017.
- Sjadzali, Munawwir. *Islam Dan Tata Negara*. Jakarta: UI Press, 1990)

- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 1985.
- Suteki dan Galang Taufani. *Metodologi Penelitian Hukum (filsafat, teori dan Praktik)*. Depok: RajaGrafindo Persada, 2018.
- Tricahyono, Ibnu. *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*. Malang: In Trans Publishing, 2009.
- Prasetyo, Teguh. *DKPP RI Penegak Etik Penyelenggara Pemilu Bermartabat*. Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2018.
- Yunus, Mahmud. *Kamus Bahasa Arab-Indonesia*. Jakarta: Mahmud Yunus Wa Dzurriyyah, 1999.
- Zuhaily, Wahbah. *Ushul Fiqih kuliyyat da'wah al Islami*. Jakarta: Radar Jaya Pratama, 1997.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- UU No. 03 tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.
- UU No. 4 tahun 2000 Tentang Pemilihan Umum.
- UU No. 12 tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum anggota DPR.
- UU No. 23 tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- UU No. 22 tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
- Undang-undang No. 42 tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU No. 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

UU No. 08 tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.

UU No. 08 tahun 2012 Tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD

UU No. 18 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Jiwa.

Undang-Undang No. 08 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 01 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 01 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

UU No. 07 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

PKPU No. 11 Tahun 2018 Tentang Penyusunan Daftar Pemilih Didalam Negeri Dalam Penyelenggara Pemilihan Umum.

PKPU No. 37 tahun 2018 Tentang Penyusunan Daftar Pemilih Didalam Negeri Dalam Penyelenggara Pemilihan Umum.

Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 135/PUU/-XIII/2015.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor: 988/PL.02.1-KPt/ 01/ KPU/ V/ 2019 Tentang Perubahan Atas Keputusan Pemilihan Umum Nomor: 860/ PL.02.1-KPt/ 01/ KPU/ IV/ 2019 Tentang Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap Dalam Negeri dan Luar Negeri Hasil Perbaikan Ketiga Tingkat Nasional Pemilihan Umum 2019.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia No. 1316/PL.01.9-Kpt/06/KPU/VIII/2019 tentang Penetapan Ambang Batas Perolehan Suara Sah Secara Nasional Dan Penetapan Partai Politik

Peserta Pemilihan Umum Tahun 2019 Yang Memenuhi Dan Tidak Memenuhi Ambang Batas Perolehan Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pemilihan Umum.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1185/ PL.01.9-KPt/ 06/ KPU/ VI/ 2019 Tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

### **c. Lain-lain.**

Efi yulistyowati dkk, "Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia" *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, No. 02. Volume 18, Desember 2016.

Maruarar Siahaan, "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penegakan Hukum Konstitusi" *Jurnal Hukum* No.3 Vol. 16 Juli 2009: 357-378.

Nopyawati, Penelitian: "*Hubungan Pengetahuan Tentang Gangguan Jiwa Terhadap Sikap Masyarakat Kepada Penderita Gangguan Jiwa Di Wilayah Kerja Puskesmas Colomadu 1*". Surakarta: Universitas Muhamadiyah Surakarta, 2013.

Radita Ajie," Batasan Pilihan Kebijakan Pembentukan Undang-Undang (*Open Legal Policy*) Dalam Pembentukan Peraturab Perundang-undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi (*Limit To Open Legal Policy In Legislation Making Based On Constitutional Court Decision*)" *Jurnal legislasi Indonesia*, Vol. 13 No. 02 (Juni 2016: 111-120)

R. Tony Prayogo, "Penerapan Asa Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor

06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang” *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 13 No.02 (Juni 2016:191-202)

Suhaimi, “Gangguan Jiwa Dalam Perspektif Kesehatan Mental Islam,” *Jurnal Risalah*, Vol. 26, No.4 (Desember 2015:197-205)

[https://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pengawas\\_Pemilihan\\_Umum](https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawas_Pemilihan_Umum) (29 juli 2019, 20.40)

[www.bawaslu.go.id](http://www.bawaslu.go.id): Sejarah Pengawasan Pemilu. (22.26)

<http://kbbi.web.id/warganegara.html>. (18 agustus 2019,0:41)

<http://digilib.uinsby.ac.id/1409/8Bab%20.pdf> (Diakses Pada tanggal 28 Oktober 2019, 4:42 WIB).

<http://Journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al-qadau/article/download/2634/2485> (Diakses pada tanggal 28 Oktober 2019, 5:51 WIB).

<http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kepemimpinan> ((Diakses pada tanggal 28 Oktober 2019, 5:56 WIB).