

BAB II

KETENTUAN UMUM WEWENANG MAHKAMAH KONSTITUSI

MEMUTUS PERSELISIHAN TENTANG HASIL PILKADA

A. Pengertian dan Dasar Hukum Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan tentang Hasil Pilkada

Pilkada adalah singkatan dari pemilihan kepala daerah. Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ditegaskan bahwa “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Dari ketentuan UU No. 22 Tahun 2007 tersebut, pilkada ditempatkan ke dalam rezim (wilayah) pemilihan umum. Sementara, menurut ketentuan pemilihan umum yang diatur di dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum pasal 22E ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.” Jadi sebenarnya semula pemilihan umum itu dilakukan untuk memilih pemimpin secara nasional yang meliputi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan legislatif. Tetapi, meskipun Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 di atas tidak menyebutkan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah pemilihannya sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilu, namun ketentuan UU No. 22 Tahun 2007 tentang

Penyelenggara Pemilu menempatkan pilkada masuk ke dalam rezim (wilayah) pemilihan umum.

Pilkada merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya.¹ Penulis memahami pilkada sebagai salah satu fenomena yang ada di dalam sistem demokrasi negara Indonesia yang merupakan agenda pemerintah bagi masyarakat daerah untuk menentukan pemimpinnya sendiri. Merujuk pada kriteria-kriteria tersebut, maka pilkada juga bisa diartikan sebagai pemilihan umum bagi masyarakat daerah untuk memilih pemimpinnya sendiri.

Pemilihan tersebut memerlukan perangkat lain untuk mendukung prosesnya, termasuk perangkat hukum (lembaga hukum) yang dapat mengadili apabila terjadi perselisihan tentang hasil pilkada. Mekanisme pemerintahan seperti itu harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula. Penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratis yang antara lain meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, sampai penentuan tentang siapa yang akan mengadili apabila terjadi perselisihan tentang hasil pemilihan kepala daerah.

Perselisihan tentang hasil pemilihan kepala daerah adalah perselisihan antara pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai peserta pilkada dan KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota sebagai penyelenggara pemilu. Yang diperselisihkan adalah penetapan penghitungan

¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, Cet. Ke-3, 2004, h. 59.

suara hasil pemilihan kepala daerah yang ditetapkan oleh KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota yang mempengaruhi penentuan calon untuk masuk ke putaran kedua pilkada atau terpilihnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.²

Perselisihan tentang hasil pemilihan kepala daerah semula menjadi kewenangan MA untuk memutus dan mengadili, namun kemudian kewenangan tersebut dialihkan ke MK yang pada dasarnya kewenangan MK adalah memutus perselisihan tentang hasil penghitungan suara pemilihan umum yang sifatnya nasional. Berdasarkan ketentuan Pasal 79 UU No. 8 Tahun 2011 tentang MK, kewenangan memutus Perselisihan tentang Hasil Pemilihan Umum (PHPU) meliputi PHPU Presiden dan Wakil Presiden dan PHPU Legislatif yaitu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dan berdasarkan Pasal 74 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 tentang MK, Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) adalah perselisihan antara peserta pemilu (perseorangan calon anggota DPD, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, atau parpol) dan KPU sebagai penyelenggara pemilu; yang diperselisihkan adalah penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional oleh KPU; dan perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional yang dimaksud harus mempengaruhi terpilihnya calon anggota DPD, penentuan terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil

² Ahmad Fadlil Sumadi, "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi," Disampaikan pada acara Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) yang diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang dengan Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI) pada Kamis, 24 Januari 2013 di Hotel Kencana, Bandung, Semarang, h. 19-21.

Presiden atau penentuan untuk dipilih kembali pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua, atau perolehan kursi parpol peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.

Namun setelah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan, kewenangan MK ditambah lagi yaitu memutus perselisihan tentang hasil pilkada yang semula merupakan kewenangan MA. Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tersebut menyatakan “Penanganan perselisihan hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”. Jadi, sejak dikeluarkannya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan memutus perselisihan tentang hasil pilkada yang semula merupakan kewenangan MA dialihkan ke MK. Sehingga pada tanggal 29 Oktober 2008, Ketua MA Prof. Dr. Bagir Manan dan Ketua MK Prof. Dr. Moh. Mahfud MD menandatangani berita acara pengalihan wewenang memutus perselisihan tentang hasil pilkada melalui nota kesepahaman antara MA dan MK sebagai pelaksanaan amanat UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Jadi, kewenangan MK dalam memutus perselisihan tentang hasil pilkada merupakan kewenangan yang baru dimiliki oleh MK karena sebelumnya merupakan kewenangan yang dimiliki oleh MA. Yang menjadi perbincangan dan perdebatan di masyarakat adalah mengenai kontitusional atau tidaknya

pengalihan wewenang memutus perselisihan tentang hasil pilkada dari MA ke MK tersebut. Untuk dapat dikatakan sebagai konstitusional, maka harus ada ketentuannya di dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Konstitusi sebagai dasar hukum yang tertinggi dibentuk atas dasar kesepakatan rakyat sehingga konstitusi haruslah mempunyai nilai-nilai demokrasi. Sebab, suatu konstitusi yang baik harus menjamin kedaulatan hukum yang mengedepankan demokrasi. Pemilu berhubungan erat dengan demokrasi karena sebenarnya pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi.³ Pilkada merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya. Seperti halnya Pemilu yang juga merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin, namun secara nasional, di mana rakyat secara menyeluruh juga memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon pemimpin nasional yang didukungnya. Sebagai bagian dari demokrasi, pilkada bersumber dan berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Di dalam UUD 1945 menjelaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara demokrasi yang mempunyai kedaulatan di tangan rakyat sekaligus sebagai Negara dengan kedaulatan hukum. Hal ini ditegaskan di dalam pasal 1 ayat (2) yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

³ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, h. 220.

Landasan konstitusional MK dalam melaksanakan kewenangannya memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum adalah Pasal 24C UUD tahun 1945 dan landasan hukum lainnya adalah Pasal 10 ayat (1) huruf d, Pasal 74, dan 79 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Namun karena kewenangan MK memutus perselisihan tentang hasil pilkada tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UUD 1945 maka kewenangan tersebut tidak berdasarkan landasan konstitusional, tetapi memiliki landasan hukum lain yaitu berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 4 PMK Nomor 15 Tahun 2008, dan berita acara pengalihan wewenang mengadili dari MA kepada MK tanggal 29 Oktober 2008.

B. Ketentuan Hukum Acara Khusus Perselisihan tentang Hasil Pilkada

Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, MK berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie mengatakan: “dalam konteks ketatanegaraan, MK dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah

kehidupan masyarakat.”⁴ Dalam rangka mengawal dan menegakkan supremasi konstitusi, demokrasi, keadilan dan hak-hak konstitusional warga negara, UUD 1945 telah memberikan empat kewenangan dan satu kewajiban konstitusional kepada MK. Dalam melaksanakan kewenangan dan kewajiban konstitusional tersebut, hukum acara sangat diperlukan untuk mengatur mekanisme atau prosedur beracara di MK. Perlu diperhatikan pula bahwa dalam pelaksanaannya MK harus memperhatikan asas-asas hukum acara yang berlaku, yaitu persidangan terbuka untuk umum; independen dan imparial; peradilan dilaksanakan secara cepat, sederhana, dan murah; hak untuk didengar secara seimbang (*Audi et Alteram Partem*); hakim aktif dan juga pasif dalam proses persidangan; dan *Ius curia novit* yakni dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.⁵ Hukum acara MK terbagi menjadi dua bagian, yaitu hukum acara umum dan hukum acara khusus. Ketentuan hukum acara umum mengatur tentang ketentuan-ketentuan yang bersifat umum, yaitu ketentuan tentang persidangan, syarat permohonan, dan perihal putusan.

Ketentuan umum dalam hal persidangan di MK di antaranya; MK mengadili dalam sidang pleno yang dihadiri oleh seluruh hakim yang terdiri atas 9 (sembilan) orang, hanya dalam keadaan luar biasa maka sidang pleno

⁴ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara MKRI*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, h. 8.

⁵ Maruarar Siahaan, *op. cit.*, h. 44-55.

tersebut dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hakim konstitusi.⁶ Keadaan luar biasa itu adalah meninggal dunia atau terganggu fisik/jiwanya sehingga tidak mampu melaksanakan kewajiban sebagai hakim.⁷ Pimpinan sidang pleno adalah Ketua MK. Dalam hal Ketua berhalangan, maka sidang dipimpin oleh Wakil Ketua, dan manakala Ketua dan Wakil Ketua berhalangan untuk memimpin sidang, maka pimpinan sidang dipilih dari dan oleh anggota MK.⁸ Pemeriksaan dapat dilakukan oleh panel hakim yang dibentuk MK, terdiri sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim. Hasil dari pemeriksaan panel disampaikan kepada sidang pleno untuk pengambilan putusan maupun untuk tindak lanjut pemeriksaan.⁹ Sidang pleno untuk laporan panel pembahasan perkara dan pengambilan putusan itu disebut Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) yang tertutup untuk umum. Setelah RPH mengambil putusan dalam sidang tertutup, maka putusan itu kemudian diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum yang sekurang-kurangnya di hadiri oleh 7 (tujuh) orang hakim.¹⁰ Ketentuan pengucapan putusan dalam sidang terbuka untuk umum ini merupakan syarat sah dan mengikatnya putusan.¹¹

Syarat permohonan di MK antara lain mengenai Pengajuan Permohonan yang harus ditulis dalam Bahasa Indonesia; ditandatangani oleh pemohon

⁶ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, Pasal 28 ayat (1).

⁷ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 28 ayat (1).

⁸ *Ibid.*, Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

⁹ *Ibid.*, Pasal 28 ayat (4).

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 28 ayat (1) dan ayat (5).

¹¹ *Ibid.*, Pasal 28 ayat (6).

sendiri atau kuasanya; dibuat 12 (dua belas) rangkap; dan memuat uraian yang jelas mengenai permohonannya (pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, pembubaran partai politik, perselisihan tentang hasil pemilihan umum, atau pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum atau perbuatan tercela, dan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945). Sistematika uraian pengajuan permohonan adalah nama dan alamat pemohon atau kuasanya (identitas dan posisi pihak); dasar-dasar permohonan (*posita*) yang meliputi kewenangan, kedudukan hukum (*legal standing*), pokok perkara, hal yang diminta untuk diputus (*petitum*) sesuai dengan ketentuan dalam setiap permohonan, dan dilampiri alat-alat bukti pendukung.

Dalam Pasal 36 UU No. 8 Tahun 2011 menguraikan alat bukti yang digunakan oleh para pihak untuk membuktikan dalilnya. Macam-macam alat bukti yang dapat diajukan ke MK adalah surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk, dan alat bukti berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu. Alat bukti yang disertakan dalam permohonan tersebut akan diperiksa oleh hakim di dalam sidang. Dalam pemeriksaan tersebut pemohon harus dapat mempertanggungjawabkan perolehan alat bukti yang diajukan secara hukum. Pertanggungjawaban perolehan secara hukum tersebut menentukan suatu alat bukti sah

atau tidak. Penentuan sah atau tidaknya alat bukti tersebut dinyatakan dalam persidangan.¹² Terhadap alat bukti yang dinyatakan sah, MK kemudian melakukan penilaian dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain di dalam RPH. Mengingat pentingnya tahap pemeriksaan pembuktian sebagai tahap yang menentukan, maka kehadiran para pihak, saksi dan ahli untuk memenuhi panggilan MK adalah kewajiban. Untuk itu, agar yang dipanggil tersebut dapat mempersiapkan segala sesuatunya, maka panggilan MK harus telah diterima dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari persidangan.¹³ Dalam hal saksi tidak hadir dalam persidangan tanpa alasan yang sah, sedangkan saksi telah dipanggil secara patut menurut hukum, MK dapat meminta bantuan kepolisian untuk menghadirkannya secara paksa. Sedangkan kehadiran para pihak berperkara dalam persidangan dapat didampingi atau diwakili oleh kuasanya berdasarkan surat kuasa khusus. Bahkan dapat pula didampingi oleh selain kuasanya, hanya saja apabila didampingi oleh selain kuasanya, pemohon harus membuat surat keterangan yang diserahkan kepada hakim konstitusi dalam persidangan.

Sidang pertama harus ditetapkan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah permohonan dicatat dalam buku register sebagaimana diatur dalam Pasal 34 UU No. 8 Tahun 2011 tentang MK. Sidang pertama tersebut

¹² *Ibid.*, Pasal 36 ayat (1) sampai dengan ayat (4).

¹³ Dalam Pasal 34 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan, "Pemberitahuan penetapan hari sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus sudah diterima oleh para pihak yang berperkara dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja sebelum hari persidangan".

adalah sidang untuk pemeriksaan pendahuluan. Sidang ini merupakan sidang sebelum memeriksa pokok perkara. Dalam sidang pertama ini MK mengadakan pemeriksaan kelengkapan dan kejelasan materi permohonan. Pemeriksaan ini dilakukan oleh panel atau pleno dalam sidang pemeriksaan pendahuluan yang terbuka untuk umum. Apabila dalam pemeriksaan tersebut ternyata materi permohonan itu tidak lengkap dan/atau tidak jelas, maka menjadi kewajiban MK memberikan nasihat kepada pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaikinya. Untuk itu kepada pemohon diberikan waktu paling lambat 14 (empat belas) hari.¹⁴

Pemeriksaan permohonan atau perkara konstitusi dilakukan dalam sidang MK terbuka untuk umum, hanya Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) yang dilakukan dalam sidang tertutup. Karena sidang terbuka itu dapat dihadiri oleh siapa saja, sedangkan pemeriksaan perkara itu memerlukan keseksamaan yang tinggi dan ketenangan, maka setiap orang yang hadir dalam persidangan itu wajib mentaati tata tertib persidangan. Di samping itu, berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, MK telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) tentang tata tertib persidangan yakni PMK Nomor 03/PMK/2003. Oleh karena itu siapa saja yang melanggar tata tertib persidangan ini, maka dikategorikan sebagai penghinaan terhadap MK (*contempt of court*).

Perihal putusan, dasar hukum putusan perkara konstitusi adalah UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis negara Republik Indonesia. Untuk putusan

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2).

yang mengabulkan harus didasarkan pada sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah dan keyakinan hakim bahwa permohonan tersebut memenuhi alasan dan syarat-syarat konstitusional sebagaimana dimaksud dalam konstitusi. Oleh karena itu putusan harus memuat fakta-fakta yang terungkap dan terbukti secara sah di persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasarnya. Cara pengambilan putusan dilakukan dengan musyawarah untuk mufakat dalam RPH melalui sidang pleno tertutup dipimpin oleh Ketua sidang. Dalam rapat pengambilan putusan tersebut setiap hakim konstitusi menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap permohonan (*legal opinion*). Dengan demikian maka tidak ada suara abstain dalam rapat pengambilan putusan.¹⁵ Dalam hal putusan tidak dapat dihasilkan melalui musyawarah untuk mufakat, maka musyawarah ditunda sampai sidang pleno berikutnya. Dalam permusyawaratan tersebut harus diusahakan secara sungguh-sungguh untuk mufakat, namun apabila ternyata tetap tidak dicapai mufakat, maka putusan diambil dengan suara terbanyak. Pengambilan putusan dengan suara terbanyak bisa jadi mengalami kegagalan karena jumlah suara sama. Apabila demikian, maka suara terakhir ketua sidang pleno hakim menentukan. Dalam pengambilan putusan dengan cara demikian, pendapat hakim yang berbeda dimuat dalam putusan. Putusan dapat diucapkan pada hari tersebut juga atau ditunda pada hari lain, dan hari pengucapan putusan diberitahukan kepada para pihak.¹⁶

¹⁵ Ahmad Fadlil Sumadi, *op. cit.*, h. 10.

¹⁶ *Ibid.*, h. 11.

Putusan yang telah diambil dalam RPH dilakukan editing tata tulis dan redaksinya sebelum ditandatangani oleh hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus, dan panitera yang mendampingi hakim, kemudian ditetapkan jadwal pengucapan putusan setelah jadwal tersebut ditetapkan hari, tanggal, dan jamnya, serta pihak-pihak dipanggil. Putusan diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum. Sejak pengucapan tersebut, putusan MK menjadi putusan pengadilan tingkat pertama dan terakhir yang berkekuatan hukum tetap dan final. Artinya, terhadap putusan tersebut tidak ada upaya hukum lagi dan wajib dilaksanakan.¹⁷ MK menjatuhkan putusan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Seperti juga putusan pengadilan lainnya, putusan MK harus memuat hal-hal sebagai berikut:

Kepala putusan berbunyi: "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa";

- identitas pihak;
- ringkasan permohonan;
- pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan;
- pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan;
- amar putusan, dan
- hari dan tanggal putusan, nama hakim konstitusi dan panitera.

Putusan yang telah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan oleh karenanya telah berkekuatan hukum tetap tersebut, salinannya kemudian

¹⁷ UUMK, *op. cit.*, Pasal 46 dan Pasa l 47.

harus disampaikan kepada para pihak paling lambat dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Kemudian mengenai ketentuan hukum acara khusus di MK dalam mengadili perselisihan tentang hasil pilkada, antara lain mengatur tentang ketentuan-ketentuan mengenai pemohon (termasuk materi permohonan dan tenggang waktu pengajuan), KPU sebagai termohon, dan putusan terhadap perselisihan tentang hasil pilkada.

Ketentuan tentang siapa yang dapat bertindak sebagai pemohon dalam perselisihan tentang hasil pilkada, berdasarkan Pasal 74 ayat (1) UUMK adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai peserta pilkada. Sedangkan materi permohonan dalam perselisihan hasil pilkada adalah berdasarkan Pasal 4 PMK Nomor 15 Tahun 2008 yang menyatakan, “Objek perselisihan Pemilukada adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon yang mempengaruhi:

- a. pemungutan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua pilkada; atau
- b. terpilihnya Pasangan Calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah”.

Pertimbangan Putusan MK dalam perkara pilkada Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tertanggal 2 Desember 2008 menegaskan bahwa, “Mahkamah dapat menilai pelanggaran-pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif sebagai penentu putusan dengan alasan pelanggaran yang memiliki tiga sifat itu dapat mempengaruhi hasil peringkat perolehan suara yang signifikan

dalam Pemilu atau Pemilukada.” Dari pertimbangan MK tersebut, penulis melihat dalam perkembangan penyelesaian perselisihan tentang hasil pilkada, MK dapat mengadili perkara tidak hanya pada hasil penghitungan suara yang telah ditetapkan KPU, tetapi perihal pelanggaran-pelanggaran yang sangat mempengaruhi hasil penghitungan suara juga dapat menjadi landasan MK untuk mengadili perkara ini. Hal ini sesuai dengan tujuan MK sebagai penegak keadilan berdasar pada kebenaran materil, walau hal ini bertentangan dengan peraturan formil MK itu sendiri yang menyatakan objek perselisihan adalah hasil perhitungan suara. Dalam hal inilah, seorang hakim mempertaruhkan kepekaan dan kearifannya. Ia harus memenangkan kebenaran yang menurutnya lebih unggul, meski dengan resiko mengalahkan aturan resmi. MK tidak boleh membiarkan aturan keadilan procedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*). Tetapi juga tidak selalu baik apabila selalu mengesampingkan aturan formal karena hal ini membuat seolah-olah kewibawaan hukum itu sendiri hilang. Jadi untuk kedepannya sebaiknya ada penyalarsan dalam praktik dan aturan, dan PMK Nomor 15 Tahun 2008 tentang hal-hal yang terkait dengan objek perselisihan tentang hasil pilkada sebaiknya diperbaiki sehingga aturan tersebut tidak hanya menjadi aturan yang berdiri yang dalam praktiknya dapat dikesampingkan sehingga aturan itu tidak mempunyai kewibawaan hukum.

Perselisihan tentang hasil pilkada hanya dapat diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam terhitung sejak

KPU mengumumkan penetapan hasil pemilu secara nasional dan wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam BRPK.¹⁸ Karena limitnya waktu pengajuan tersebut dan luasnya wilayah hukum Republik Indonesia, maka PMK 04/PMK/2004 menetapkan pengajuan permohonan tersebut dapat dilakukan melalui (faksimili atau e-mail dengan ketentuan paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak habisnya tenggang waktu, permohonan aslinya harus telah diterima oleh MK.¹⁹ Materi permohonan tersebut harus diuraikan dengan jelas dan rinci terkait dengan kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon, dan permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon.²⁰ KPU yang hasil kerjanya dipersengketakan di MK sangat berkepentingan terhadap permohonan perselisihan tentang hasil pilkada. KPU sebagai termohon harus diberitahu tentang permohonan tersebut melalui penyampaian salinan permohonan dan harus diberi kesempatan dalam pemeriksaan di dalam sidang MK. Penyampaian salinan permohonan tersebut harus dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan di registrasi.

¹⁸ Ahmad Fadlil Sumadi, *op. cit.*, h. 20.

¹⁹ Pasal 5 ayat (3) PMK 04/PMK/2004.

²⁰ Pada Bab I Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Tahun 2004 disebutkan bahwa KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan bagian dari KPU.

Putusan MK terhadap permohonan yang tidak memenuhi syarat-syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dan syarat-syarat kejelasan materi sebagaimana dimaksud Pasal 74 ayat (1) sampai dengan ayat (3) dan Pasal 5 UU MK adalah tidak diterima. Manakala alasan yang menjadi dasar permohonan terbukti secara hukum dan meyakinkan, maka MK memutuskan mengabulkan permohonan, menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU, dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar sebagaimana dimaksudkan oleh pemohon. Sebaliknya, manakala tidak terbukti beralasan, maka MK menyatakan putusan yang menolak permohonan pemohon. Dalam perkembangan, putusan yang dikeluarkan MK dalam perkara perselisihan tentang hasil pilkada bisa mendiskualifikasi calon yang masuk dalam putaran kedua atau pun pemenang pilkada.

Perkembangan hukum acara MK dalam praktik membutuhkan ijtihad dari hakim konstitusi dalam rangka menegakkan supremasi konstitusi, demokrasi, keadilan dan hak-hak konstitusional warga negara. Hukum acara MK adalah hukum formil yang berfungsi untuk menegakkan hukum materilnya yaitu bagian dari hukum konstitusi yang menjadi kewenangan MK. Hukum acara MK dimaksudkan sebagai hukum acara yang berlaku secara umum dalam perkara-perkara yang menjadi kewenangan MK dan hukum acara yang berlaku secara khusus untuk setiap kewenangan yang dimaksud.

C. Wewenang Memutus Perselisihan tentang Hasil Pemilihan Pemimpin dalam Hukum Islam

Setelah pembahasan mengenai pengertian dan dasar hukum yang terkait dengan perselisihan tentang hasil pilkada dan ketentuan hukum acara khusus perselisihan tentang hasil pilkada, tulisan berikut akan mencoba menguraikan prinsip-prinsip tentang perselisihan tentang hasil pilkada dalam perspektif hukum Islam.

Di Indonesia pilkada merupakan salah satu fenomena yang ada dalam sistem demokrasi negara yang merupakan agenda pemerintah bagi masyarakat daerah untuk menentukan pemimpinnya sendiri. Menurut Abu Hasan al-Asy'ari, Abi Ishak al-Isfiryani, Imam al-Juwaini, dan mazhab al-Karamiyah, sebagian ulama Ahlus-Sunnah membolehkan pengangkatan lebih dari seorang penguasa ketika tidak mungkin mempersatukan umat di bawah seorang penguasa.²¹ Penulis mengartikan bahwa ketika seorang penguasa yang memimpin sebuah negara tidak mampu mempersatukan umat di bawah satu kekuasaan yang ia pimpin, maka masyarakat di daerah-daerah boleh mengangkat pemimpinnya sendiri. Imam al-Juwaini berkata, "para ulama' berpendapat, jika terjadi kevakuman kekuasaan, penduduk di tiap-tiap daerah dapat mengangkat salah seorang yang terbaik untuk dipatuhi segala perintah dan larangannya."²² Artinya, di dalam Islam juga terdapat peraturan mengenai

²¹ Yahya Ismail, *Manhaj as-Sunnah fi al-'Alaqah bain al-Hakim wa al-Mahkum*, Andi Suherman, Terj. "Hubungan Penguasa dan Rakyat Dalam Perspektif Sunnah," Jakarta: Gema Insani Press, 1995, h. 186.

²² *Ibid.*, h. 187.

pemilihan kepala daerah, meskipun mekanismenya tidak sama persis dengan yang ada di Indonesia.

Dalam hukum Islam, tidak dibenarkan membaiaat seseorang sebagai penguasa tanpa musyawarah dengan umat Islam.²³ Sebab, penguasa tidak menjadi seorang penguasa dengan persetujuan satu, dua, atau empat orang, kecuali jika persetujuan mereka memperoleh persetujuan yang lain untuk menjadikannya seorang penguasa. Seseorang yang akan membaiaat hendaknya memastikan terlebih dahulu bahwa orang yang akan dibaiatnya adalah berkepribadian kokoh, diterima oleh semua kelompok, dan terbukti kredibilitas atau pengabdian.²⁴ Jadi, tidak dibenarkan seorang penguasa diangkat hanya karena semata-mata menuruti ambisinya. Ketika Nabi saw didatangi orang yang berambisi terhadap kekuasaan, beliau bersabda kepadanya:

لَنْ نُسْتَعْمَلَ عَلَى عَمَلِنَا مَنْ أَرَادَهُ. (رواه مسلم)

Sekali-kali kami tidak akan memberikan pekerjaan ini (menjalankan pemerintahan) kepada orang yang mendambakannya.²⁵

Oleh sebab itu, bagi orang yang merasa yakin terhadap kemampuan dirinya mengemban kekuasaan dengan segala komitmennya, termasuk memenuhi hak-hak kekuasaan, menuntut kekuasaan adalah makruh. Bahkan, bagi orang yang menyadari bahwa dirinya tidak memiliki kemampuan untuk memimpin, menuntut kekuasaan itu haram hukumnya. Rasulullah saw sendiri

²³ *Ibid.*, h. 174.

²⁴ *Ibid.*, h. 196.

²⁵ Imam An-Nawawi, *Syarah Shahih Muslim*, Jilid 12, Amir Hamzah, Terj. "Syarah Shahih Muslim," Jakarta: Pustaka Azzam, 2011, h. 530.

memperingatkan orang yang meminta kekuasaan bahwa tindakan itu sama dengan menghapuskan pertolongan Allah terhadap kepemimpinannya.

يَا عَبْدَ الرَّحْمَنِ، لَا تَسْأَلِ الْإِمَارَةَ فَإِنَّكَ إِنْ أُعْطِيَتْهَا عَنْ مَسْأَلَةٍ أَكَلْتَ إِلَيْهَا وَإِنْ أُعْطِيَتْهَا عَنْ غَيْرِ

مَسْأَلَةٍ أُعِنْتَ عَلَيْهَا

*Wahai Abdurrahman, janganlah kamu meminta kekuasaan (minta dijadikan penguasa) karena sesungguhnya jika engkau diberi karena memintanya maka engkau akan merasa dibebani olehnya. Dan apabila engkau dikaruniainya tanpa meminta maka engkau akan diberi pertolongan atas kekuasaan itu.*²⁶

Ketentuan seperti itu ditetapkan untuk memelihara umat Islam dan segenap kekuatan yang dimilikinya. Sebab, selama masih ada pemegang tampuk pemerintahan, tidak seorangpun berhak melawan atau mengkudetanya. Sementara itu, jika pemerintahan mengalami kevakuman pemimpin, urusan pemerintahan diserahkan kepada umat Islam. Merekalah yang menentukan siapa yang patut direstui seluruh umat Islam untuk memegang kepemimpinan.²⁷ Imam al-Hakim meriwayatkan dari Ibnu Abbas r.a bahwa Rasulullah saw bersabda:

مَنْ اسْتَعْمَلَ رَجُلًا مِنْ عَصَابَةٍ وَفِي تِلْكَ الْعِصَابَةِ مَنْ هُوَ أَرْضَى بِلَهُ مِنْهُ فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ

وَخَانَ الْمُؤْمِنِينَ. (رواه الصحيحين)

Barang siapa mengangkat seseorang untuk menjadi imam dari sekelompok orang, padahal di dalam kelompok itu terdapat orang lain yang lebih diridloi Allah SWT dari pada dirinya, maka Allah dan Rasul-Nya melaknatinya, dan ia telah melaknati orang-orang mukmin.

Diriwayatkan oleh al-Hakim dari Yazid bin Abu Sufyan, ia berkata:

Ketika ia mengutusku ke Negeri Syam, Abu Bakar as-Shiddiq r.a berkata, “hai Yazid, sesungguhnya kamu mempunyai kerabat (famili),

²⁶ *Ibid.*, h. 528.

²⁷ Yahya Ismail, *op. cit.*, h. 22-23.

barangkali kamu akan memprioritaskan mereka dalam urusan pemerintahan. Hal itulah yang paling saya khawatirkan akan terjadi pada dirimu, padahal Rasulullah saw bersabda bahwa barang siapa yang menjadi wali bagi suatu urusan pemerintahan umat Islam kemudian mengangkat seorang pemimpin bagi mereka atas dasar pilih kasih, maka pasti laknat Allah menimpanya. Allah tidak akan menerima shodaqohnya dan amalan kebajikannya.”²⁸

Baiat itu menyangkut masalah tauhid dan kaidah-kaidah etika sosial umum yang merupakan fondasi undang-undang masyarakat.²⁹ Agar dapat menciptakan stabilitas, pembaiatan terhadap penguasa dianggap memenuhi kriteria syari’at jika dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai kekuatan dan pertahanan dari jumbuh umat Islam dan ditetapkan melalui musyawarah dan menunggu. Dalam hubungan itu, umat Islam wajib menjaga baiat tersebut dan membela penguasa yang telah dibaiat.³⁰

Jika dilakukan sesuai dengan tuntunan Rasul, baiat merupakan perlindungan bagi jama’ah. Baiat tersebut diberikan secara suka rela kepada orang yang dianggap memiliki kualifikasi untuk menegakkan agama Allah dan baiat itu dilakukan tanpa paksaan. Baiat juga merupakan perlindungan bagi pemegang kekuasaan. Sebab, dengan baiat itu ia merasa tenang karena tidak akan ada yang menentang atau membantahnya. Baiat akan memberikan jaminan berupa kepatuhan jama’ah terhadap kebaikan dan kebenaran, mereka pun akan menolong setiap usaha untuk menegakkannya. Jika timbul pemberontakan, umat akan memihak pemegang kekuasaan untuk mematahkan pemberontakan itu. Dari Arfajah, ia berkata bahwa Rasulullah saw bersabda:

²⁸ *Ibid.*, h. 44-45.

²⁹ *Ibid.*, h. 148.

³⁰ *Ibid.*, h. 176.

مَنْ أَتَاكُمْ وَأَمْرُكُمْ جَمِيعٌ عَلَى رَجُلٍ وَاحِدٍ يُرِيدُ أَنْ يَشُقَّ عَصَاكُمْ أَوْ يُفَرِّقَ جَمَاعَتَكُمْ فَأَقْتُلُوهُ.

Siapa pun yang datang kepadamu dengan maksud akan mematahkan tongkat persatuanmu atau akan memecah belah jama'ah kalian sedangkan kamu semua sudah sepakat dan bersatu memilih seorang pemimpin maka bunuhlah dia.³¹

Rasulullah saw bersabda:

الْإِمَامُ ظِلُّ اللَّهِ فِي الْأَرْضِ، مَنْ أَكْرَمَ سُلْطَانَ اللَّهِ تَبَارَكَ وَتَعَالَى فِي الدُّنْيَا أَكْرَمَهُ اللَّهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ
وَمَنْ أَهَانَ سُلْطَانَ اللَّهِ عَزَّ وَجَلَّ فِي الدُّنْيَا أَهَانَهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ.

Sesungguhnya seorang pemimpin itu adalah pengayom Allah di dunia. Maka siapa saja yang memuliakan kekuasaan Allah di dunia, akan dimuliakan Allah pada hari akhirat. Dan siapa saja yang menghina kekuasaan Allah di dunia, Allah akan menghina pada hari akhirat.³²

Apabila rakyat menyatakan janji setia kepada amir dan mengikat kontrak, mereka meletakkan tangan mereka di atas tangannya untuk mengokohkan janji itu.³³ Rasulullah saw bersabda:

مَنْ نَكَثَ الْعَهْدَ وَمَاتَ نَاكِثًا لِلْعَهْدِ جَاءَ يَوْمَ الْقِيَامَةِ لَا حُجَّةَ لَهُ. (رواه احمد فى المسند)

Siapa saja yang melanggar janji setia (baiat) dan meninggal dalam keadaan sebagai orang yang melanggar janji setia maka pada hari kiamat ia akan didatangkan dengan tanpa argumentasi atau alasan.³⁴

Baiat bisa berasal dari jama'ah berupa komitmen untuk berpegang teguh kepada kebaikan dan menegakkan yang ma'ruf. Mereka menyerahkan wewenang kepada pemimpin jama'ah yang akan memperhatikan segala hak

³¹ Imam An-Nawawi, *op. cit.*, h. 623.

³² Yahya Ismail, *op. cit.*, h. 197.

³³ Ibn Khaldun, *Muqaddimah Ibn Khaldun*, Ahmadi Thoha, Terj. "Muqaddimah Ibn Khaldun," Jakarta: Pustaka Firdaus, 1986, h. 272-273.

³⁴ Yahya Ismail, *op. cit.*, h. 192.

dan kewajiban jama'ah.³⁵ Namun, di samping itu baiat juga memiliki dan menimbulkan beberapa dampak besar dan berbahaya³⁶, yaitu:

1. Diperolehnya kekuasaan
2. Baiat merupakan transaksi (akad)
 - Wilayah kekuasaan umum yang menangani tugas-tugas umum yaitu para Menteri
 - Wilayah kekuasaan umum yang menangani tugas-tugas tertentu yaitu para Gubernur
 - Wilayah kekuasaan khusus yang menangani tugas-tugas umum yaitu Hakim Agung
 - Wilayah kekuasaan khusus yang menangani tugas-tugas khusus yaitu Hakim Wilayah
3. Menyelesaikan perselisihan yang timbul di antara kaum
4. Memelihara bentuk dan ruh jama'ah
5. Memberi batasan hukum dan bentuknya sesuai khilafah kenabian yang sebenarnya atau kesultanan kerajaan yang nyata andai kata timbul situasi yang berubah.

Imam Syafi'i mengatakan bahwa "umat Islam berijmak bahwa khalifah itu satu, qodhi itu satu, gubernur itu satu, demikian juga imam shalat."³⁷ Karena pemimpin itu tidak boleh lebih dari satu dan harus dipilih satu orang untuk menduduki jabatan tersebut, maka penulis menjadikan pernyataan

³⁵ *Ibid.*, h. 149-150.

³⁶ *Ibid.*, h. 171-172.

³⁷ *Ibid.*, h. 185.

Imam Syafi'i tersebut sebagai salah satu dasar berfikir untuk menyelesaikan persoalan tentang siapa calon pemimpin yang sah dan lebih berhak menerima bai'at ketika terjadi perselisihan tentang hasil pemilihan kepala daerah untuk menentukan atau memilih satu orang pemimpin. Namun kemudian juga diperlukan adanya lembaga tertentu yang memiliki wawasan yang luas, visi yang jelas, dan berintegritas dalam mengemban amanah untuk mengadili persoalan tersebut.

Di dalam hukum Islam, perselisihan tentang pemilihan kepala daerah dapat didasarkan pada sejarah peradaban Islam ketika terjadi perebutan kekuasaan antara Abdullah ibnuz Zubair bin Awwam dengan Abdul Malik bin Marwan sebagai penguasa yang sah dan belum jelas siapakah di antara keduanya yang lebih berhak menerima baiat. Seandainya salah seorang dari keduanya bersedia menyerahkan kepemimpinan kepada yang lain, kepemimpinan itu tidak sah kecuali terdapat bukti yang membenarkan, dan jika ia bersumpah maka kesaksiannya didengarkan dengan catatan bisa menghilangkan *isytibah* (kekaburan). Jika sesudah pemeriksaan, kekaburan belum hilang, tidak dibenarkan mengatasi persoalan ini dengan cara undian. *ahlul-ikhtiyar* (tim pemilih) akan memulai akad lagi untuk menentukan salah seorang penguasa.³⁸

Substansi dari uraian tersebut adalah bahwa di dalam perspektif hukum Islam ketika terjadi pemilihan kepala daerah yang kemudian menimbulkan perselisihan tentang siapa calon pemimpin yang sah dan lebih berhak

³⁸ *Ibid.*, h. 185.

menerima bai'at, maka harus dibuktikan melalui pemeriksaan saksi-saksi dan bukti-bukti. Untuk merealisasikan hal itu maka harus terlebih dahulu ditentukan siapa pihak yang paling berwenang mengadili persoalan tersebut, apakah hakim atau *ahlul-ikhtiyar*. Disebutkan di dalam al-Qur'an surah al-Qashash (28) ayat 26:

إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتُنَجِرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ

*Sesungguhnya sebaik-baik orang yang bisa kamu beri mandat adalah yang memiliki kemampuan (capable) dan dapat dipercaya (credible).*³⁹

Ketika *Ahlul-ikhtiyar* berhimpun untuk memilih seorang penguasa, mereka akan memperhatikan segala prasyarat yang berkaitan dengannya. Mereka akan membaiai orang yang terbaik, paling memenuhi syarat, paling ditaati, dan mereka tidak menolak membaiatnya.⁴⁰ Namun, dalam hal yang menyangkut kepentingan orang banyak atau hak-hak publik seperti persoalan mengenai penyelesaian perselisihan tentang hasil pemilihan kepala daerah, maka tidak ada jalan lain kecuali melalui jalur hukum supaya dapat menghindari norma main hakim sendiri di kalangan masyarakat. Al-Qur'an surah an-Nisa' (4) ayat 65 menegaskan:

فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ

وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا.

Maka demi Tuhanmu, orang-orang itu belum benar-benar beriman sampai mereka menjadikan kamu (Muhammad, sebagai pemegang otoritas kehakiman) sebagai pemutus atas perkara yang mereka perselisihkan, kemudian mereka tidak merasa dalam hati mereka suatu keberatan

³⁹ Al-Qur'an dan Terjemahnya, Departemen Agama RI, Bandung: Gema Risalah Press, 1989, h. 613.

⁴⁰ Yahya Ismail, *op. cit.*, h. 164.

*terhadap putusan yang kamu berikan, mereka menerima dengan kepasrahan.*⁴¹

Yang dimaksud ayat tersebut tidak hanya tentang keharusan warga negara beriman untuk menghakimkan perkaranya kepada Muhammad saw sebagai pribadi, tetapi juga sebagai pemegang otoritas publik, dan melarang warga negara beriman main hakim sendiri.

Salah satu akibat logis dari adanya organisasi sosial (kekuasaan) adalah timbulnya pertikaian (*at-tanāzu'*) yang disebabkan oleh desakan silang-arrah tujuan pendapat. Selama tidak ada pengusaha yang dapat mengendalikan perbedaan pendapat, selama itu pula akan ada keributan dan kekacauan, yang selanjutnya akan mengakibatkan hancur dan musnahnya umat manusia. Padahal, terpeliharanya jenis manusia merupakan salah satu tujuan pokok syari'at agama.⁴² Suatu lembaga yang tersedia untuk tujuan menyelesaikan gugatan serta memutuskan perselisihan dan pertikaian adalah jabatan hakim dan ia merupakan kedudukan yang berada di bawah khilafah.

Di masa permulaan Islam, para khalifah melaksanakan sendiri jabatan hakim. Khalifah pertama yang menyuruh seseorang untuk menjalankan fungsi ini adalah Umar r.a. beliau menunjuk Abu Darda' untuk menjadi hakim di Madinah, memilih Syuraih untuk tugas hakim di Bashrah dan Abu Musa Al-Asy'ari untuk hakim di Kufah. Dalam menunjuk Abu Musa, Umar telah menulis surat yang terkenal, yang berisikan hukum-hukum yang berlaku untuk mengurus jabatan hakim, dan menjadi dasar tertulis dalam surat itu:

⁴¹ Al-Qur'an dan terjemahnya, *op. cit.*, h. 129.

⁴² Ibn Khaldun, *loc. cit.*

“Amma ba’du, jabatan hakim adalah tugas agama yang fardlu dan prakteknya diikuti secara umum.”

“pahami ketetapan yang dibuat sebelum kamu, dan laksanakan bila sudah jelas, sebab tak ada gunanya menyatakan suatu pembelaan yang tidak sah.”

“anggap sama semua orang yang ada di depan perhatian dan di majlis serta di pengadilan kamu, sehingga seorang bangsawan tidak mengharapkan kamu memihak, dan orang bawahan tidak putus asa akan keadilanmu.”

“penuntut harus mengemukakan fakta, dan dari orang yang menolak fakta itu sumpah boleh diminta.”

“berdamai boleh di kalangan kaum muslimin, kecuali perdamaian yang menghalalkan sesuatu yang haram dan mengharamkan sesuatu yang halal.”

“jika kemarin kamu memberi keputusan, dan sekarang mengadakan pertimbangan kembali untuk menemukan pendapat yang benar, keputusan kamu yang pertama jangan membuatmu takut untuk menyelidiki kembali. Keadilan itu purba, dan lebih baik menyelidiki kembali dari pada bertahan di dalam kebatilan.”

“gunakan otakmu mengenai persoalan yang membingungkan kamu, dan yang tidak disebutkan di dalam Al-Qur’an dan Sunah. Pelajari peristiwa yang sama dan timbanglah situasi melalui padanannya.”

“apabila seseorang mengemukakan gugatan, di mana dia mungkin dan tidak mungkin terbukti, beri jarak waktu untuknya. Apabila dia dapat memberikan alasan dalam tenggang waktu itu, hendaklah kamu hargai gugatannya, bila sebaliknya kamu diperbolehkan memberi keputusan kepadanya. Inilah sebaik-baik cara untuk mencegah kemungkinan yang meragukan.”

“seluruh kaum muslimin dapat diterima menjadi saksi, kecuali orang yang dihukum jilid oleh syari’at agama, seperti terbukti karena telah memberikan persaksian palsu, atau dicurigai memihak oleh keturunan atau hubungan darah. Sesungguhnya Allah Maha Suci Dia – memaafkan apabila sumpah persaksian diubah dan hukuman ditunda di hadapan fakta.”

“hindari kelesuan dan kelelahan, dan janganlah jengkel terhadap para penuntut.”

“memutuskan keadilan di dalam ruang-ruang pengadilan akan dilipatgandakan pahalanya oleh Allah dan Dia akan memberi penghargaan kepadamu. Wassalam.”⁴³

Pada masa khalifah, tugas hakim terbatas hanya menyelesaikan gugatan di antara para penggugat. Lalu, secara bertahap masalah lain dilimpahkan kepadanya lebih banyak sesuai dengan kesibukan khalifah dan raja-raja.

⁴³ *Ibid.*, h. 266.

Akhirnya, di samping menyelesaikan gugatan, jabatan hakim juga mencakup pemenuhan sebagian hak-hak umum bagi kaum muslimin, antara lain mengurus harta benda orang gila, anak yatim, orang failit dan tidak mampu yang berada di bawah pengawasan para wali, mengurus surat wasiat dan wakaf kaum muslimin; mengawinkan perempuan yang tidak mempunyai wali; mengurus jalan dan bangunan; menguji barang-barang bukti, pengacara-pengacara, dan pengganti tugas pengadilan; serta berusaha menyempurnakan pengetahuan dan pengalaman yang berhubungan dengan tahan uji atau tidaknya mereka. Semuanya ini menjadi bagian dari kedudukan dan tugas seorang hakim.⁴⁴

Khalifah-khalifah dulu telah mempercayai hakim untuk mengurus kesalahan-kesalahan (*madzalim*). Ini menyangkut masalah pengujian terhadap fakta, mengurus hukuman yang tidak ditetapkan oleh hukum agama, mengenai fakta-fakta tidak langsung dan tidak terperinci, mengundurkan pengadilan sehingga situasi hukum menjadi jelas, dengan berusaha mendamaikan kedua penggugat, serta mengambil sumpah para saksi.⁴⁵ Mereka melaksanakan hukum di kalangan rakyatnya, agar dapat mencegah terjadinya permusuhan dan serangan terhadap harta benda mereka.⁴⁶

Ali r.a pernah berkata:

Putuskanlah (hukum) menurut apa yang kalian pandang cocok. Sesungguhnya saya membenci perselisihan sehingga semua orang memiliki satu pendapat atau saya lebih baik mati sebagaimana teman-temanku telah mati.⁴⁷

⁴⁴ *Ibid.*, h. 268.

⁴⁵ *Ibid.*, h. 269.

⁴⁶ *Ibid.*, h. 288.

⁴⁷ Yahya Ismail, *op. cit.*, h. 45.

Di samping itu, Imam Al-Ghazali juga pernah berkata, “bila suatu masalah diputuskan oleh kalangan elite secara ijma’ kemudian masyarakat awam bersepakat menerimanya dan tidak ada perselisihan, maka hal ini boleh disebut ijma’ umat keseluruhan.”⁴⁸ Namun, dalam hal ini harus diperhatikan juga sabda Rasulullah saw sebagai berikut:

المُسْلِمُونَ تَتَكَافَأُ دِمَاؤُهُمْ يَسْعَى بِدِمَتِهِمْ أَدْنَاهُمْ وَيُجِيرُ عَلَيْهِمْ أَقْصَاهُمْ وَهُمْ يَدُّ عَلَى مَنْ سِوَاهُمْ،
فَمَنْ أَخْفَرَ مُسْلِمًا فَعَلَيْهِ لَعْنَةُ اللَّهِ وَالْمَلَائِكَةِ وَالنَّاسِ أَجْمَعِينَ لَا يَقْبَلُ اللَّهُ مِنْهُ صَرْفًا وَلَا عَدْلًا. (اخرجه

ابو داود)

Umat Islam darahnya setara (seimbang) satu dengan yang lain, orang yang kedudukannya paling rendah dengan legalitas statusnya sebagai anggota jama'ah dapat terlindung dalam zimmahnya dan orang yang status kedudukannya paling tinggi akan memberikan perlindungan dan keselamatan bagi anggota jama'ah. Mereka merupakan kekuatan terhadap yang lainnya (non muslim). Dan barang siapa tidak menepati janji dan jaminan terhadap seorang muslim maka ia akan dilaknat Allah, para malaikat, dan seluruh manusia. Allah sekali-kali tidak akan menerima usaha kebaikan dan kebijaksanaannya.⁴⁹

⁴⁸ *Ibid.*, h. 56.

⁴⁹ *Ibid.*, h. 99.