

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dilihat dari sejarah pemilihan kepala daerah di Indonesia, Indonesia memiliki dua cara pemilihan untuk memilih kepala daerah, yaitu pemilihan kepala daerah langsung dan pemilihan kepala daerah tidak langsung yang disingkat dengan pilkada. Dalam perspektif Hukum Tata Negara yang merupakan dasar konstitusioanal dalam pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Pasal tersebut berbunyi “gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Pilkada dilaksanakan berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 34 (1) dijelaskan: Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui pemilihan secara bersamaan, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 24 (5) : kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai satu paket dipilih secara langsung oleh rakyat, melalui Pilkada.¹

Namun menjelang akhir tahun 2014 timbul wacana tentang pengembalian sistem pilkada langsung ke tidak langsung, yaitu dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur dan Walikota dan

¹ Saifullah SA. *Kelebihan dan Kekurangan Pilkada Langsung dan Tidak Langsung*. Makalah dalam seminar Himpunan Mahasiswa Jurusan Jinayah Siyasa . Padang. 28 Oktober 2014. h. 1

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 28 (1) UU Nomor 22 tahun 2014 disebutkan: Pemungutan suara, penghitungan suara, dan penetapan hasil pemungutan suara dalam pemilihan dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Pada pasal 101 ayat (1) huruf d UU Nomor 23 tahun 2014 juga disebutkan bahwa DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang memilih gubernur. Namun UU Nomor. 22 tahun 2014 mendapat penolakan luas oleh rakyat, sehingga terhadap hal tersebut presiden Republik Indonesia pada masa itu Susilo Bambang Yudhoyono berpendirian telah terjadi kegentingan yang memaksa yang membawa ia mengambil tindakan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dan PERPPU No. 2 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.² Dalam pasal 205 PERPPU No 1 Tahun 2014 dijelaskan : Pada saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 5586) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.³ Dalam PERPPU No 2 tahun 2014 tentang

² Yuslim. *Pilkada Langsung dan Tidak Langsung Dalam Perspektif Hukum Tata Negara*. Makalah dalam seminar Himpunan Mahasiswa Jurusan Jinayah Siyasa . Padang. 28 Oktober 2014. h. 5

³ PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Perubahan Atas UU No 23 tahun 2014 sebagaimana terdapat dalam pasal 1 ayat (1) dan (2) mengubah beberapa ketentuan dalam UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain: ketentuan pasal 101 ayat (1) huruf d, yaitu tentang fungsi, tugas dan wewenang DPRD, yaitu memilih gubernur dan ketentuan pasal 154 ayat (1) huruf d tentang tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota yaitu memilih bupati/walikota.⁴

Pilkada bertujuan untuk memilih pemimpin yang baik dan berkualitas untuk kesejahteraan daerah. Dalam pembukaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah dijelaskan bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah, untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat,

⁴ PERPPU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Kalau ditinjau dari pelaksanaan pemilihan yang dilakukan oleh masyarakat atau yang dikenal dengan istilah pemilu, sejauh ini dapat dilihat bahwa pemilihan kepala daerah berjalan cukup baik dan lancar walaupun masih banyak kekurangan baik dari penyelenggara maupun dari peserta pemilu. Selain itu juga menghabiskan dana yang banyak untuk proses pelaksanaan pemilu. Dengan banyaknya uang yang beredar dalam proses pemilu berpotensi menimbulkan banyak korupsi. Pada tingkat masyarakat pilkada yang dilakukan secara langsung juga berpotensi menimbulkan konflik horizontal di tengah masyarakat. Sedangkan pilkada yang dilakukan oleh DPR/DPRD juga memiliki kekurangan pada sisi tertentu, seperti kurangnya keterwakilan rakyat dalam pemilihan tersebut, karna para anggota legislatif lebih cenderung mendengarkan suara partai. Namun pemilihan kepala daerah oleh DPRD tidak mengeluarkan biaya yang banyak.

Dalam sejarah ketatanegaraan Islam, kepala daerah yang sering disebut dengan *wali* diangkat oleh khalifah. Pada masa Nabi Muhammad SAW, Negara madinah terdiri dari sejumlah provinsi, masing-masing provinsi dipimpin oleh seorang *wali* yang diangkat oleh Nabi sendiri. Begitu juga pada masa khilafah, Negeri-negeri yang berada di bawah kekuasaan khilafah juga dibagi dalam

⁵ Pembukaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Huruf a,b,c

beberapa daerah administratif yang disebut *wilayah* (daerah provinsi). Setiap *wilayah* dibagi lagi dalam beberapa daerah administratif yang disebut "*imalah* (Kabupaten). Setiap orang yang memimpin *wilayah* disebut *wali* atau *amir*, dan orang yang memimpin '*imalah* disebut '*amil* atau hakin. Kemudian setiap '*imalah* dibagi dalam beberapa bagian administratif yang disebut dengan *qashabah* (kota atau kecamatan) selanjutnya setiap *qashabah* dibagi dalam beberapa bagian administratif yang lebih kecil, yang disebut dengan *hayyu* (dusun, desa atau kampung). Orang yang menguasai *qashabah* atau *hayyu*, masing-masing disebut *mudir* (pengelola), yang tugasnya adalah hanya untuk tugas-tugas administrasi saja.⁶ Para wali adalah para penguasa (*hukkam*) karena wewenangnya adalah wewenang pemerintahan. Karena wali adalah penguasa, maka untuk menduduki jabatan wali memerlukan adanya pengangkatan dari kepala negara atau khalifah atau orang yang mewakili khalifah dalam melaksanakan pengangkatan itu. Sebab, wali tidak diangkat kecuali oleh khalifah. Hal ini didasarkan pada aktivitas Rasulullah SAW pada masa pemerintahan di Madinah.⁷

Jadi dapat disimpulkan bahwa pada masa Rasulullah dan khalifah-khalifah sesudahnya pemimpin wilayah yang disebut dengan *wali* atau *amir* diangkat oleh

⁶ Hizbut Tahrir, *Struktur Negara Khalifah (Pemerintahan dan Administrasi)*, penerjemah Yahya A.R, judul asli, *Ajhizah Dawlah al-Khilâfah fi al-Hukm wa al-Idârah* (jakarta, Tim HTI press, 2006), h. 119

⁷ <http://hizbut-tahrir.or.id/2014/09/02/kepala-daerah-dan-kekuasaannya/> dikutip dari, Asy-Syaikh Taqiyuddin An-Nabhani, *Muqaddimah ad-Dustûr aw al-Asbâb al-Mujîbah Lahu, Jilid I*, (Beirut: Darul Ummah), Cetakan II, 2009. h 189

khalifah. Pada masa itu *wali* tidak dipilih langsung oleh rakyat apalagi oleh sekelompok orang yang mewakili rakyat di daerah yang lazim disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Indonesia, karena jelas pada masa Rasul dan khalifah-khalifah sesudahnya salah satu hak prerogatif mereka adalah mengangkat *wali* atau *amir*. Jika dibandingkan dengan Indonesia dalam pemilihan kepala daerah yang saat ini dilakukan secara langsung atau melalui pemilu yang sebelumnya dilakukan lembaga perwakilan (DPRD), oleh karena Pilkada langsung dinilai banyak terdapat dampak negatifnya, salah satunya yaitu banyaknya terjadi korupsi di tingkat daerah,⁸ maka dikeluarkanlah Undang-Undang nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur dan Walikota dan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang bermaksud untuk mengembalikan Pilkada kepada DPRD. Sementara dalam sejarah ketatanegaraan Islam kepala daerah cukup diangkat oleh khalifah

Oleh karena itu penulis tertarik untuk membahas permasalahan tersebut dalam suatu karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul “**Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia dalam Perspektif Fiqh Siyasah**”

⁸ Data Kementerian Dalam Negeri, kata Djohermansyah, menyebutkan hampir 2.000 pegawai sipil terjerat kasus korupsi. Efeknya juga kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dia mengatakan sejak pilkada langsung ada sekitar 3.000 lebih anggota DPRD baik di provinsi maupun kabupaten/kota terkena kasus korupsi. Hal ini disebabkan karena rakyat cenderung minta dikasih apa-apa oleh kandidat. ini akibatnya ada sponsor terhadap kandidat yang memberikan keinginan masyarakat agar mau memilih kandidat yang disponsornya, dan uang itu harus dikembalikan. Beban APBD melalui mekanisme pengelolaan keuangan yang korup, itu yang menyebabkan timbulnya kasus-kasus kepala daerah yang terkena proses hukum itu (dikutip dari: <http://www.voaindonesia.com/content/icw-pilkada-langsung-picu-banyak-korupsi/1843873.html>)

B. Rumusan Masalah

Atas dasar latar belakang masalah di atas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimana pandangan Fiqh Siyasah terhadap mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui:

- a. mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia.
- b. Pandangan Fiqh Siyasah tentang mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia.

2. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini akan berguna sebagai kontribusi pemikiran terhadap kajian Fiqh Siyasah dalam bidang pemerintahan, khususnya dalam masalah pemilihan atau pengangkatan kepala daerah.

D. Tinjauan Kepustakaan

Dalam kajian kepustakaan yang penulis lakukan, penulis membaca hasil-hasil penelitian yang sudah ada, untuk mengetahui posisi penelitian ini. Dari

hasil penelusuran yang penulis lakukan, penulis menemukan skripsi dengan judul **Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 1999 Di Sumbar Menurut Perspektif Fiqh Siyasah** yang dibahas oleh Syartoni Bp. 398.071. Adapun rumusan masalah dari pembahasan ini adalah: bagaimanakah pelaksanaan Pemilu tahun 1999 di Sumatera Barat serta pandangan Fiqh Siyasah terhadap pelaksanaan Pemilu tersebut. Adapun kesimpulan dari pembahasan ini adalah pelaksanaan Pemilu tanggal 7 Juni 1999 di Sumatera Barat terdapat berbagai bentuk pelanggaran yang secara jelas bertentangan dengan Undang-Undang No. 3 tahun 1999 tentang pemilihan umum. dan merujuk kepada pemilu tahun 1999 di Sumatera Barat dalam perspektif Fiqh Siyasah perlu adanya perbaikan konsepsional dan teknis dari sistem proporsional terdaftar kepada sistem pemilihan langsung.

Selanjutnya skripsi dengan judul **Syura dan Relevansinya dengan Sistem Pemilihan Kepala Negara Secara Langsung** yang dibahas oleh Andri Ilyas Bp.398.029. Adapun rumusan masalah dari pembahasan ini adalah: bagaimana kedudukan *syura* dalam sistem pemilihan khalifah (kepala negara) secara langsung dan bagaimana relevansi *syura* dengan pemilihan khalifah (kepala negara) secara langsung. Adapun kesimpulan dari pembahasan ini adalah: kedudukan *syura* dalam sistem pemilihan kepala negara (khalifah) secara langsung merupakan hal yang mendasar dalam kehidupan bernegara. Karena dalam hal ini *syura* berperan besar dalam sistem pemilihan kepala negara secara

langsung, sebab antara *syura* atau lembaga *syura* dengan rakyat mempunyai hubungan timbal balik dalam hal pemilihan kepala negara secara langsung yang akan dilaksanakan merupakan kehendak rakyat. Relevansi *syura* dengan pemilihan kepala negara secara langsung mempunyai hubungan yang signifikan. Sebab kalau pemilihan kepala negara secara tidak langsung rakyat hanya memilih wakil-wakilnya saja dan presiden dipilih oleh wakil tersebut. Sedangkan dalam pemilihan kepala negara secara langsung rakyat langsung melakukan musyawarah dengan jalan memilih melalui kotak suara yang telah disediakan.

Sedangkan penelitian yang penulis lakukan adalah Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia Perspektif siyasah syar'iyah. Sepanjang pengetahuan penulis, tidak ditemukan pembahasan ini sebelumnya baik dalam bentuk skripsi atau karya tulis ilmiah lainnya. Oleh karena itu penulis melihat penelitian ini tidak serupa dengan penelitian-penelitian terdahulu.

E. Penjelasan Judul

Dalam penelitian ini terdapat beberapa istilah penting yang berhubungan dengan penelitian ini. Oleh karena itu perlu untuk dijelaskan sehingga dapat menghindari kesalahpahaman dalam penelitian, yaitu :

Mekanisme : Cara kerja.⁹

Pemilihan : Perbuatan memilih¹⁰

⁹ Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*.(Jakarta:Gitamedia Press,tt). h.523

¹⁰ Ananda S. dan S. Priyanto, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia* (Surabaya: Kartika Putra Press,tt), h.406

- Kepala daerah :Orang yang mengepalai suatu wilayah atau daerah.¹¹
Yang penulis maksud disini adalah Gubernur dan Bupati atau Walikota.
- Perspektif :Cara melukiskan suatu benda dan sebagainya pada permukaan yang mendatar sebagaimana yang terlihat oleh mata dengan tiga dimensi: pandangan atau sudut pandang¹²
- Fiqh Siyasah : Ilmu yang mempelajari hal-ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syari'at untuk mewujudkan kemaslahatan umat¹³

Adapun yang penulis maksud dari penelitian ini adalah proses atau cara memilih gubernur dan bupati/walikota di Indonesia dalam pandangan hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran ruh syari'at untuk mewujudkan kemaslahatan umat.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

¹¹ Tim Prima Pena, *op. cit.*, h. 421

¹² *ibid.*, h. 606

¹³ Suyuthi J. pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*,(Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada,1997), h.26

Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari sebuah kebenaran, sehingga akan dapat menjawab pertanyaan yang muncul terhadap suatu objek penelitian. Untuk mencari kebenaran dalam hal ini penulis menggunakan jenis penelitian kepustakaan (*library research*) artinya penelitian ini dilakukan dengan membaca karya-karya yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji. selain itu penulis menggunakan metode pendekatan hukum normatif dimana penelitian ini dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaedah-kaedah atau norma.¹⁴

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan sumber data sebagai berikut :

- a. Sumber primer, sumber primer dari penelitian ini yaitu kitab *al-Ahkam al-Sulthaniyah* karya Al-Mawardi, dan kitab *As-Siyasah as-Syar'iyah* karya Ibnu Taimiyah, serta Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan undang-undang lain yang berkaitan dengan pembahasan penulis.

¹⁴ Amiruddin dan Zainal Askin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2010), h. 118

- b. Sumber sekunder¹⁵ diantaranya adalah bahan pustaka yang berisikan informasi yang mendukung bahan primer. Jadi bahan sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah berupa buku, tulisan, artikel atau karangan dari pengarang lain yang mempunyai kaitan dengan penelitian ini. Seperti buku Fiqih Siyasah karangan J. Suyuthi Pulungan, dan Muhammad Iqbal. Serta buku karangan J.Kaloh yang berjudul Kepemimpinan Kepala Daerah dan Mencari Bentuk Otonomi Daerah dan buku-buku umum lainnya.
- c. Data tambahan sebagai penunjang¹⁶ di antaranya: bahan-bahan yang bersumber dari kamus, ensiklopedi dan media internet.

3. Teknik Analisis Data

Dalam mengolah data yang ada, penulis akan menganalisisnya dengan menggunakan teknik analisis isi (*Content Analisis*) yaitu suatu teknik analisa dalam kajian kepustakaan dengan cara menganalisa terhadap berbagai sumber informasi termasuk bahan cetak (buku, artikel, Koran, majalah, dan sebagainya) dan bahan non cetak seperti gambar¹⁷

G. Sistematika Penulisan.

¹⁵ Sumber data sekunder adalah sumber yang mengantarai peneliti dengan subyek penelitian. Lihat Lufri MS dkk, *Metodologi Penelitian*, (Padang: Fakultas Matematika dan IPA Universitas Negri Padang, 2005), h.100

¹⁶ Sumber data penunjang dalam penelitian ini, yaitu sumber yang dapat memberikan informasi atau data tambahan yang dapat memperkuat data pokok baik yang berupa manusia atau benda (majalah, buku, koran, internet, dll). Lihat Sumadi Suryabrata, *Ibid* hal. 85

¹⁷ Prasetyo Irawan, *Penelitian Kualitatif Dan Kuantitatif*, (Jakarta: DIA FISIP UI, 2006), h.

Agar penulisan karya ilmiah ini sistematis dan runtut, maka disusun dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I merupakan bab pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, tinjauan kepustakaan, penjelasan judul, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II merupakan landasan teori yang berisikan tentang mekanisme pengangkatan pemimpin dalam Islam, yang membahas cara pengangkatan pemimpin dalam sejarah ketatanegaraan Islam dan konsep pengangkatan pemimpin menurut filosof muslim.

Bab III merupakan bab yang berisikan tentang mekanisme pengangkatan pemimpin/pemilihan kepala daerah di Indonesia, yaitu membahas tentang pengertian pilkada tidak langsung dan pilkada langsung, sejarah pilkada tidak langsung dan pilkada langsung, dasar hukum dan kelebihan dan kekurangan pilkada tidak langsung dan pilkada langsung di Indonesia

Bab IV merupakan bab yang berisikan hasil penelitian yang membahas tentang mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia dan pandangan Fiqh Siyasah terhadap mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Bab V merupakan bab akhir yang merupakan bab penutup yang berisikan tentang kesimpulan dan saran.