

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara yuridis dasar pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tercantum dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis".

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara. Pertama, pemilihan oleh DPRD. Kedua, pemilihan secara langsung oleh rakyat. UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian, makna Pemilihan Kepala Daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas dan memenuhi derajat kompetensi yang sehat, maka

persyaratan dan tata cara Pemilihan Kepala Daerah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. (Keterangan Tertulis Pemerintah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007)

Pada mulanya Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, undang-undang tersebut tidak mengakomodasi calon perseorangan untuk menjadi peserta dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Menurut UU No.32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa yang dapat menjadi peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. (Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004)

Berdasarkan perkembangan hukum dan politik untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mesti dilaksanakan secara lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, mesti dilakukan perubahan dengan memberikan kesempatan terhadap calon perseorangan untuk menjadi peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. (Faragraf Ketiga Penjelasan Umum Atas UU No. 12 Tahun 2008)

Perubahan tersebut terutama setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 mengenai Permohonan Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, pasal-pasal yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang hanya memberikan kesempatan kepada partai politik atau gabungan partai politik dan menutup hak konstitusional calon perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu:

- Pasal 56 ayat (2) yang berbunyi, "*Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik*";
- Pasal 59 ayat (1) sepanjang mengenai frasa "*Yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik*";
- Pasal 59 ayat (2) sepanjang mengenai frasa "*Sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*";
- Pasal 59 ayat (3) sepanjang mengenai frasa "*Partai politik atau gabungan partai politik wajib*", frasa "*Yang seluas-luasnya*", dan frasa "*Dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud*".

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi menyatakan pasal-pasal UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dikabulkan menjadi berbunyi sebagai berikut:

- Pasal 59 ayat (1): "*Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon*";
- Pasal 59 ayat (2): "*Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau*

15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan”;

- Pasal 59 ayat (3): *“Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dalam pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”.*

Berdasarkan atas Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, untuk mengakomodasi calon perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU No.12 Tahun 2008 telah mengakomodasi calon perseorangan untuk mengikuti Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pembahasan mengenai peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pemilihan pemimpin, dalam kajian hukum Islam termasuk ke dalam ruang lingkup pembahasan *fiqh siyasah dusturiyah*. Hal ini sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh A. Djazuli (2003 : 73) yang mengatakan bahwa permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Sudah tentu ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ikhwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Terakomodasinya calon perseorangan merupakan fenomena politik baru dalam momentum Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Fenomena politik tersebut mendorong penulis untuk mengadakan penelitian terhadap UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian tersebut berkenaan dengan relevansi atas masalah diakomodasinya calon perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam UU No.12 Tahun 2008 dengan prinsip-prinsip hukum yang terkandung dalam *fiqh siyasah dusturiyah*. Kemudian hasil penelitian tersebut dituangkan dalam sebuah karya ilmiah yang berjudul:

CALON PERSEORANGAN DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH SEBAGAIMANA DIATUR DALAM UU NO. 12 TAHUN 2008 DITINJAU DARI SIYASAH DUSTURIYAH

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka rumusan masalah penelitian ini secara rinci dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Apa yang dimaksud dengan calon perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU No. 12 Tahun 2008 ?
2. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiyah mengenai calon perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008 ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui calon perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU No. 12 Tahun 2008.
2. Untuk mengetahui tinjauan siyasah dusturiyah mengenai calon perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008.

Sedangkan kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Akademis

Penelitian ini dapat digunakan untuk meningkatkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai prosedur dan persyaratan pencalonan bagi calon perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta untuk meningkatkan pemahaman mengenai relevansi antara calon perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan siyasah dusturiyah.

2. Secara Praktis

Penelitian ini dapat digunakan untuk menarik minat peneliti lain khususnya di kalangan mahasiswa dan politisi untuk mengadakan penelitian lanjutan mengenai masalah serupa. Dari penelitian itu dapat dilakukan generalisasi yang lebih komprehensif. Apabila hal itu ditempuh dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum ketatanegaraan dan politik Islam.

D. Kerangka Pemikiran

Beni Ahmad Saebani (2008: 169) menyatakan bahwa pembahasan kepemimpinan dalam pemerintahan Islam dalam fiqh siyasah meliputi penjelasan syarat-syarat pemimpin dan proses pemilihan.

Dalam sejarah Islam, masalah kepemimpinan telah digariskan dalam al-Quran yang dimulai sejak zaman Rasulullah, kemudian dilanjutkan oleh para sahabatnya, yaitu *al-khulafa al-rasyidin* dan sahabat pasca *al-khulafa al-rasyidin*. Disebutkan dalam al-Quran surat as-Sajdah ayat 24:

وَجَعَلْنَا مِنْهُمْ أَئِمَّةً يَهْدُونَ بِأَمْرِنَا لَمَّا صَبَرُوا وَكَانُوا بِآيَاتِنَا يُوقِنُونَ (السجدة: ٢٤)

”Dan Kami jadikan di antara mereka itu pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami selama mereka sabar. Mereka meyakini ayat-ayat Kami”. (Q.S as-Sajdah: 24)

Dengan wafatnya Nabi maka berakhirilah situasi yang sangat unik dalam sejarah Islam, yakni kehadiran seorang pemimpin tunggal yang memiliki otoritas spiritual dan temporal (duniawi) yang berdasarkan kenabian dan bersumberkan wahyu Ilahi. dan situasi tersebut tidak akan terulang kembali, karena menurut kepercayaan Islam, Nabi Muhammad adalah nabi dan utusan Tuhan yang terakhir. sementara itu beliau tidak meninggalkan wasiat atau pesan tentang siapa di antara para sahabat yang harus menggantikan beliau sebagai pemimpin umat. Dalam al-Quran maupun Hadits Nabi tidak terdapat petunjuk tentang bagaimana cara menentukan pemimpin umat atau kepala negara sepeninggal beliau nanti, selain petunjuk

yang sifatnya sangat umum agar umat Islam mencari penyelesaian dalam masalah-masalah yang menyangkut kepentingan bersama melalui musyawarah, tanpa adanya pola yang baku tentang bagaimana musyawarah itu diselenggarakan. Itulah salah satu sebab utama mengapa pada empat al-khulafa al-rasyidin ditentukan melalui musyawarah, tetapi pola musyawarah yang ditempuhnya beraneka ragam. (Munawir Sjadzali, 1993: 21)

Dalam kasus Khulafa al-Rasyidin, sebagai contoh, Abu Bakar ditetapkan berdasarkan "Pemilihan suatu musyawarah terbuka", Umar bin al-Khattab ditetapkan berdasarkan "penunjukkan kepala negara pendahulunya", Utsman bin al-Affan ditetapkan berdasarkan "pemilihan dalam suatu dewan formatur", dan Ali bin Abi Thalib ditetapkan berdasarkan "pemilihan melalui musyawarah dalam pertemuan terbuka". (Munawir Sjadzali dalam A. Djazuli, 2003 : 27)

Masalah pengangkatan pemimpin sebagai bagian dari praktik ketatanegaraan, dalam ajaran Islam berlandaskan pada prinsip-prinsip hukum yang terkandung dalam al-Quran dan Hadits Nabi.

Menurut Munawir Sjadzali (1993 : 4) mengatakan bahwa di dalam al-Quran terdapat sejumlah ayat yang mengandung petunjuk dan pedoman bagi manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Di antaranya ayat-ayat tersebut mengajarkan tentang kedudukan manusia di bumi dan tentang prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam kehidupan kemasyarakatan, seperti prinsip-prinsip musyawarah atau konsultasi, ketaatan kepada pemimpin, keadilan, persamaan, dan kebebasan beragama.

Berkenaan dengan prinsip-prinsip tersebut, Prof. Dr. Juhaya S. Praja (2004: 85) menyatakan bahwa kepemimpinan umat Islam mengalami kemajuan yang luar biasa, terutama pada masa al-Khulafa al-Rasyidin, Mu'awiyah, dan berpuncak pada zaman Abasiyah, terutama pada masa Khalifah Harun al-Rasyid (786-809) dan Khalifah al-Ma'mun (813-933). Keberhasilan mereka dalam kepemimpinannya menjadi rujukan ideal dalam pola kepemimpinan umat. Mereka menerapkan prinsip-prinsip hukum Islam dalam ketatanegaraan dan pemerintahan dengan sungguh-sungguh. Prinsip-prinsip itu ialah : *al-hurriyah* (kebebasan), *al-'adl* (keadilan), *al-musawah* (persamaan), *al-syura* (musyawarah).

Prinsip-prinsip hukum Islam dalam ketatanegaraan sebagaimana yang telah dipaparkan, dalam konteks modern merupakan prinsip-prinsip dari teori politik demokrasi.

Hendra Nurtjahjo (2006 : 75-76) menyebutkan bahwa secara esensial tiga nilai utama yang menjadi prinsip eksistensial yang mendasari tumbuhnya teori demokrasi, yaitu kebebasan, persamaan dan kedaulatan suara mayoritas (rakyat).

Apabila klasifikasi diarahkan pada prinsip yang substansial dan prosedural, prinsip kebebasan dan persamaan dapat digolongkan ke dalam hal yang substantif, dan prinsip kedaulatan suara mayoritas lebih condong sebagai hal yang prosedural (mekanisme). Meskipun demikian, keseluruhan prinsip tersebut tetap merupakan prinsip eksistensial demokrasi. Hal ini berangkat dari pertimbangan bahwa unsur prosedural yang dinyatakan sebagai prinsip suara mayoritas ini telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan sebagai eksistensi dari

bersifat politik (*political representation*). Sekalipun azas perwakilan politik telah menjadi sangat umum, akan tetapi partai politik dan perwakilan yang hanya berdasarkan kesatuan-kesatuan politik, mengabaikan kepentingan-kepentingan dan kekuatan-kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat. (Miriam Budiardjo, 1978: 175)

Dalam sejarah politik orde baru di Indonesia, demokrasi perwakilan yang bersifat politik tidak dapat mewujudkan kehidupan ketatanegaraan yang demokratis. Sebab prinsip musyawarah dan konsensus telah dijadikan alat rekayasa politik refresif psikologis bagi kalangan yang mengemukakan pendapat yang berlainan dengan pendapat elit oligarkis yang berkuasa. Maka metode yang lebih dapat dikatakan sebagai jalan yang demokratis adalah metode kehendak suara mayoritas yang dilembagakan dalam pemilihan umum secara langsung oleh rakyat. (Aidul Fitriciada Zhari dalam Hendra Nurtjahjo, 2006:76)

Dalam era reformasi sekarang ini, masyarakat harus diberikan kesempatan untuk memilih dan mengusung pemimpinnya yang terbaik secara independen supaya aspirasi masyarakat betul-betul berangkat dan bertitik tolak dari keinginan masyarakat. (Point C Pokok Permohonan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007)

Setiap keputusan yang diamanatkan oleh demokrasi ialah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Artinya demokrasi adalah paham kerakyatan yang tanpa diskriminasi atau intervensi yang bermuatan kekuasaan jabatan maupun golongan. Demokrasi hendaknya tidak dijadikan simbol yang hanya mengeksploitasi kepentingan rakyat karena dalam praktiknya rakyat hanya dimobilisasi atau

diarahkan kepada kepentingan sesaat, misalnya untuk kepentingan penguasa baru dalam pertarungan kekuasaan. Dalam pergelaran demokrasi dibutuhkan keikutsertaan rakyat secara langsung, sehingga rakyat dapat mengusung pemimpinnya secara langsung tidak melalui partai politik, melainkan melalui calon yang bersifat perseorangan. (Point G Pokok Permohonan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007)

Dengan demikian, lahirnya UU No.12 Tahun 2008 yang mengakomodasi calon perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan salah satu perwujudan dari nilai-nilai demokrasi.

Dari uraian tersebut, terdapat relevansi antara calon perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam UU No.12 Tahun 2008 dengan siyasah dusturiyah. Relevansi tersebut, terletak pada prinsip-prinsip yang menjadi landasan diakomodasinya calon perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yakni prinsip demokrasi dengan prinsip-prinsip hukum Islam dalam ketatanegaraan yang terkandung dalam al-Quran sebagai sumber pokok fiqh siyasah dusturiyah.

E. Langkah-Langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *deskriptif*, yaitu penelitian untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian. (Sumardi Suryabrata, 2005 : 76) Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis,

faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

2. Jenis Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian adalah berupa data kualitatif, dengan tolak pada rumusan masalah yang telah ditetapkan.

3. Sumber Data

- a. Sumber data primer, yaitu UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelegaraan Pemilu, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-V/2007, dan Peraturan KPU No. 15 tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Tata cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Juga literatur-literatur yang berkenaan dengan fiqh siyasah, seperti : Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah (Al-Mawadi : 2006), Fiqh Siyasah (A. Djazuli : 2003), Fiqh Siyasah (J. Suyuthi Pulungan: 2002), Islam dan Tata Negara (Munawir Sjadzali : 1993), Filsafat Hukum Islam (Juhaya S. Praja : 2004), Fiqih siyasah (Beni Ahmad Saebani:2008), dan Fiqh Siyasah (Jaih Mubarak : 2005)
- b. Sumber data sekunder, yaitu sumber data penunjang yang berkaitan dengan objek yang diteliti, yang diperoleh dari buku : Dasar-Dasar Ilmu Politik (Miriam Budiardjo : 1978), Pengantar Ilmu Politik (F. Isjwara : 1992), Filsafat Demokrasi (Hendra Nurtjahjo : 2006), Ilmu Negara Mutakhir (Dedy Ismatullah, Asep A. Sahid Gatara : 2006) dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi Kepustakaan, yaitu mengumpulkan dan menelaah data-data atau teori-teori dari sejumlah literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- b. Studi Dokumentasi, yaitu mengumpulkan dan menelaah data yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian.

5. Analisis Data

Setelah data yang diperlukan terkumpul, maka langkah yang ditempuh selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis data tersebut. Analisis data tersebut dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut :

- a. Menelaah data yang diperoleh dari literatur terkait
- b. Mengklasifikasikan dan menyusun data tersebut ke dalam satuan-satuan menurut perumusan masalah
- c. Menginterpretasi data sesuai dengan kerangka pemikiran
- d. Penarikan kesimpulan yang menggunakan metode deduktif.