

BAB III

PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK , MASA JABATAN KEPALA DAERAH, DAN SIYASAH DUSTURIYYAH

A. Pemilihan Kepala Daerah Serentak

1. Pengertian Kepala Daerah

Kepala daerah merupakan unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, sesuai dengan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.³⁵ Kepala Daerah yang berperan sebagai kepala wilayah administratif adalah penanggung-jawab utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Di tangan kepala daerahlah suatu daerah akan dinilai berhasil atau gagal, dimana rakyat dan pemerintah pusat (Presiden) berhak mengevaluasinya secara faktual dan menyeluruh. Kepala Daerah akan dinilai rakyat karena saat ini ia dipilih melalui pemilukada. Ia juga akan dinilai oleh pemerintah pusat (Presiden) karena kepala daerah membina wilayah dan mengembangkan wilayah yang merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).³⁶

³⁵ Lihat pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³⁶ Affan Sulaeman, "Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah," *CosmoGov* Vol.1 No.1 (April 2015): 21.

2. Sejarah dan Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Pilkada sebagai salah satu bentuk nyata perwujudan demokrasi dalam pemerintahan daerah, yang juga semakin mencerminkan proses kematangan berdemokrasi. Meneruskan sistem yang telah diwariskan oleh Belanda, pada tanggal 23 November 1945 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Kedudukan Komite Nasional Daerah yang merupakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pertama setelah kemerdekaan yang didasarkan pada pasal 18 UUD 1945. Sistem pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, yaitu dilakukan dengan cara Pemerintah Pusat menunjuk langsung Kepala Daerah.

Setelah berlaku 3 tahun, Undang-undang No. 1 tahun 1945 diganti dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan di daerah. Dalam undang-undang ini yang dimaksud pemerintahan daerah adalah provinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil), nagari atau marga. Pengaturan tentang kepala daerah dalam undang - undang ini tertulis dalam Pasal 18. dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah propinsi (gubernur) diangkat oleh presiden dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi. Untuk kepala daerah kabupaten, diangkat oleh menteri dalam negeri dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Demikian juga untuk kepala daerah desa (kota kecil) yang diangkat oleh kepala daerah propinsi dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Desa (kota kecil)³⁷. Perkembangan

³⁷ Donna O. Setiabudhi, "Pemilihan Kepala Daerah dalam Tinjauan Demokrasi dan Kedaulatan" Vol. III, No.1 (2015): 183.

selanjutnya, sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden, pada tanggal 16 November 1959 Pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pengangkatan Kepala Daerah untuk mengatur Pemerintahan Daerah agar sejalan dengan UUD 1945. Dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tersebut sistem pemilihan kepala daerah yaitu Kepala Daerah diusulkan oleh DPRD, tapi diangkat oleh Presiden untuk Daerah Tingkat I, dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat II.

Setelah reformasi bergulir, berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, pilkada dilakukan dengan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung dimana Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan penegasan asas desentralisasi yang kuat. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah¹⁴ Rekrutmen Kepala Daerah sepenuhnya berada pada kekuasaan DPRD. Sementara pemerintah pusat hanya menetapkan dan melantik Kepala Daerah berdasarkan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD setempat. Menurut UU No. 22 Tahun 1999, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah¹⁵. DPRD berada di luar pemerintah daerah, yang berfungsi sebagai badan legislatif pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Di masa ini, kepala daerah dipilih sepenuhnya oleh DPRD, tak lagi ada campur tangan Pemerintah Pusat. Berbeda dengan sistem sebelumnya, yaitu kepala daerah diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri, yang diajukan atau diusulkan oleh DPRD. Jika kita lihat perbandingan Pilkada pada masa reformasi dan jaman orde baru, dapat dikatakan pemilihan kepala daerah di era reformasi lebih demokratis. Namun

fakta menunjukkan bahwa kewenangan DPRD dan fraksi-fraksi sangat kuat dan mengakibatkan penyalahgunaan wewenang seperti maraknya politik uang di tingkat DPRD.³⁸

Undang - undang nomor 22 tahun 1999 disusun dalam jangka waktu begitu singkat dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat luas sehingga menimbulkan banyak kritik dan tuntutan revisi. Pada tahun 2004 dilakukannya revisi melalui disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi kewenangan lebih luas kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Terbentuknya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang didalamnya memuat tentang kepala daerah dan wakilnya dipilih langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.³⁹ Perjalanan mewujudkan demokrasi selanjutnya melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini menimbulkan ketidak puasan masyarakat, ada banyak kekurangan dan kelemahan yang terdapat dalam undang-undang tersebut hingga menimbulkan ketidak jelasan terhadap ketatanegaraan. Pada tanggal 26 September 2014, dalam rapat paripurna DPR RI yang hasil putusannya dihasilkan melalui mekanisme pemungutan suara atau votin. Hasil rapat tersebut memutuskan menyetujui opsi Pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD dan mengesahkan RUU Pilkada menjadi Undang-Undang. Dalam rapat tersebut dihadiri oleh 361 anggota parlemen, yang mana 226 anggota DPR menyatakan

³⁸ Bungasan Hutapea, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia," *Badan Pembinaan Hukum Nasional* Vol. 4, No. 1 (April 2015): 5-6.

³⁹ Lihat Pasal 24 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pilkada sebaiknya dilakukan oleh DPRD, dan 135 anggota dewan memilih mendukung Pilkada langsung.⁴⁰

Keputusan pemerintah mengesahkan RUU Pilkada menjadi Undang-Undang yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD menimbulkan pertentangan keras oleh masyarakat pada masanya, protes yang dilakukan masyarakat atas peraturan tersebut membuat presiden terpaksa mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Yang memberlakukan kembali pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat dan mencabut Undang-Undang No. 22 Tahun 2014. Perppu No. 1 Tahun 2014 kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2015. Dalam perjalanan menyempurnakan demokrasi Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 kembali diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dan di tahun 2020 Undang-Undang mengenai Pemilihan Kepala Daerah ini kembali disinkronisasikan dengan keadaan, yang mana pada tahun itu wabah penyakit Covid-19 sedang menyebar di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Hal ini membuat pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 atas perubahan Undang-Undang Pilkada tahun 2016, mengenai perubahan waktu pelaksanaan hingga hal-hal yang perlu dibatasi untuk menekan penyebaran wabah Covid-19.

⁴⁰<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/8803/t/Paripurna+DPR+Akhirnya+Sahkan+Pilkada+Melalui+DPRD>. 08 Februari 2024, 08.45 wita.

3. Pemilihan Kepala Daerah Serentak

*Concurrent election simply can be defined as an electoral system that establishes some election at one time simultaneously. The types of these elections include executive and legislative elections at various levels, which stretches from the national, regional and local elections*⁴¹. Pemilu serentak secara sederhana dapat diartikan sebagai sistem pemilu yang menyelenggarakan beberapa pemilu dalam satu waktu secara serentak. Jenis pemilu tersebut meliputi pemilu eksekutif dan legislatif di berbagai tingkatan, mulai dari pemilu nasional, regional, dan lokal.

Salah satu bentuk dan mekanisme demokrasi di daerah adalah dengan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung. Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) merupakan sarana untuk menyatakan kedaulatan dan menegaskan bahwa pemilih adalah masyarakat daerah. Pengisian jabatan kepala daerah di tingkat provinsi sama dengan pengisian jabatan kepala daerah di kabupaten kota, yaitu dengan pemilihan langsung oleh rakyat. Konstitusi memberikan dasar bagi pemilihan pejabat lokal yang demokratis.⁴² Pilkada juga merupakan salah satu mekanisme yang digunakan untuk memenuhi prinsip desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah

⁴¹ Muhammad Baharuddin Zubakhrum Tjenreng, "Democratic System Strengthening Through Concurrent Election Implementation To Improve Political Stability and National Development," *Government Science, Padjadjaran University, Bandung, Indonesia, Journal of Social and Development Sciences*, 7, No. 2 (2016): 48.

⁴² Syafruddin dan Hasanah, "Analisis Dampak Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2024," 235.

untuk mengelola urusan mereka sendiri. Otonomi daerah, disisi lain adalah hak dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat.

Roy Marthen Moonti berpendapat “The policy on regional autonomy gives very broad autonomy to the regions, especially cities and districts. Regional autonomy is carried out in order to restore the dignity of the people in the region, provide opportunities for political education in order to improve the quality of democracy in the region, increase the efficiency of public services in the region, increase the acceleration of development in the region, and ultimately the creation of good governance.”⁴³ Kebijakan otonomi daerah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah “khususnya kota dan kabupaten. Otonomi daerah dilakukan dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan kesempatan pendidikan politik dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi di daerah, meningkatkan efisiensi pelayanan publik di daerah, meningkatkan akselerasi pembangunan di daerah, dan pada akhirnya terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik. Pilkada memungkinkan masyarakat daerah memilih pemimpin mereka langsung, yang berarti pemimpin daerah lebih akuntabel kepada warga setempat daripada pemerintah pusat, kepala daerah yang dipilih langsung.

⁴³ Roy Marthen Moonti, “Regional Autonomy in Realizing Good Governance,” *substantive justice internasional of law* Volume 2, Issue 1 (Juni 2019): 44.

Dasar hukum Pilkada berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Kebijakan dalam menentukan cara memilih Kepala Daerah berlandaskan pada UU atau yang biasa disebut dengan kebijakan legal terbuka. Kebijakan dari adanya Pilkada serentak, berangkat dari keinginan untuk tidak menginginkan adanya pengeluaran anggaran yang banyak.⁴⁴

Indonesia telah dan akan melaksanakan Pilkada yang dilakukan secara serentak. Diresmikan oleh KPU pada April 2015, Pilkada serentak akan dilakukan dalam tiga gelombang. Gelombang pertama, 9 Desember 2015, ditujukan bagi kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan 2015 dan semester pertama 2016. Gelombang kedua dijadwalkan pada Februari 2016 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan tahun 2017. Sementara gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018, ditujukan bagi kepala daerah yang akhir masa jabatannya jatuh pada 2018 dan 2019. Pilkada serentak gelombang keempat akan dilaksanakan pada 2020 untuk memilih kembali kepala daerah hasil pemilihan tahun 2015. Gelombang kelima Pilkada adalah tahun 2022 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2017. Gelombang keenam akan dilaksanakan pada 2023 untuk kepala daerah hasil pemilihan tahun 2018. Berdasarkan tahapan ini, skenarionya ke depan, Pilkada serentak secara nasional diharapkan dapat dilaksanakan pada 2027.

⁴⁴ Maulida Rita Widyana dan Addien Fikriansyah, “Analisis SOAR: Dampak Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024 SOAR Analyze: The Impact of the 2024 Simultaneous Regional Elections,” *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 4 No. 2 (2021): 56.

Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian, mengatakan bahwa pemerintah akan menggelar Pilkada Serentak 2024. menurutnya jadwal itu sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. "Pilkada merupakan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang ditetapkan 1 Juli 2016, di mana nanti pilkada akan dilaksanakan serentak di November 2024" Keputusan pemerintah untuk menyelenggarakan pilkada serentak di Indonesia berarti setidaknya 76 kabupaten dan 18 kota akan berakhir masa jabatan kepala daerahnya pada tahun 2022. Pada tahun 2023, sebanyak 171 kepala daerah di 17 provinsi, 15 kabupaten, dan 39 kota juga akan diberhentikan. Hasilnya adalah akan muncul pejabat-pejabat publik yang dibentuk melalui penunjukan oleh instansi di atasnya dengan kurun waktu yang relatif lama, yaitu sekitar dua tahun masa kekuasaan.kk

B. Masa Jabatan Kepala Daerah

1. Masa Jabatan Kepala Daerah

Secara umumy masan jabatan kberasalai dari nkata “masa” dan “jabatan”. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “masa” berarti waktu atau jangkan waktu tertentu⁴⁵. Bila merujuk pada masap jabataan kepala daerah, maka dapat diartikan sebagai jangka waktu atau batas waktu yang dimiliki oleh kepla daerah, maka dapat diartikan sebgai jangka waktu atau batas waktu yang dimiliki kepala daerah dalam menduduki jabatannya sebagai kepla daerah yang masa jabatnya terhitung sejak pelantikan sampai dengan berhenti dari jabatannya. Secara sederhana

⁴⁵ Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia

masa jabatan kepala daerah itu pada jangka waktu yang dimiliki oleh kepala daerah dalam menduduki masa jabatannya. Masa jabatan dalam konteks hukum merujuk pada jangka waktu tertentu di mana seseorang memegang suatu jabatan atau posisi. Di Indonesia, masa jabatan dalam konteks politik hukum di Indonesia telah diatur oleh undang-undang dan undang-undang dasar 1945. Pembatasan masa jabatan ini juga dianggap penting dalam mencegah pembentukan politik dinasti serta untuk memperlancar perubahan generasi pemerintahan. Hal ini diperlukan untuk memperkuat demokrasi dan mengurangi kemungkinan penggunaan kuasa untuk kepentingan pribadi

2. Aturan Hukum Masa Jabatan Kepala Daerah

Dasar hukum Masa jabatan kepala daerah atau lamanya seorang kepala daerah menjabat sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dalam pasal 162 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan “Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan”.⁴⁶ Frase “memegang jabatan selama 5 (lima) tahun” menegaskan bahwa jangka waktu kepala daerah dan wakilnya menduduki jabatannya adalah selama 5 tahun. Hal tersebut dapat diartikan bahwa dalam kerangka pemerintahan daerah, seorang pemimpin di tiap daerah wilayah Indonesia memiliki hak untuk menjabat atau mengurus urusan pemerintahannya sendiri selama 5 tahun lamanya.

⁴⁶ Lihat ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dalam pasal 162.

Terdapat ketidak harmonisan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 didalam pasalnya, mengakibatkan terjadinya tumpang tindih terhadap atauran yang memuat mengenai masa jabatan Kepala Daerah sehingga menimbulkan konflik hukum. Hal tersebut juga bertentangan/berbenturan dengan Pasal 28D (3) UUD NRI 1945 bahwa tiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi secara aktif di pemerintah.

Pasal yang menjadi permasalahan dalam UUD NRI 1945 dengan UU Nomor 10 Tahun 2016 yaitu Pasal 28D (1) dan (3) UUD NRI 1945 dengan Pasal 162 (1) & (2) dan 201 (7) UU Nomor 10 Tahun 2016. Ketentuan Pasal 162 (1) & (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa Kepala Daerah menduduki jabatannya selama lima tahun yang dihitung mulai dari dilantik dan setelahnya dapat dilakukan pemilihan lagi pada kedudukan yang sama untuk sekali masa jabatan. Ketentuan tersebut tidak relevan dengan Pasal 201 (7) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menentukan bahwa Kepala Daerah yang terpilih pada tahun 2020 memegang jabatan sampai dengan tahun 2024. Adanya 2 pengaturan dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 telah melanggar hak konstitusional sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28D (1) dan (3). Hak konstitusional warga negara artinya hak yang timbul atau bersumber dari negara dan perlu dilindungi oleh Pemerintah⁴⁷.

Ketentuan Pasal 201 ayat (7) telah menentukan bahwa Kepala Daerah hasil dari pemungutan suara 2020 menduduki jabatan sampai dengan tahun 2024 yang artinya hanya menjabat selama 4 tahun, namun harus dipahami bahwa berkaitan

⁴⁷ Nunung Puji Rahayu dan Adhitya Widya Kartika, "Pengaturan Masa Jabatan Kepala Daerah Dalam Hukum Positif Indonesia," *Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional* Vol. 11 No. 6 (2023): 1338.

dengan periodisasi masa jabatan dari pemimpin daerah telah diatur secara tertulis pada ketentuan Pasal 162 (1) dan (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 yaitu selama lima tahun. Adanya pertentangan norma dalam ketentuan Pasal 162 (1) dan (2) dengan 201 (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengakibatkan adanya konflik hukum terkait yang mengatur tentang periode jabatan Kepala Daerah. Adanya kebijakan Pilkada serentak diselenggarakan pada 2024 turut mengakibatkan Kepala Daerah terpilih tahun 2020 hanya menjabat sampai dengan tahun 2024 padahal seharusnya masa jabatannya berakhir pada tahun 2026.⁴⁸

C. Fikih Siyasah Dusturiyah

*Increased awareness in the state and society using Islamic principles affects the formation of statutory regulation. In Islam, the purpose of making legislation is to realize the benefit and to meet human needs. It is in line with siyasah dusturiyah that discusses the regulations and legislation required by matters of the state regarding conformity with religious principles and the realization of human benefit and fulfilling human needs.*⁴⁹

Meningkatnya kesadaran bernegara dan bermasyarakat dengan menggunakan prinsip-prinsip Islam mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Islam, tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan dan memenuhi kebutuhan manusia. Hal ini sejalan dengan siyasah dusturiyah yang membahas tentang peraturan dan perundang-undangan yang diperlukan oleh hal-hal yang berkaitan dengan negara mengenai kesesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan realisasi

⁴⁸ Puji Rahayu dan Widya Kartika, 1338.

⁴⁹ Habib Ismail, Dani Amran Hakim, dan Muhammad Lutfi Hakim, "The Protection of Indonesian Migrant Workers under Fiqh Siyasah Dusturiyah," *Lentera Hukum* Volume 8 Issue 1 (2021): 160.

kemaslahatan manusia serta pemenuhan kebutuhan manusia. Konsep siyasa dusturiyah merupakan bagian dari fikih siyasah.

Dalam membahas Fikih siyasah dusturiyah, penting untuk mendefinisikan setiap katanya. Secara bahasa, arti fikih adalah pemahaman yang mendalam. sedangkan secara etimologis, fikih adalah penjelasan tentang makna atau pemahaman yang mendalam tentang arti kata-kata dan tindakan.⁵⁰ Hal ini menegaskan bahwa fikih merupakan upaya sungguh-sungguh para ulama yang mengkaji hukum syariat yang hendaknya diamalkan umat Islam. Pemahaman hukum Islam telah berubah dan berkembang sebagai respon terhadap keadaan dan situasi manusia.

Secara bahasa siyasah berasal dari kata (سياسة – يسوس – ساس) sasa, yasusu, siyasatan yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pemahaman secara etimologi ini mengartikan bahwa tujuan siyasah sendiri ialah mengatur serta membuat kebijakan yang bersifat politis untuk mencapai satu tujuan.⁵¹ Sedangkan secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mengartikan siyasah sebagai suatu pengaturan hukum yang dibuat untuk menjaga ketertiban dan kemaslahatan.⁵²

Dusturiyah berasal dari kata “dusturi” yang berasal dari bahasa Persia. Semula memiliki arti orang yang mempunyai otoritas di bidang politik ataupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata tersebut digunakan untuk menyebut anggota pemuka agama Zoroastrian (Majusi). Setelah terserap ke dalam bahasa

⁵⁰ Ali Syariati, *Imamah dan Umamah*, diterjemahkan oleh Afif Muhammad (Mizan, 1989), 44.

⁵¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konkretalisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 3.

⁵² Iqbal, . 4.

Arab, makna kata dustur menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut pengertiannya, dustur adalah seperangkat peraturan yang mengatur dasar dan kerjasama antar anggota masyarakat negara, baik yang tidak tertulis maupun yang tertulis.⁵³

Siyasah Dusturiyah merupakan cabang ilmu fikih *siyasah*, yang mengatur hubungan timbal balik negara/lembaga negara dengan warga negara yang hak-hak dan kewajibannya dibatasi dan diatur secara administratif. Dalam *siyasah dusturiyah* yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya tentu harus mengacu pada nash (al-Quran dan Sunnah) dan prinsip *jalb al-mashalih wa dar al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak mudharat). Oleh karena itu Abd al-Wahab Khallaf mengatakan bahwa yang diletakan dalam perumusan undang-undang dasar dalam prinsip Islam adalah tentang jaminan atas hak asasi manusia (HAM) dan persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*). Jika kita melihat bidang kajian *siyasah dusturiyah* ialah membahas tentang hubungan pemimpin dengan rakyat dan institusi yang ada di negara tersebut yang sesuai dengan kebutuhan rakyat demi kemaslahatan dan kebutuhan rakyat itu sendiri.⁵⁴

Ali Abdul Raziq dalam pandangannya bahwa tidak ada satu bentuk negara islam yang diharuskan oleh syariah. Ia berpendapat bahwa pemerintah islam bisa beradaptasi dengan berbagai bentuk pemerintahan moderen selama prinsip-prinsip dasar islam dipertahankan. Dalam buku *al islam wa usul al-hukm*.

⁵³ Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam* (Jakarta: Tiara Wacana, 1994), 54.

⁵⁴ Ali Akbar Abid Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum dalam Simpul Siyasah Dusturiyah* (Yogyakarta: Semesta Aksara, 2019), 48.

Seperti yang diketahui bahwa fiqh *siyasah dusturiyah* ini berkaitan dengan hubungan antara masyarakat dan negara yang mengatur segala kepentingan kemaslahatan umat. Sehingga memilih suatu pemimpi disatu daerah juga merupakan prihal yang tidak dapat dianggap sepele, karena kualitas pemimpin mempengaruhi masyarakat yang dipimpinnya.

1. Ruang Lingkup Fikih *Siyasah Dusturiyah*

Persoalan *siyasah dusturiyah* umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy yang berisikan ayat-ayat al-qur'an maupun hadist, *maqashid al- shariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat. Dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi acuan di dalam mengubah tatanan masyarakat dan sebagai aturan dasar dalam menetapkan hukum. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama yakni yang disebut dengan fikih.⁵⁵ Aturan-aturan ini dapat berubah dikarenakan perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Fiqh *siyasah dusturiyah* dapat terbagi kepada:⁵⁶

- a. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan *ahlu hali wal aqdi*, yaitu dimana perwakilan dalam persoalan rakyat serta hubungan antara muslim dan non muslim dalam suatu negara, seperti Undang-Undang

⁵⁵ M.M.Q. ALFIAN R. PUTRA, "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia" (Lampung, Universitas Islam Negeri Raden Intan, t.t.), 95.

⁵⁶ M. Eza Helyatha Begouvic, "Pembuatan Undang-Undang Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah," *Fakultas Hukum, Universitas Kader Bangsa Palembang* 1 No. 1 (2022), 63.

Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan Daerah, dan sebagainya.

- b. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain.
- c. Bidang *siyasah qadlaihah*, termasuk di dalamnya membahas mengenai masalah-masalah didalam peradilan.
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya pembahasan mengenai masalah-masalah pemilihan Kepala Daerah dalam prespektif hukum Islam

3. Prinsip-Prinsip Fikih *Siyasah Dusturiyah*

Mengenai prinsip-prinsip asas sebagai prinsip tertinggi dalam penyelenggaraan *siyasah*, mempunyai peranan besar dalam pembentukan konsep negara dan fungsinya dalam kaitannya dengan kesejahteraan pemerintah dan rakyat. Prinsip-prinsip dasar inilah yang melahirkan undang-undang nasional yang berfungsi mengatur pelaksanaan *siyasah* guna mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat. Menurut Iskandar Zulkarnaen prinsip-prinsip *siyasah* tersebut adalah:

a. Musyawarah

Salah satu elemen terpenting dari Prinsip *Siyasah* adalah musyawarah. Hampir seluruh pemikir Ilmu Politik Islam sepakat bahwa musyawarah merupakan hal mendasar dalam pengambilan keputusan. Bahkan dalam syariat, mengambil keputusan setelah musyawarah adalah ibadah dan kewajiban bagi

umat Islam. Pada konteks siyasah, musyawarah yang paling utama adalah berkaitan dengan pemilihan kepala negara dan orang-orang yang akan menjawab tugas-tugas utama dalam mengatur umat. Musyawarah yang kedua adalah berkenaan dengan urusan penentuan jalan dan cara pelaksanaan peraturan undang-undang yang telah dimaktubkan di dalam Al Qur`an dan As Sunnah. Musyawarah selanjutnya adalah berkenaan dengan urusan dalam menentukan perkara-perkara baru yang timbul di kalangan umat melalui kesepakatan Bersama.

b. Keadilan

Siyasah telah meletakkan prinsip keadilan pada kedudukan yang utama dalam membuat keputusan. Tidak ada bukti yang lebih kuat yang dapat diberikan selain daripada ayat-ayat di dalam Al Qur`an yang menyeru kepada menegakkan keadilan dalam bentuk umum, universal yang meliputi kesemua persoalan kemanusiaan. Prinsip ini adalah berkaitan dengan keadilan sosial yang dijamin oleh undang-undang yang berazaskan syariat Islam. Kewajiban berlaku adil dan menjauhi perbuatan zalim adalah diantara prinsip utama dalam prinsip-prinsip siyasah. Maka menjadi peranan utama sistem politik Islam untuk memelihara prinsip tersebut. Pemeliharaan terhadap keadilan merupakan prinsip nilai-nilai sosial yang utama karena dengannya dapat dikukuhkan kehidupan manusia dalam segala aspeknya.

c. Kebebasan

Kebebasan dalam prinsip sistem politik Islam ialah kebebasan yang makruf dan kebajikan yang sesuai dengan Al Qur`an dan Hadist. Menegakkan

prinsip kebebasan yang sebenarnya adalah tujuan terpenting bagi sistem politik dan pemerintahan Islam serta menjadi prinsip-prinsip utama bagi peraturan dan undang-undang perlembagaan di negara Islam. Bentuk kebebasan dalam prinsip siyasah modern tidak hanya persoalan berbicara, namun juga berfikir, mempercayai, kebebasan untuk mendapatkan hak pendidikan, harta benda dan kebebasan pribadi sejauh tidak bertentangan dengan prinsip kemaslahatan di dunia dan di akhirat.

d. Persamaan

Prinsip persamaan di sini yakni dalam menuntut dan mendapatkan hak, persamaan dalam menjalankan tanggung jawab menurut aturan yang telah ditetapkan oleh undang-undang, dan persamaan perlakuan hukum undang-undang sebuah negara.

e. Masalah

Pada dasarnya segala keputusan dan kebijakan pemerintah yang diambil harus memberikan manfaat maksimal kepada masyarakat dan meminimalkan segala bentuk kerugian atau bahaya bagi masyarakat.

Para pakar fiqh siyasah berbeda pandangan tentang berapa jumlah prinsip dasar hukum politik Islam. Abdul Gadir Audah dalam bukunya *Al-A'mal al-Kamilah: Al-Islam wa Audha'una al-Ganuniyah* (1994: 211-223) mensistematisasikan Prinsip-prinsip politik dalam Islam sebagai berikut: 1) Persamaan yang komplit: 2) Keadilan yang merata, 3) Kemerdekaan dalam pengertian yang sangat luas: 4) Persaudaraan: 5) Persatuan: 6) Gotong royong

(saling membantu): 7) Membasmi pelanggaran hukum: 8) Menyebarkan sifat-sifat utama: 9) Menerima dan mempergunakan hak milik yang dianugerahkan Tuhan: 10) Meratakan kekayaan kepada seluruh rakyat, tidak boleh menimbunnya: 11) Berbuat kebajikan dan saling menyantuni, dan 12) Memegang teguh prinsip musyawarah).⁵⁷ Menurut Muhammad Salim Awwa dalam bukunya *Fi an Nidham al Siyasi li Ad Daulah al Islamiyah* ada lima hal Prinsip Dasar Konstitusi Islam :

- a. Syura (musyawarah)
- b. Keadilan
- c. Kebebasan
- d. Persamaan
- e. Pertanggungjawaban Pemimpin dan Ketaatan Umat

Dalam buku M. Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Madinah dan Masa Kini*, menyebutkan bahwa dalam al-Gur'an dan Sunnah Rasulullah terkandung sembilan prinsip negara hukum, yakni:

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah
- b. Prinsip musyawarah
- c. Prinsip keadilan
- d. Prinsip persamaan
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia

⁵⁷ Mutiara Fahmi, "Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Politik Islam Prespektif Al-Quran," *PETITA* Vol. 2, No. 1 (2017): 36.

- f. Prinsip pengadilan bebas (dialog *Mu'adz* dengan Rasulullah SAW ketika akan diangkat menjadi hakim di Yaman)
- g. Prinsip perdamaian
- h. Prinsip kesejahteraan
- i. Prinsip ketaatan rakyat

H. A. Djazuli dalam bukunya *Figih Siyasah* membagi nilai-nilai dasar *figih siyasah syar'iyah* kepada 13 nilai dari *Alguran* dan 5 nilai dari *Hadis*. Sementara *Suyuthi Pulungan* membagi prinsip-prinsip *siyasah* dalam hidup bermasyarakat dan bernegara kepada 16 prinsip dari *Alguran* dan 11 prinsip dari *Hadis*.⁵⁸ Seluruh nilai dan prinsip yang mereka kemukakan pada hakikatnya sama dengan yang disebutkan para ahli sebelumnya, meskipun ada beberapa penambahan sesuai dengan dalil-dalil yang dikemukakan.

⁵⁸ Fahmi, hlm 37.