

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH DENGAN CALON TUNGGAL
DALAM PERSPEKTIF *SHURĀ*
(Implikasi Putusan MK No. 100/PUU-XIII-2015)**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister dalam
Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh
ABDUL FATTAH
NIM: F12214115

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA**

2018

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : Abdul Fattah

NIM : F12214115

Program : Magister (S2)

Program Studi : Hukum Tata Negara (HTN)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya tulis sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 31 Juli 2018

Saya yang menyatakan,



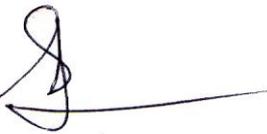

Abdul Fattah

PERSETUJUAN

Tesis Abdul Fattah ini telah disetujui
pada tanggal 31 Juli 2018

Oleh

Pembimbing

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'K' followed by a horizontal line that extends to the right and then curves back under the 'K'.

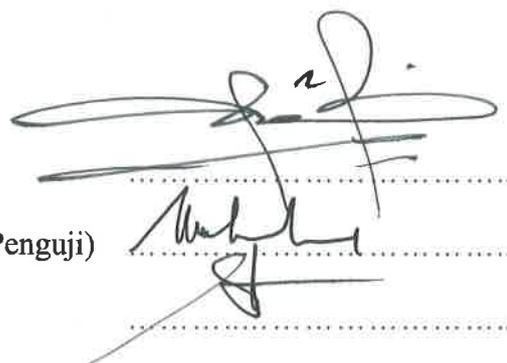
Dr. Khoirul Yahya, M.S.I.

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Tesis Abdul Fattah ini telah diuji
pada tanggal 31 Juli 2018

Tim Penguji:

1. Prof. Dr. H. Ma'shum, M.Ag (Ketua)
2. Dr. Ainur Rofiq Al Amin, SH, M.Ag (Penguji)
3. Dr. Khoirul Yahya, M.SI. (Penguji)



Surabaya, 31 Juli 2018

Direktur,



Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag
NIP. 196004121994031001



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : ABDUL FATTAH
NIM : F12214115
Fakultas/Jurusan : HUKUM TATA NEGARA (HTN)
E-mail address : fattahabdoel_embe@yahoo.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)

yang berjudul :

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DENGAN CALON TUNGGAL DALAM PERSPEKTIF
SHURA (Implikasi Putusan MK No. 100/PUU-XIII-2015)

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 31 Juli 2018

Penulis

(Abdul Fattah)

nama terang dan tanda tangan

pemilihan kepala daerah secara serentak. Suatu model pemilihan kepala daerah pertama dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Bukan hanya itu, menjelang pelaksanaannya tanggal 09 Desember 2015 lalu, Mahkamah Konstitusi untuk kesekian kalinya memberikan sebuah putusan yang tidak pernah dipraktekkan sebelumnya. Lembaga penguji konstitusionalitas undang-undang ini mengeluarkan putusan No. 100/PUU-XIII-2015 yang inti dari amar putusannya adalah mengakomodir dan membolehkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah meski dengan hanya diikuti satu pasang calon.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa praktik pemilihan langsung dengan calon tunggal merupakan praktik pertama kali semenjak dianutnya sistem pemilihan langsung. Sejak amandemen pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sampai sebelum saat ini, proses pemilihan umum baik dalam pemilihan presiden dan wakil presiden atau pemilihan kepala daerah selalu diikuti oleh minimal dua pasang calon. Ini tentunya mensyaratkan adanya kontestasi di antara calon dan peserta pemilihan yang harus saling berlomba mendapatkan suara pemilih. Di pihak lainnya, pemilih pun praktis akan mendapatkan kesempatan memilih yang konkret, realistis dan bertanggung jawab, antara memilih pasangan calon A, calon B atau seterusnya sesuai banyaknya pasangan calon dalam pemilihan tersebut.

Islam -fiqh siyasah- bernama *shūrā*. Hal ini menarik karena *pertama*, pemilihan kepala daerah merupakan amanat dari konstitusi yang mengharuskan adanya pemilihan kepala daerah untuk dipilih secara demokratis.

Kedua, jika secara sederhana demokrasi diartikan sebagai “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” yang kemudian dimanifestasikan dalam bentuk pengeluaran aspirasi atau suara rakyat, tentu akan terlihat timpang manakala rakyat sebagai pemilik suara harus dihadapkan pada memilih sebuah pilihan yang tidak ada lawannya, atau hanya sekedar menyuarakan setuju dan tidak setuju terhadap satu pasang calon.

Ketiga, keberadaan calon tunggal merupakan mata rantai dampak dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak. Ketika beberapa daerah yang mestinya dapat menyelenggarakan pemilihan kepala daerah harus tertunda karena ketiadaan pasangan calon lain, maka bisa dipastikan bahwa rakyat pada daerah tersebut akan mengalami kerugian, diskriminasi dan penghilangan terhadap hak yang harusnya mereka dapatkan baik langsung ataupun tidak langsung. Dalam skala yang lebih luas, tentunya kerugian yang meski hanya terjadi di beberapa daerah ini akan menimbulkan dampak negatif yang berskala nasional disebabkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang roda pembangunan nasionalnya bertumpu pada pembangunan di daerah-daerah.

Kempat, konsepsi Islam berkenaan dengan politik dan penyelenggaraan pemerintahan meniscayakan adanya beberapa prinsip penting yang di

4. Buku karangan Abū al-Ḥasan al-Māwardī yang berjudul *al-Ahkām al-Sulṭāniyyah*.
5. Buku karangan Jimly Ashiddiqie yang berjudul Konstitusi dan Konstitualisme.
6. Serta buku-buku lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

H. Sistematika Pembahasan

Agar lebih sistematis terstruktur dengan baik dan benar, penelitian ini disusun dalam beberapa bab, pada tiap-tiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang perinciannya adalah sebagai berikut:

Bab kesatu, berisi pendahuluan yang akan mengantarkan pembaca pada latar belakang penelitian ini, identifikasi dan rumusan masalah, metode penelitian yang terdiri dari jenis dan bentuk penelitian dan sumber bahan hukum, penelitian terdahulu dan sistematika pembahasan yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab kedua, berisi konsep umum teori demokrasi di Indonesia dan konsep *shūrā* dalam Islam.

Bab ketiga, berisi pembahasan perihal implikasi Putusan MK No. 100/PUU-XIII-2015 tentang pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal serta implementasi *shūrā* dan *ahl al-ḥall wa al-'aqd* dalam sistem pemerintahan, termasuk juga dalam suksesi kepemimpinan

Bab keempat, berisi hasil analisis terhadap relevansi demokrasi dan *shūrā* dalam pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal

7. Memajukan ilmu pengetahuan;
8. Pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan.

Para ahli berpendapat bahwa prinsip-prinsip hidup bernegara seperti terumuskan di dalam Pancasila (termasuk prinsip kerakyatan/ demokrasinya) telah lama dipraktikkan dalam kehidupan nenek moyang bangsa Indonesia. Studi politik dan ketatanegaraan lebih banyak melihat bahwa sistem yang lahir dari pola hubungan yang diatur di dalam UUD NKRI 1945 justru sistem politik yang *executive heavy* yakni sistem yang mengkonsentrasikan kekuasaan kepada lembaga kepresidenan.⁴

Perjalanan sejarah kita juga mencatat bahwa hampir di sepanjang berlakunya UUD NKRI 1945 sistem politik yang lahir adalah sistem yang otoriter karena presiden terlalu banyak mempunyai kekuasaan yang tidak dapat diimbangi dengan kontrol yang efektif oleh lembaga-lembaga lain. Itulah sebabnya setelah Soeharto jatuh dari kekuasaannya yang begitu besar berdasarkan UUD NKRI 1945, sehingga UUD NKRI 1945 diamandemen guna membangun sistem yang lebih demokratis.

Demokrasi sendiri tidak lain adalah suatu sistem politik di mana para pembuat keputusan kolektif tertinggi dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala. Di dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.⁵

⁴ Muhammad Ridhwan Indra, *UUD NKRI 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy)*, (CV Haji Masagung: Jakarta, 1998), 21.

⁵ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, (Jakarta: Pustaka Jaya Grafiti, 1995), 37.

langsung ada kaitannya dengan negara. Dengan kata lain bahwa *shūrā* tidak pernah dianggap oleh para mufasir sebagai sebuah bentuk pemerintahan. Tetapi mayoritas mufasir menerangkan bahwa urusan umat Islam yang termasuk di dalamnya mengenai yang berkaitan dengan pemerintahan harus menjadikan *shūrā* sebagai mekanisme formal dalam mengambil sebuah keputusan.

Menyikapi kedua ayat yang berkaitan dengan konteks musyawarah, Tawfiq al-Shāwī menjelaskan bahwa:

1. Antara dua ayat tersebut, salah satunya turun di Makkah dan yang lain turun di Madinah. Dalam hal ini ada isyarat yang jelas mengenai keuniversalan prinsip *shūrā* bagi setiap sistem masyarakat Islam di setiap tahapannya. Bagaimanapun kondisi dan tempat serta hubungan dengan masyarakat lain, baik masyarakat itu sekedar golongan minoritas atau kelompok mayoritas yang di atur oleh suatu negara merdeka.
2. Ayat 38 surat *al-Shūrā* ditujukan kepada kaum Muslimin pada umumnya sebagai individu-individu (anggota masyarakat) dan menuturkan sifat-sifat serta karakteristik yang membedakan kaum Muslimin dengan umat lainnya. Ciri yang pertama ialah kesatuan aqidah dan ibadah, sedangkan ciri berikutnya berupa kebersamaan (kolektifitas) dalam berbagai urusan mereka yang bersifat umum melalui musyawarah, tukar menukar pendapat solidaritas, kemanunggalan atas dasar kebebasan dan prinsip persamaan

Islam" berakar pada abad kesembilan belas dalam karya tokoh-tokoh semacam Muhammad Abduh di Mesir dan Ahmad Khan di India. Modernisme Islam akhirnya menjadi madhhab teologi yang dominan di dunia Islam abad kedupuluh. Ia memberi landasan intelektual yang fleksibel bagi artikulasi ideologi-ideologi alternatif semacam sosialisme Islam dan demokrasi Islam.

Adalah penting untuk tidak memandang tradisi Islam dalam lingkungan yang terisolasi. Pengalaman kaum muslim mempunyai banyak kesamaan dengan perkembangan pranata-pranata yang dibangun di atas tradisi Yunani dan Kristen. Hubungan Islam dan demokrasi paling tepat dipahami dalam perspektif yang meninjau konteks demokratisasi global sekaligus konsep dan pengalaman khas kaum Muslim.

masyarakat. Maka jalan demi jalan untuk menggagalkan penundaan tersebut pun dilalui, termasuk pengujian terhadap pasal pada undang-undang yang bersangkutan di Mahkamah Konstitusi.

Induk register perkara di Mahkamah Konstitusi mencatat adanya beberapa permohonan uji materi undang-undang dengan maksud dan tujuan yang secara inti sama-sama menghendaki tidak adanya penundaan pemilihan kepala daerah dengan pemohon berbagai pihak, mulai dari masyarakat biasa, calon peserta pemilihan kepala daerah, hingga pemerhati dan akademisi. Permohonan pertama dilakukan oleh sekumpulan warga sipil yang merasa terancam dirugikan dengan tertundanya pemilukada di Surabaya disebabkan sampai tanggal diajukannya permohonan tak kunjung ditemukan calon pasangan lain yang mendaftar selain pasangan incumbent. Dalam permohonan yang diterima di kepaniteraan MK tertanggal 31 Juli 2015 dengan nomor permohonan 197.1/PAN.MK/2015 ini, pemohon mengajukan uji materi terhadap pasal 49 ayat (9), pasal 50 ayat (9), pasal 51 ayat (2), sepanjang frasa paling sedikit 2 (dua), pasal 52 ayat (2) sepanjang frasa paling sedikit dua (2), pasal 54 ayat (4), dan pasal 54 ayat (6) Undang-Undang Pemilukada No. 08 Tahun 2015. Sayangnya, permohonan tidak dapat diterima dengan dalih bahwa para pemohon tidak memiliki kedudukan hukum sebagai pemohon pasca munculnya calon pasangan lain dalam pemilukada di Surabaya sebagaimana ditetapkan oleh KPU Surabaya.

Permohonan uji materi selanjutnya yang terdaftar dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Nomor 96/PUU-XIII/2015 dengan pokok permohonan

yang sedikit banyak mempunyai kesamaan dengan sebelumnya, pun pada akhirnya harus dinyatakan tidak dapat diterima oleh MK dengan dalih bahwa pemohon yang menyebut dirinya sebagai calon wakil walikota Surabaya dan anggota DPRD Surabaya tidak mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan di Mahkamah Konstitusi.

Untuk ketiga kalinya, permohonan uji materi terhadap pasal-pasal dalam Undang-Undang Pemilukada No. 08 tahun 2015 berkaitan sepanjang frasa paling sedikit dua (2) kembali dimohonkan oleh Effendi Gazali. Dalam permohonannya, ia menyebut dirinya sebagai pihak yang menurut penalaran wajar secara pasti akan terjadi berpotensi mengalami kerugian jika sampai tertundanya tahapan pemilihan kepala daerah. Selain itu, permohonan yang diajukan pada tanggal 06 Agustus 2015 ini juga mengajukan permohonan pemeriksaan prioritas dengan tujuan agar putusan yang dihasilkan bisa dilaksanakan pada Pemilukada serentak 09 Desember 2015. Pada akhirnya, tepat pada tanggal 28 September 2015, melalui putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015, majelis hakim MK menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian yang berarti dapat terlaksananya Pemilukada meski hanya diikuti satu pasang calon.

2. Ikhtisar Putusan

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga pelaksana kekuasaan yudikatif sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Salah satu kewenangan mahkamah Konstitusi

adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dengan memperhatikan hierarki perundang-undangan di mana kedudukan UUD 1945 menempati posisi teratas yang ini berarti bahwa semua produk hukum di bawahnya tidak boleh bertentangan dengannya.

Untuk menjamin hal tersebut, Undang-undang juga mengatur bahwa siapapun yang mendapati adanya pertentangan antara undang-undang dengan UUD 1945 dapat dan berhak mengajukan permohonan uji materi di hadapan Mahkamah Konstitusi. Pasal 51 ayat (1) UU MK menentukan bahwa pemohon adalah pihak yang hak dan atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: a.) perorangan warga negara indonesia, b.) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, c.) badan hukum publik atau privat, atau d.) lembaga negara. Menambahkan hal di atas, telah pula menjadi pendirian MK pasca putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud harus memenuhi syarat-syarat yang berupa, a.) adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945, b.) hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian, c.) kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar

Pasangan Calon yang mendaftar, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota memperpanjang masa pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari.

Pasal 89 ayat (4): Dalam hal sampai dengan berakhirnya perpanjangan masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya.

Pasal 89 A ayat (1): Dalam hal berdasarkan hasil penelitian perbaikan persyaratan pencalonan dan persyaratan calon tidak ada atau hanya 1 (satu) Pasangan Calon yang memenuhi persyaratan, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari.

Pasal 89 A ayat (3): Dalam hal sampai dengan berakhirnya pembukaan kembali masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya.

Pasal 91 ayat (1): Dalam hal pembatalan Pasangan Calon sebagai peserta Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 ayat (1) mengakibatkan jumlah Pasangan Calon kurang dari 2 (dua) pasangan, KPU Provinsi/KIP

Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menunda pelaksanaan penetapan Pasangan Calon peserta Pemilihan.

Menurut Efendi Gazali sebagai pemohon, pasal-pasal dan ayat-ayat di atas sudah akan dan berpotensi menghilangkan hak konstitusionalnya serta warga negara lainnya sebagaimana diatur dalam beberapa pasal dalam UUD 1945;

Pertama, pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pasal tersebut juga sejalan dengan pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya hanya memiliki satu pasangan calon terdaftar di KPUD, jelas tidak mendapat pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, dibandingkan dengan warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya memiliki lebih dari satu pasangan calon terdaftar di KPUD. Warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya hanya memiliki satu pasangan calon terdaftar di KPUD jelas mengalami perlakuan diskriminatif dibandingkan warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya memiliki lebih dari satu pasangan calon terdaftar di KPUD. Sangat perlu diperhatikan bahwa: ketidakpastian hukum dan perlakuan diskriminatif ini bisa

terjadi sejak masa pendaftaran pasangan calon maupun hingga tahap verifikasi selanjutnya.

Kedua pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Hal ini diperkuat dengan UU Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu di Pasal 43 yang menyatakan: Setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam Pemilu. Dengan demikian, warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya hanya memiliki satu pasangan calon terdaftar di KPUD, jelas mengalami kerugian hak memilih, yang tidak hanya bisa tertunda satu kali, namun bisa pula tertunda berkali-kali dalam kondisi tidak menentu.

Yang juga amat merugikan adalah, ketika pemilihan kepala daerah harus ditunda hingga Pemilihan Serentak selanjutnya yang antara lain bisa berjarak sampai 14 bulan (misal antara Desember 2015 ke Februari 2017), maka warga negara di daerah tersebut akan dipimpin oleh seorang pelaksana tugas, yang secara umum atau secara psikologis tidak dapat atau tidak mau membuat keputusan strategis dan penting dalam pembangunan daerah. Atau setidaknya dapat dinyatakan "Pembangunan di daerah tersebut tidak dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat, yang jelas legitimasinya, dan yang jelas Visi dan Misi serta Programnya telah diketahui oleh rakyat melalui Proses Pemilihan Kepala Daerah". Maka Hak-Hak Konstitusional warga negara berpotensi mengalami kerugian, sedikitnya ketidaksinambungan pembangunan yang dapat dirasakan secara fisik maupun psikologis, padahal

berbagai pasal dalam UUD 1945 jelas mengatur Hak Konstitusional Warga Negara yang harus berlangsung berkelanjutan serta tidak boleh mengalami perlambatan dan diskriminasi dibanding warga negara yang tinggal di daerah lain (yang pemilihan kepala daerahnya tetap dapat dilangsungkan). Di antaranya: Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; Pasal 28H ayat (1) UUD 1945: Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan; Pasal 28C ayat (1) UUD 1945: Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Dan beberapa Hak Konstitusional yang tetap harus berkelanjutan dan tidak boleh didiskriminasi lainnya.

Sebagai contoh, dalam bahasa langsung warga daerah yang mengalami hal tersebut di atas, terdapat kutipan Ryzkian Ariandi (24), tenaga pengajar Rumah Bahasa, lembaga kursus bahasa asing gratis milik Pemkot Surabaya (Kompas, 31 Agustus 2015, halaman 16): “Kalau pilkada tak jelas, kami juga resah, apalagi kalau akhirnya sampai ditunda gara-gara persoalan yang tidak penting. Surabaya akan dipimpin orang lain yang kami tidak kenal.”

Masih dari kutipan yang sama, Ryzkian khawatir pejabat wali kota Surabaya tidak memiliki visi yang sama dengan pemerintah sebelumnya. Ia khawatir berbagai program baik yang sudah dirintis terhenti. Dipimpin

seorang pejabat walikota, kata Ryzkian, ibarat membeli kucing dalam karung. Warga sama sekali tidak mengenal pemimpin tersebut. Berbeda dengan kepala daerah yang melalui proses pilkada yang sudah dikenal ketika berkampanye. Kompas, pada edisi dan halaman yang sama, juga mengutip M. Irfan, tukang becak, yang mengatakan bahwa rakyat kecil hanya ingin memilih pemimpin dan berharap pemimpin itu bisa membawa kotanya lebih maju. “Saya tiak mau tahu soal ontran-ontran (gonjang-ganjing) yang terjadi,” katanya.

Pada puncaknya, pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang tidak memiliki kepastian hukum, bersifat diskriminatif, dan berpotensi menyebabkan tidak hanya kehilangan hak pilih warga negara tapi juga perlambatan dan ketidaksinambungan pembangunan suatu daerah (karena pemerintahan dipimpin pelaksana tugas dan bukan pemimpin yang dipilih langsung oleh rakyat, yang dikenal visi, misi, dan programnya dalam proses pemilihan kepala daerah), tidak hanya merugikan warga negara di daerah tersebut namun sebenarnya juga seluruh warga negara Indonesia, yang amat berpotensi terlibat dengan hasil-hasil pembangunan di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia, misalnya hasil pembangunan dalam bentuk infrastruktur darat, laut, udara, fasilitas umum, dan sebagainya. Dengan demikian Pengujian UU 8/2015 terhadap UUD 1945 ini juga menjamin agar tidak terjadi kerugian warga negara sebagai bangsa, dan bukan hanya kerugian warga negara di daerah tertentu yang Pemilihan Kepala Daerahnya tertunda atau tidak mengalami kepastian hukum atau terdiskriminasi; hal ini

Perbedaan ini terjadi sebagai salah satu akibat langsung dari tidak adanya aturan yang jelas dalam memilih dan mengangkat pimpinan baik dalam al-Qur'an maupun dalam al-Hadith Rasulullah Saw. Pada masa Rasulullah Saw., karena yang menjadi pemimpin itu adalah beliau sendiri dengan pengangkatan sebagai Rasul dari Allah Swt., maka tidak ada yang protes di antara kaum muslimin. Akan tetapi karena Nabi Muhammad Saw. sendiri tidak menentukan siapa penggantinya sebagai pimpinan umat Islam dan bagaimana tata cara pemilihannya. Inilah yang menjadi pintu awal terjadinya perbedaan di antara sahabat dalam mengartikulasikan bagaimanakah seorang khalifah dipilih dan diangkat. Kita bisa melihat, empat *khulafaur rashidin* sepeninggal Rasulullah terbukti terpilih dan diangkat menjadi khalifah dengan mekanisme yang saling berbeda satu dengan lainnya, meski kesemuanya memiliki nilai dan substansi yang sama, yaitu musyawarah dan saling berkonsultasi.

Sejarah Islam klasik masa Rasulullah hingga *khulafaur rashidin* juga mengungkap bahwa kepala daerah atau gubernur bukanlah hasil pilihan rakyat, melainkan diangkat dan dipilih secara langsung oleh khalifah. Dalam kitab-kitab hadith dan *sirah* dapat dibuktikan bahwa gubernur-gubernur dalam banyak propinsi pemerintahan Islam dulu, selalu diangkat oleh Rasulullah Saw. sebagai kepala negara atau wilayah setempat. Misalnya, Mu'adh bin Jabal yang diangkat sebagai gubernur propinsi Yaman. Juga Ziyad bin Labid yang diangkat Rasulullah Saw. sebagai gubernur propinsi Hadramawt, serta Abu Musa al-Ash'ari sebagai gubernur propinsi Zabid dan

Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Sebutan lain untuk demokrasi normatif dan empirik tersebut adalah sebagai "*essence*" dan demokrasi sebagai "*performance*" yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering digunakan adalah demokrasi "*das sollen*" dan demokrasi "*das sein*".

Demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani "*demos*" yang berarti "rakyat" menekankan bahwa sesungguhnya kekuasaan dalam demokrasi adalah berada di tangan rakyat. Dari pemaknaan yang sama dan karenanya universal, demokrasi substansial telah memberikan daya pikat normatif yaitu dalam demokrasi harusnya berkembang nilai kesetaraan, keragaman, penghormatan atas perbedaan, kemanusiaan, kebebasan, tanggungjawab, kebersamaan, dan sebagainya. Di sisi lain, sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi hadir dan semuanya tidak terlepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Demokrasi berkembang dalam berbagai model antara lain terkait dengan kreativitas para aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sebagai kultur, sejarah, dan kepentingan.

Calon tunggal dalam pilkada serentak yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia merupakan salah satu bentuk demokrasi empirik. Keadaan munculnya "calon tunggal" adalah keadaan yang secara normatif tidak

terbayangkan. Hal ini berarti bahwa demokrasi dalam implementasi terus berkembang dan dipengaruhi oleh sistem politik yang terjadi di daerah atau tempat tersebut. Pada dasarnya, pelaksanaan atau implementasi suatu teori tidak bisa dilakukan sama persis dengan apa yang dikehendaki oleh teori atau konsep tersebut. Contohnya, Indonesia menganut sistem presidensiil dengan multipartai. Padahal secara konsep, pemerintahan presidensiil dengan multi partai dapat mengganggu kestabilan Presiden karena kuatnya gesekan antara eksekutif dan legislatif. Sama halnya dengan pilkada dengan calon tunggal, secara konsep pilkada dengan calon tunggal tidak dapat dikatakan tidak demokratis. Esensi utama demokrasi adalah keterlibatan nyata masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, rakyat adalah penentu kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diberikan oleh wakil-wakilnya melalui proses pemilihan sebagai kontrak sosial. Di samping itu, terdapat aspek kearifan lokal yang tidak dapat ditinggalkan begitu saja, dalam arti bahwa kearifan lokal harus menjadi bahan pertimbangan dalam pelaksanaan demokrasi. Munculnya calon tunggal dalam pilkada adalah suatu pelajaran bahwa demokrasi yang berjalan dalam tataran praktik akan selalu berkembang secara dinamis, dan hukum harus mampu mengikuti perkembangan masyarakat tersebut.

Jika masalahnya kemudian adalah ukuran dan derajat demokrasi di suatu negara itu sendiri, maka sesungguhnya upaya yang paling mutakhir untuk mengukur derajat demokrasi yang telah berlaku di banyak negara adalah dengan menggunakan konsep demokrasi sebagai pijakan awal, yakni dimensi

kompetisi dan dimensi partisipasi. Pengalaman di banyak negara mengungkapkan bahwa mustahil untuk melaksanakan konsep demokrasi dengan keadaan masyarakat yang secara material sangat miskin. Kondisi sosial ekonomi mempengaruhi kualitas demokrasi politik namun kondisi sosial ekonomi tidak menghambat pembangunan sistem demokrasi. Jika dikaitkan dengan apa yang terjadi di Indonesia, dengan pengalaman pada masa rezim orde baru yang otoriter dan pengawasan parlemen yang lemah, demokrasi menjadi benda mahal yang sulit untuk dicapai.

Tumbangnya rezim Orde Baru membuka pintu kesadaran masyarakat untuk membawa konsep demokrasi menuju arah yang diharapkan, yaitu kebebasan dan kesejahteraan. Itulah mengapa demokrasi penting untuk diterapkan di banyak negara, tak terkecuali Indonesia. Demokrasi harus dipercaya sebagai cara yang lebih baik untuk memerintah suatu negara dibandingkan dengan alternatif lain yang bukan demokratis. Demokrasi mampu mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum oktokrat yang kejam dan tirani, dengan kata lain, demokrasi akan menghindari pemerintahan yang tirani. Selain itu, demokrasi juga menjamin sejumlah hak-hak asasi warga negaranya yang mungkin tidak diberikan oleh sistem yang tidak demokratis, kebebasan umum, peluang untuk menentukan nasib sendiri, penghormatan terkait otonomi moral karena dengan demokrasi pemerintah akan memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggungjawab moral, dan mengembangkan kadar persamaan politik yang relatif tinggi.

mengalami proses demokrasi politik melalui pemilihan umum yang diikuti hanya dengan satu kandidat. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi pada tataran praktik sangatlah berkembang dan masih menjadi hal yang diperdebatkan dengan hal yang perlu digarisbawahi adalah konsep demokrasi politik tetap harus berada pada kriteria-kriterianya yang menopangnya, yakni kompetisi dan partisipasi. Demokrasi memunculkan manusia dengan hak-hak asasi yang melekat di dalamnya, salah satunya adalah hak memilih dan kebebasan berpolitik dalam demokrasi.

Apa yang terjadi dalam pilkada serentak tahun 2015 dengan fenomena munculnya calon tunggal jika dipandang secara teoritis bukanlah merupakan hal yang dapat dikatakan tidak demokratis. Partisipasi merupakan poin yang utama pula dalam pelaksanaan demokrasi politik. Meskipun hanya ada satu pasangan calon dalam pilkada, proses pemungutan suara harus tetap dilaksanakan karena hak pilih masyarakat merupakan kedaulatan rakyat yang keberadaannya dijamin oleh konstitusi. Jika hanya karena peserta pemilu diikuti oleh satu pasang calon dan pemilihan harus ditunda atau ditiadakan maka yang terjadi adalah pengabaian terhadap kebebasan hak pilih, baik hak pilih masyarakat untuk menentukan sendiri nasib daerahnya dan juga hak pilih pasangan calon untuk dipilih oleh masyarakat. Meskipun secara teoritis disebut bahwa kriteria demokrasi mensyaratkan adanya kompetisi dan partisipasi, namun keadaan-keadaan empirik tidak dapat dibatasi perubahan dan perkembangannya. Permasalahan aktual terkait demokrasi memang seringkali berbeda dalam beberapa dimensi penting yang dipengaruhi oleh

kedaulatan negara yang berasal darinya. Mekanisme pelaksanaan pemilu dan juga pilkada sebagai wahana optimalisasi hak politik rakyat memerlukan berbagai dukungan mulai dari pelaksanaan, proses dan pengawasan. Semenjak reformasi dan terbukanya gerbang demokrasi pasca rezim orde baru yang otoriter, KPU menjadi lembaga pelaksana yang netral dan memastikan beroperasinya hak politik rakyat atau kedaulatan rakyat di dalam proses pemilu. Lebih dari itu pula, proses pemilu sesuai dengan mekanisme dimaksudkan adalah adanya kompetisi penuh atau terbuka. Dengan demikian, semua penyandang hak politik berpeluang untuk menggunakan hak politik tersebut untuk menentukan wakil mereka yang terbaik. Setidaknya, rakyat yang dalam hal ini adalah penyandang hak politik memiliki kesempatan untuk “menilai” rekayasa politik yang dirancang untuk mempengaruhi hak politiknya. Hal yang tidak dapat dilepaskan juga dalam proses pemilihan umum adalah mengenai pengawasan yang dilaksanakan oleh pihak ketiga yang tidak berkepentingan langsung dengan kemenangan pemilihan umum. Dalam konteks ini Indonesia telah memiliki lembaga Badan pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Pelaksana Pemilu (DKPP).

Memaknai demokrasi tidaklah dapat dimaknai sepenggal demi sepenggal. Demokrasi yang dijalankan oleh suatu negara tidak dapat disamakan dengan demokrasi yang dianut oleh negara lain. Sejarah dan latar belakang lahirnya demokrasi di suatu negaralah yang menentukan konsep demokrasi. Utamanya, demokrasi diharapkan untuk menghindari kekuasaan yang tirani dengan memusatkan perhatian kepada manusia atau antroposentris. Konsep mengenai

Mengenai pemilihan gubernur atau kepala daerah, sejarah Islam klasik masa Rasulullah hingga *khulafāur rasyidīn* mengungkap bahwa kepala daerah atau gubernur bukanlah hasil pilihan rakyat, melainkan diangkat oleh khalifah. Dalam kitab-kitab hadith dan juga *sirah* dapat dibuktikan bahwa gubernur-gubernur dalam propinsi-propinsi pemerintahan Islam dulu, selalu diangkat oleh Rasulullah Saw. sebagai kepala negara. Misalnya Muadh bin Jabal yang diangkat sebagai gubernur propinsi Yaman. Juga Ziyad bin Labid yang diangkat Rasulullah Saw. sebagai gubernur propinsi Ḥaḍramawt, serta Abu Musa al-Ash'arī sebagai gubernur propinsi Zabid dan Aden. Jika diukur dengan timbangan shariah Islam, pengangkatan gubernur itu hanyalah melalui pengangkatan oleh khalifah bukan lewat cara pemilihan (pilkada) oleh rakyat di propinsi yang bersangkutan, bukan pula melalui cara penetapan secara otomatis sebagai jabatan yang diwariskan secara turun temurun.

Imam al-Mawardi dalam kitabnya, *Al Aḥkām al-Sulṭāniyah*, membagi gubernur menjadi dua. Pertama, gubernur yang diangkat dengan kewenangan khusus (*'imārah 'alā al-ṣalāt*). Kedua, gubernur dengan kewenangan secara umum mencakup seluruh perkara (*'imārah 'alā al-ṣalāt wa al-kharrāj*). Menurut al-Mawardi, syarat untuk menjadi gubernur tidak jauh berbeda dengan syarat yang ditetapkan untuk menjadi wakil khalifah (*mu'āwin tafwid*). Sementara *mu'āwin* syaratnya sama dengan syarat menjadi khalifah. Jadi, secara umum syarat menjadi gubernur sama dengan syarat menjadi

Perkembangan implementasi *shūrā* sejak Nabi hingga era dinasti Islam memang tidak memiliki pola yang baku. Demikian pula dalam konteks pelembagaan *shūrā* yang memiliki format beragam. Prinsip *shūrā* masuk dalam bentuk kelembagaan yang konkrit terjadi pada kurun abad kesembilan Maschi. Dimasa itu *shūrā* menjadi sebuah forum formal untuk meminta pendapat para ahli *shūrā* (orang-orang yang diminta mengemukakan pendapat), yang menurut literatur hukum kelompok yang juga membentuk *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* (orang-orang yang memilih penguasa). Banyak pemikir dan cendekiawan muslim kemudian menganggap bahwa *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* dalam pengertian ini adalah sama atau setidaknya dapat diidentikkan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana ada di Indonesia.

Meskipun begitu, pelembagaan majlis *shūrā* atau pembatasan makna dan esensi dari apa yang disebut dengan *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* bukanlah hal yang bisa diterima begitu saja. Kenyataan bahwa suksesi kepemimpinan adalah persoalan *ijtihadi* dan bukan *qaṭ’ī* harusnya membuka peluang untuk terus melakukan eksplorasi penafsiran dan implementasi atas nilai-nilai yang telah digariskan baik dalam naṣ atau fakta sejarah era awal Islam. Abdullah Al-Damiḡi menjelaskan, *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* dirumuskan semata-mata karena melihat kondisi masyarakat yang heterogen dan plural. Masyarakat dianggap

- Dahlan, Abdul Aziz dkk. *Ensiklopedi Hukum Islam*. jilid 5, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996.
- Damijī (al), Abdullah ibn Sulayman. *Imamah al-‘Udhma ‘Inda Ahl al-Sunnah Wa al-Jamā’ah*. Dār Ṭaybah, tt..
- Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Islam*. Jilid.1, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Hasan, M. Iqbal. *Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. Bogor: Gia Indonesia, 2002.
- Huwaidī, Fahmī. *Al Qur’an wa al Sulṭān, Humūm Islāmiyyah Mu’āṣirah*. Kairo: Dār al Syurūq, 1991.
- Jabbār (al), Abd. *al-Mughnī Fi Abwāb al-Tawḥīd Wa al-’Adl*. Kairo: Dār al-Miṣriyyah, 1965.
- Jindan, Khālīd Ibrāhīm. *Teori Politik Islam: Telaah Kritis Ibn Taimiyah tentang Pemerintahan Islam*. terj: Masrohin, Surabaya: Risalah Gusti, 1999.
- Khalaf, Abdul Wahab. *Ilm Uṣūl al-Fiqhi*. cet-12, Dār al-Qalam, 1978 M/1398 H.
- Laghā, ‘Alī Muḥammad. *al-Shūrā Wa al-Dimuqrāṭiyyah: Baḥth Muqārin Fi al-Usus Wa al-Munṭalaqāt al-Nazariyyah*. tt.
- Lewis, Bernard Lewis. The Return of Islam. dalam Michael Curtis (ed.), *Religion and Politics in Middle East*, Boulder: t.p., 1981.
- Ma’arif, Ahmad Syafi’i. *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES, 1987.
- Māwardī (al), Abī al Hasan. *Al Ahkām al Sulṭāniyyah*. Beirut: Dār al Fikr, t.t..
- Madjid, Nurcholis. *Cendekiawan Dan Religiusitas Masyarakat*, Kolom-Kolom Di Tabloid Tekad. cet.1, Jakarta: Pramadina, 1999.
- , *Cita-cita Politik Islam Era Reformasi*. cet. 1, Jakarta: Paramadina, 1999.

- , *Islam Agama Kemanusiaan, Membangun Tradisi Dan Visi Baru Islam Indonesia*. cet. 1, Jakarta: Paramadina, 1995.
- , *Islam Kemodernan Dan keIndonesiaan*. cet. 8, Bandung: Mizan, 1995.
- , *Kaki Langit Peradaban Islam*. cet.1, Jakarta: Paramadina, 1997.
- , *Masyarakat Religius*. cet. 1, Jakarta: Paramadina,1997.
- Mahdī, Fadhlullāh. *al-Shūrā, Ṭabī'ah al-Hākimiyyah fī al Islām*. Beirut: Dār al-Andalus, 1984.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Mawdudi (al), Abu al-A'la. *al-Khilafah wa al-Mulk*. Kairo: al-Mukhtar al-Islami, 1989.
- Na'im (An), Abdullahi Ahmed. *Islam Dan Negara Sekuler*. (Terj.), cet. I, Bandung: Mizan, 2007.
- Prihatmoko, Joko J. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*. Semarang: Pustaka Pelajar, 2005.
- Rāzī (al), Fakhr al-Dīn. *al-Tafsīr al-Kabīr Wa Mafātīḥ al-Ghayb*. Juz. 5, Beirut: Dār al-Fikr, 1994.
- Rahman, Fazlur. *Islam, New York, Chicago*. San Fransisco: Holt, Reinhart, Winston, 1996.
- Rahman, Fazlur. *The Principle of Shura and the Role of Ummah dalam State, Politics and Islam*. Indianapolis: American Trust Publication, 1986.
- Riḍā, Muhammad Rashīd. *Tafsīr al-Mannār*. tt: al-Hay'āt al-Miṣriyyat al-‘Āmmat Li al Kitāb, 1990.
- Sjadzali, Munawwir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: UI Press, 1990.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007.
- Surbakti, Ramelan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo,1992.

- Taymiyah, Ibn. *Minhāj al-Sunnah al-Nabawiyyah Fī Naqd Kalām al-Shī'ah Wa al-Qadr*. Jilid IV, Beirut: Dār al-Kutub, tt.
- Thālib, Shūfi Husein Abu. *Taṭbīq al-Syarī'ah fī al-Bilād al 'Arabiyyah*. Mesir: Dār al Nahdhah al 'Arabiyyah, 1995.
- Zed, Mestika. *Metodologi Penelitian Kepustakaan*. Jakarta; Yayasan Obor Indonesia, 2004.
- Rowland, Paul. *Pilkada Langsung dan Demokrasi: Pilihan-Pilihan Kreatif untuk Indonesia*. Makalah disampaikan pada seminar sehari tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Jakarta, 5 April 2005.
- Syahuri, Taufiqurrahman. *Anatomi Putusan MKRI tentang pilkada*. Makalah, Seminar putusan mahkamah Konstitusi Pengujian UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, kerjasama Puslitka MK, Hans Seidel Foundation, dan PS-HTN-FH-UI, Jakarta, 28 Maret 2005.
- Putusan Mahkamah Konsitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian UU Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945.