BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Carl J. Federick mendefinisikan kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau badan pemerintahan yang memiliki wewenang dan dalam melaksanakan usulan tersebut terdapat beberapa hambatan dan tantangan untuk mencapai tujuan terstentu. Kebijakan juga dapat didefinisikan sebagai konsep dan asas yang menjadi garis besar pelaksanaan kepemimpinan, pekerjaan, dan cara bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip, tujuan, cita-cita dan garis pedoman dalam usaha mencapai sasaran.[1] Selain itu kata kebijakan juga diartikan sebagai tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan oleh sejumlah pelaku atau individu untuk memecahkan suatu masalah. Kebijakan diklasifikasikan menjadi dua: substansif dan prosedural. Kebijakan substantif adalah kebijakan, kegiatan, usulan dan tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural adalah cara, tekhnik, dan konsep bagaimana kebijakan itu dilaksanakan.[2]

Kebijakan Publik menurut Thomas Dye adalah segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dijalankan atau tidak dijalankan. Kebijakan

[1]Taudiqurokhman, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: FISIP UMB Pers, 2014), hal. 2

[2]Arifin Tahir, *Kebijakan dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT. Pustaka Indonesia Press, 2011), hal. 40

publik juga harus dilaksanakan oleh badan-badan dan aparat pemerintah.[3] Pada dasarnya kebijakan publik adalah kebijakan yang memiliki ruang lingkup yang sangat luas karena mencakup berbagai aspek seperti politik, ekonomi, sosial, budaya dan hukum. Selain itu, kebijakan publik jika dilihat dari cakupannya bisa bersifat nasional, regional, dan lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah, keputusan gubernur, peraturan daereah kabupaten dan lain sebagainnya. Pengertian kebijakan publik (*public policy*) didefinisikan sebagai aturan dari pemerintah, aparat pemerintah atau lembaga-lembaga pemerintah yang bersifat memaksa dan harus diterima oleh masyarakat.[4] Menurut Budiman Rusli dalam bukunya "Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik yang Responsif" kebijakan publik adalah sebuah alat pemerintahan yang berguna untuk mencapai tujuan publik, bukan tujan orang perorang maupun kelompok dan golongan. Kebijakan publik sangat penting karena keberadaannya menentukan tercapainya sebuah tujuan, meskipun dalam mencapai tujuan tersebut masih ada hambatan dan tantangan dan tahap-tahap yang harus dijalani. Keberadaan kebijakan publik juga bisa sangat krusial jika pembuatannya melalui proses yang berkualitas untuk hasil yang terbaik. Adanya kebijakan publik harus memiliki tujuan yang jelas dan berbentuk semacam konstitusi yang harus menjadi acuan kemana dan bagaimana kebijakan itu menuju dan dirumuskan untuk mencapainya.[5]

---

[3]Taufiqurrahman, *Kebijakan Publik*..., hal. 13

[4]*Ibid*., hal. 3

[5]Budiman Rusi, *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*, (Bandung: Hakim Publishing, 2013), hal. 9

Kebijakan publik identik dengan aturan, pendapat atau regulasi yang dibuat menjadi suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah, lembaga pemerintah maupun aparat pemerintah yang harus dipahami dan dilaksanakan oleh masyarakat. Kebijakan publik pada awalnya adalah isue yang diidentifikasi untuk mencari penyelesaian masalah terbaik dan dibentuklah prosedur penyelesaian berupa aturan hukum dan menyangkut kepentingan bersama yang diatur melalui formulasi kebijakan dan disepakati oleh lembaga legislatif dan eksekutif untuk ditetapkan menjadi kebijakan publik.[6] Menurut Jimly Ashiddiqie, Kebijakan Publik adalah kewenangan baik yang mengikat seperti undang-undang dan tidak mengikat seperti Anggaran Pengeluaran dan Belanja Negara (APBN) yang dikeluarkan oleh badan hukum publik (*persone morale*).[7]

2. Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu upaya dan regulasi pemerintah dalam mencari solusi masalah di masayarakat. Kebijakan publik di Indonesia secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok yaitu:[8]

a. Kebijakan publik yang bersifat Makro.

Kebijakan publik makro adalah bentuk kebijakan publik yang masih bersifat strategis namun belum implemntatif, hingga memerlukan kebijakan publik penjelas atau divisiasi yang sering disebut sebagai peraturan

[6]Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi*..., hal. 47

[7]Jimly Ashiddiqie, *Organisasi Negara dan Lembaga-lembaga Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 79.

[8] *Ibid*., hal. 48

perlaksanaan dan petunjuk pelaksanaan. Kebijakan publik yang bersifat umum, makro atau mendasar di Indonesia misalnya; Undang-undang Darar 1945 (UUD 1945), Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (UU/Perppu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.[9]

b. Kebijakan publik yang bersifat Meso.

Kebijakan publik meso atau menengah merupakan kebijakan publik yang berfungsi sebagai penjelas pelaksanaan bagi kebijakan publik makro. Kebijakan publik tersebut menjadi penjelas terhadap kebijakan pemerintah yang masih umum dan belum terdivisiasi. Kebijakan publik meso di Indonesia misalnya; Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Wali Kota. Kebijakan publik meso bisa juga berupa Surat Keputusan Bersama (SKB) antar menteri, Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

c. Kebijakan Publik yang bersifat Mikro.

Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan publik yang berfungsi mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Kebijakan tersebut sudah menjelaskan cara atau teknis pelaksanaan di lapangan. Kebijakan publik yang bersifat mikro di Indonesia bisa berupa peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

---

[9] *Ibid.,* hal. 49

3. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Regulasi/kebijakan pemerintah yang berlaku di masyarakat bukan sekedar untuk menyelesaikan kewajiban saja. Kebijakan publik pada dasarnya merupakan sikap responsif dari pemangku kebijakan atas isu-isu yang beredar di masyarakat. Isu merupakan embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka ia akan masuk dalam agenda kebijakan. Isu yang beredar tidaklah langsung direspon oleh pembuat kebijakan, isu tersebut masih bersaing dengan isu-isu lain. Proses pembuatan kebijakan publik di Indonesia melalui beberapa fase. Secara umum, pembuatan kebijakan publik bisa diuraikan sebagai berikut:

a. Perencanaan Kebijakan

Salah satu proses dalam membuat kebijakan publik adalah perencanaan kebijakan (*policy planning*). Perencanaan kebijakan dimuali dengan adanya perumusan masalah (definiting problem). Perumusan masalah adalah tahap menganali dan mengidentifikasi masalah. Selain keseriusan dan komplekstasi, akibat adanya masalah tersebut harus diperhatikan oleh pemangku kebijakan. Setelah masalah diidentifikasi dengan baik, tahap berikutnya adalah agenda kebijakan. Agenda kebijakan adalah tuntutan-tuntutan agar para pemangku kebijakan terdorong untuk memilih atau melakukan tindakan. Barbara Nelson menyatakan bahwa agenda kebijakan ialah saat pejabat publik belajar mengenai masalah-masalah baru dan memutuskan untuk memberi respon secara personal serta

memobilisasi organisasi yang mereka memiliki untuk merespon masalah tersebut.[10]

Proses perencanaan tidak berhenti pada tahap agenda kebijakan saja, berikutnya adalah proses pemilihan alternatif pemecahan masalah. Alternatif pemecahan masalah adalah serangkaian cara yang ditawarkan oleh aktor-aktor pembuat kebijakan. Faktor yang mempengaruhi terpilihnya alternatif pemecahan masalah antara lain adalah faktor kepentingan dan persentase kesuksesan dalam memecahkan masalah.[11]

Tahap terakhir dari perencanaan ialah penetapan kebijakan. Penetapan kebijakan adalah solusi yang diambil untuk menyelesaikan masalah publik dan sudah memiliki kekuatan hukum tetap. Kebijakan yang dipilih merupakan kebijakan yang dianggap baik oleh aktor-aktor pemangku kebijakan. Aktor pembuat kebijakan bisa dibedakan menjadi dua tipe. Pertama, mereka yang bisa membuat kebijakan atau mempengaruhi terbetuknya kebijakan secara resmi, misalnya pemerintah baik eksekutif, yudikatif dan legislatif serta birokrasi. Kedua, mereka yang tidak termasuk dalam pemangku kebijakan secara resmi namun bisa mempengaruhi adanya kebijakan, misalnya partai politik, warga negara dan individu.[12]

---

[10]Budi Winarto, *Kebijakan Publik Teori dan Proses* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015), 124

[11] *Ibid*., hal. 121

[12] *Ibid*., hal. 122

b. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan undang-undang oleh berbagai aktor dan organisasi dengan prosedur dan teknik kerja sama untuk menjalankan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan dan program. Ripley dan Frangklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata.[13] Pelaksanaan kebijakan memiliki beberapa teknik atau pendekatan. Pertama, pendekatan perintah dan pengawasan yang meliputi penggunaan mekanisme-mekanisme koersifm seperti pembentukan standart atau aturan baku, inspeksi dan pengenaan sangksi terhadap para pelanggar yang tidak mau memenuhi aturan pemerintah. Kedua, pendekatan insentif ekonomi atau pasar yang mencakup penggunaan kredit pajak, subsidi untuk mendorong kepentingan-kepentingan swasta agar mematuhi aturan.[14]

Implementasi kebijkan publik sebagai suatu regulasi dari pemerintah tidak hanya dilakukan oleh satu orang atau lembaga saja. Mengacu pada praktik yang dilaksanakan di Indonesia, kebijakan publik memiliki beberapa aktor sebagai pelaksanan seperti birokrasi, lembaga legislatif, peradilan, kelmpok-kelompok penekan dan kolompok-kelompok di masyarakat. Kelompok pertama sebagai pelaku kebijakan adalah eksekutif. Lembaga eksekutif sebagai salah satu pelaksana kebijakan publik memiliki wewenang pelaksanaan di bidang administrasi secara luas. Mereka berkerja atas dasar

[13] *bid*., hal. 144
[14] *Ibid*., hal. 222

perundang-undang yang berlaku dan berperan sebagai eksekutor kebijakan. Kelompok kedua adalah lembaga-lembaga legistatif. Lembaga legislatif lebih di Indonesia adalah lembaga yang berwenang membentuk undang-undang yang menjadi acuan pelakanaan kebijakan publik. Lembaga ketika adalah lembaga-lembaga yudikatif. Pelaksanaan kebijakan publik juga dikontrol oleh lembaga-lembaga peradilan untuk menghindari adanya penyalahgunaan wewenang oleh pihak birokrasi dan legislatif. Kelompok ke empat adalah kelompok-kelompok penekan. Kelompok tersebut adalah kelompok yang berasal dari birokrasi, legislatif, yudikatif dan masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap kebijakan yang ada. Kelompok terakhir adalah organisasi-organisasi masyarakat. Organisasi masysrakat seringkali dilibatkan dalam pelaksanaan kebijakan publik, hal ini untuk menyukseskan pelaksanaan kebijakan dan menuai hasil yang maksimal.[15]

Langkah-langkah implementasi kebijakan setidaknya memiliki beberapa tahapan. Tahapan harus disusun dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab agar hasil dari kebijakan yang direncanakan maksimal. Langkah pertama, menyediakan sumber daya (anggaran, personil, dan sarana) dalam pelaksanaan kebijakan. Kedua, melakukan interpretasi dan penjabaran kebijakan dalam bentuk peraturan dan petunjuk pelaksanaa. Tiga, menyusun rencana sejumlah langkah kegiatan menurut waktu, tempat, situasi, dan anggaran. Keempat, pengorganisasian secara rutin personil, anggaran, dan sarana materiil lainnya. Kelima, memberikan manfaat,

[15] *Ibid*., hal. 221

pengenaan beban dan pengaturan terhadap individu masyarakat pada umumnya. Terakhir, adanya alternatif kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk membuat solusi bagi masyarakat yang tidak mendapat manfaat dari kebijakan yang sudah dilaksanakan.[16]

c. Evaluasi kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Evaluasi kebijakan bukan hanya dilakukan terhadap tahap akhir dari kebijakan saja, melainkan menilai keberhasilan dari semua proses kebijakan mulai dari tahap perumusan masalah, agenda kebijakan, implementasi kebijakan sampai evaluasi kebijakan.[17]

Menurut Lester dan Stewart, ada dua hal yang dinilai dalam proses evaluasi kebijakan. Pertama, mengidentifikasi konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Kedua, menilai tingkat keberhasilan dan kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standart atau kriteria yang ditetapkan sebelumnya. Tipe-tipe evaluasi kebijakan menurut James Anderson terbagi menjadi tiga tipe. Pertama, evaluasi kegiatan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Tipe evaluasi ini menganggap evaluasi kegiatan sama pentingnya dengan implementasi dan perencanaan kebijakan, artinya melalui kebijakan tersebut, para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat dan dampak dari kebijakan,

[16] Ramlan Subekti, Memahami Ilmu Politik (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), hal. 198-199

[17] *Ibid*., hal. 227

program, dan proyek yang dijalanka. Kedua, tipe evaluasi kebijakan yang menfokuskan pada pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, tipe ini hanya mengidentifikasi efisiensi dari pelaksanaan kebijakan dan tidak terlalu mementingkan dampak yang diakibatkan dari kebijakan yang dijalankan. Ketiga, tipe evaluasi program sistematis. Tipe evaluasi ini diberlakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dijalankan dinyatakan tercapai. Tipe evaluasi sitematis juga diarahkan untuk mengukur dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpertimbangan sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah di masyarakat.[18]

4. KTP-E Sebagai Kebijakan Publik

Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-E) merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum Nomor Identitas Kependudukan (NIK).[19] Nomor Induk Kependudukan (NIK) adalah nomor identitas Penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia.[20] Pemberlakuan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-E) sebagai kebijakan publik awalnya melalui Undang-undang no 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa Nomor Induk Kepedudukan (NIK) adalah nomor pribadi yang dimiliki oleh

[18]*Ibid*., hal. 227

[19]Pasal 1 ayat 14 Undang-undang No 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, hal. 5

[20]*Ibid*., pasal 1 ayat 12, hal. 4

setiap penduduk Indonesia yang bersifat unik dan khas dan KTP adalah Kartu Tanda Penduduk yang menjadi bukti berupa dokumen resmi yang dikeluarkan oleh institusi yang berwenang.[21] Undang-undang No 23 Tahun 2006 kemudian diatur oleh Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 2007 sebagai acauan pelaksanaan. Peraturan Pemerintah tersebut menyebutkan bahwa pencantuman NIK dilaksanakan oleh Kecamatan.[22]

Implementasi program KTP-E secara nasional pertama kali diluncurkan pada tahun 2009 dengan enam kabuaten/kota sebagai daerah percontohan. Kabupaten/kota tersebut adalah Padang, Makassar, Yogyakarta, Denpasar, Cirebon dan Bali.[23] Salah satu alasan adanya program KTP-E adalah upaya pemerintah dalam mengatasi adanya penduduk yang mempunyai data ganda. Artinya, setiap penduduk hanya memiliki satu KTP-E dan data yang tertera di dalamnya adalah data tunggal karena sudah terpadu pemprogramannya secara nasional.[24]

Secara umum, KTP-E merupakan program pemerintah yang dilatar belakangi adanya kemungkinan data penduduk ganda jika masih menggunakan KTP Konvensional. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang adanya kecurangan terhadap negara, seperti: a) menghindari pajak, 2) memudahkan pembuatan paspor yang tidak bisa dibuat di seluruh kota, 3)

---

[21]Ayat 12 dan 14 pasal 1 Undang-undang No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, hal, 6

[22]Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 2007 tentang Nomor Induk Kependudukan, hal. 2

[23]Roni Ekha Putra dan Tengku Rika Valentina "Implementasi Program KTP Elektronik (e-KTP) di Daerah Percontohan dalam *MIMBAR, Jurnal Sosial dan Pembangunan*, Desember 2011, hal. 194

[24] *Ibid*., hal. 196

mengamankan korupsi, 4) menyembunyikan identitas, 5) pemilih ganda dalam porses pemilihan umum.[25]

B. Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilihan Umum atau Pemilu adalah sarana kedaulatan ratkyat unhuk memilih anggota Dewan perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan unhrk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan siara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[26]

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu bentuk kebijakan publik karena diatur dan dilaksanakan oleh pemerintah serta berdampak pada masyarakat luas. Rencana pelaksanaan Pemilihan Umum tertuang pada pasal 1 ayat 2 UUD 1945, Pasal 7 UUD 1945, Pasal 3 UUD 1945 dan pasal 19 UUD 1945 serta sila ke empat Pancasila yaitu “Permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Ketentuan konstitusional dalam undang-undang dasar dan sila tersebut memberikan isyarat adanya proses mekanisme pemilihan yang diselenggarakan dalam jangka lima tahunan. Namun, karena keadaan negara yang belum meyakinkan,selama berlakunya UUD 1945 tahap pertama (1945-1949)

[25] Agni Wulandari, Untung Sri Hardjanto, dan Retno Saraswati, “Penerapan E-Ktp Di Kota Semarang" dalam *Diponegoro Law Journal* , Tahun 2013, hal. 2

[26] Pasal 1 ayat UU No 7 Tahu 2017 tentang Pemilihan Umum, hal. 3

pemilihan umum tersebut belum pernah dilaksanakan. Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) pertama kali di Indonesia dilakasanakan sesuai dengan pemberlakuannya Undang-undang Dasar Sementara (UUDS 1950) pasal 53 yang berbunyi "kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa, kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan kebersamaan serta dengan pengumutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang menjamin kebebasan mengeluarkan suara". Atas dasar itulah kemudaian Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membentuk Undang-undang Np. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR serta dilaksanakannya Pemilihan Umum pertama pada tanggal 29 September 1955.[27]

Pemilihan umum ke dua di Indonesia diselenggarakan pada masa kekuasaan Orde Baru berdasarkan ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1965 yang menyatakan "Pemilihan umum yang bersifat langsung , umum, bebas, dan rahasia diselenggarakan dengan pemungutan suara selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968, namun karena kendala kondisi politik dan ekonomi yang tidak stabil hingga tanggal yang ditetapkan, pemilihan umum tidak bisa dilaksanakan. Hal itu menyebabkan terbitnya ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968 yang menetapkan pemilihan umum selambat-lambatnya dilaksanakan pada 5 Juli Tahun 1971 dengan menganut sistem proporsional. Pemilihan umum dengan sistem proporsional adalah pemilihan umum yang dilaksanakan dengan cara pembagian kursi yang ada di Parlemen kepada

[27] Ni'matul Huda, *Hukum Tatanegara Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hal. 286-288

partai-partai politik sesuai dengan imbangan prolehan suara yang didapat. Oleh karena itu sistem pemilihan umum ini disebut juga dengan "sistem perimbangan".[28] Atas dasar ketetapa MPRS tersebut, Presiden dan DPR menetapkan Undang-undang No. 15 Tahun 1968 tentang Pemilihan Umum Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan Undang-undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.[29]

Setelah sukses melaksanakan pemilihan umum pada tahun 1971, berangsur-angsur setelahnya dilaksanakan pemiihan umum kembali pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, dan terakhir 2014. Pemilihan umum pada tahun 1977 sampai 1992 menggunakan sistem pemilihan umum yang sama yaitu proporsional, namun pemilihan umum pada 1997 dan 1999 sistem pemilihan yang diterapkan sudah mulai mengalami perubahan. Pemilihan umum tahun 1997 menggunakan sistem perwakilan berimbangan dengan stelsel daftar dan pemilihan umum pada tahun 1999 menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar.[30] Pemilihan umum pada tahun 2004 adalah pemilihan umum dengan agenda pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk pemilihan Anggota DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional terbuka dan DPD menggunakan sistem distrik. Sistem distrik adalah sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik (wilayah) pemilihan yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia di parlemen.[31]

---

[28] *Ibid*., hal. 293
[29] *Ibid*., hal. 288
[30] *Ibid*., hal. 291
[31] *Ibid*., hal. 294

Pasca perubahan ke empat Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) tahun 2001, pemilihan umum diatur dengan tegass pada pasal 22 E yang memuat ketentuan bahwa pemilihan umum harus mengandung unsur lansung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dengan jangka waktu lima tahun sekali. Menurut pasal tersebut pemilihan umum adalah pesta demokrasi guna memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diseenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.[32]

2. Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada)

Pemilihan Kepala Daerah adalah wujud dari adanya sistem Desentralisasi Politik di Indonesia. Pemilihan Kepala daerah jika dikaji dari sistem demokrasi merupakan penerapan demokrasi di daerah untuk menyeleggarakan pergantia kepala daerah secara langung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pemilihan kepala daerah baik secara langsung dipilih oleh rakyat ataupun dipilih oleh DPRD sebanarnya sama-sama merupakan implementasi dari konsep demokrasi. Undang-undang Dasar 1945 tidak menyebutkan pemilihan kepala daerah harus secara langsung dipilih oleh rakyat atau dipilih DPRD melainkan dipilih secara demokratis.[33] Pemilihan Kepala Daerah (pemilukada) merupakan proses demokrasi untuk memilih salah satu pasangan calon yang dilaksanakan dalam lingkup daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya) berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Calon kepala daerah yang

[32] *Ibid*., hal. 289-290
[33] *Ibid*., hal. 160

dipilih haruslah warga negara Indonesia yang sudah memenuhi syarat sesuai ketentuan Undang-undang Pemilu No. 7 tahun 2017. Ketentuah mengenai prolehan suara adalah pasangan calon yang unggul sebagai pemenang, jika pasangan calon prolehan suaranya tidak ada yang sampai 25 % maka akan dilakukan pemilihan ulang dengan ketentuan pasangan yang unggul pada putaran kedua akan dinyatakan sebagai pemenang walaupun suarai yang ada pada putaran kedua tersebut tidak sampai 25%. Berbeda dengan pemilihan yang jumlah pasangan calonnya lebih dari dua, pasangan calon harus meraih 50% suara untuk menang jika tidak sampai maka akan dilakukan putaran kedua dengan ketentuan peserta pasangan calon terbanyak satu dan dua. Pada putaran kedua, pasangan calon yang unggul dinyatakan sebagai pemenang.[34]

Pemilihan kepala daerah adalah implementasi konsep demokrasi di daerah. Melalui pemilihan kepala daerah, masyarakat menuangkan hak politik berupa ikut serta dalam proses pemilihan dengan tanpa adanya diskriminasi. Selain termasuk hak politik, memilih juga merupakan kebebasan untuk melatih, mengangkat, memilih atau menunjuk secara bergantian pemimpin-pemimpin yang layak sesuai dengan persyaratan dan standar dari undang-undang agama atau kepercayaan.[35]

[34]Ardiyansyah, *Administrasi Pemerintahan Daerah dalam Analisis*, (Jakarta: Fisipol Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama, 2015), hal. 47

[35] Rohna K.M. Smith, *Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hal. 109

3. Dinamika Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Dinamika pemilihan kepala daerah di Indonesia menurut Undang-undang No 1 Tahun 1945 dilakukan oleh dewan. Sementara jika mengacu pada Undang-undang No 22 tahun 1948 dipilih oleh pemerintah pusat dengan calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemilihan kepala daerah kemudian mengalami perubahan sejak berlakunya Undang-undang No 1 Tahun 1957 sampai Undang-undang No 5 tahun 1974 dengan ketentuan Pemerintah Daerah dipilih oleh DPRD, kepala daerah tingkat I (Gubernur) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan kepala daerah tingkat II (Bupati/Wali Kota) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.[36]

Pemilihan daerah pada masa Orde Baru (1971-1997) hanya berputar pada poros ABRI, Birokrat dan Golkar. Hal ini merupakan akibat sistem politik Soeharto yang mampu menguasi lebih dari 50% suara di Parlemen dan selalu memnagkan pemilihan umum berlangsung enam kali pada masa kekuasaannya. Tahun 2007 adalah pemilihan kepala daerah DKI Jakarta merupakan awal dari perubahan mekanisme pemilihan dari yang awalnya dilakukan secara tidak langsung (perwakilan) menjadi langsung dipilih oleh rakyat. Setelah sukses melaksanakan pemilihan tersebut, disusunlah upaya untuk melaksanakan pemilihan secara serentak yaitu, pada tahun 2014 pemilukada dilaksanakan di 10 daerah Kabupaten/kota, diikuti tahun 2015 meliputi 9 Provinsi, 224

[36] Yusnanis Hasyimsoem, dkk, *Hukum Pemerintahan daerah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hal. 158.

Kabupaten dan 36 Kota, pada tahun 2017 dilaksanakan di 7 Provinsi, 76 Kabupaten dan 18 Kota di Indonesia.[37]

4. Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Pemilihan kepala daerah serentak adalah proses demokrasi yang melibatkann puluhan bahkan ratusan provnsi dan kabupaten di Indonesia yang dipilih secara langsung pada hari dan tanggal yang sama. Konsep pemilihan secara nasional namun partisipan adalah masyarakat yang berdomisili di daereah dimana pemilihan tersebut dilaksanakan. Konsep pemilihan kepala daerah serentak meskipun dilaksanakan secara nasional, namun secara teori politik adalah pemilihan daerah (*local elections*).[38]

Perubahan proses pemilihan yang awalnya dilakukan secara mandiri oleh daerah menjadi pemilihan serentak didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Adapun alasan dari putusan tersebut diantaranya:[39]

a. Alasan konstitusional untuk menjamin hak-hak warga negara dalam proses pemilihan yang dijamin oleh konstitusi berupa persamaan keudukan di dalam hukum dan pemerintahan (pasal 27 ayat 1), hak untuk memperoleh jaminan, pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (pasal 28D ayat 1), hak untuk

[37] *Ibid*., hal. 159

[38] Muhktar Sarman, *Pilkada Serentak Quo Vadis Kedaulatan Rakyat*, (Yogyakarta: MSAP UNLAM, 2015), hal. 51

[39] Ria Casmi Arrsa, "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi" dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 3, September 2014, hal. 621-624

memeroleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (pasal 28D ayat 3) dan perwujudan kedaulatan rakyat (asal 1 ayat 2 dan asal 6A ayat 1);

b. Menjamin hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan konsep *pilitical efficacy* dimana warga negara dapat membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinan sendiri;
c. Hak warga negara untuk memilih secara efisien pada pemilihan umum serentak terkait penggunaan waktu, energi dan biaya warga negara dalam mobilisasi untuk ikut dalam proses pemelihan;
d. Pada sisi efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, berdasarkan riset pendahuluan pemohon, perhitungan pemborosan penyelenggaraan pemilu tidak serentak (berasal dari APBN dan APBD, dan juga pajak warga negara) bisa berkisar antara 5 hingga 10 Trilyun Rupiah dalam hal Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dibuat terpisah dengan Pemilu Anggota DPR/D dan DPD; atau sampai berkisar 20 hingga 26 Trilyun (karena Pemilu Kepala Daerah tidak dapat dilaksanakan secara serentak);
e. Adanya pemilihan umum yang dilaksanakan secara serentak akan mendorong partai politik lebih cermat dalam menentukan arah kaderisasinya, apakah ke arah anggota legislatif di tingkat mana, ataukah ke arah Presiden dan Wakil Presiden, dan di masa depan ke arah calon kepala daerah di tingkat mana (sehingga tidak terjadi seorang kader mencoba mencari peruntungan politik di aneka tingkatan pada aneka tahun pemilihan). Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara serentak juga sering dikaitkan dengan peluang memunculkan pemimpin-pemimpin eksekutif alternatif; dan

f. Adanya Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara serentak juga sering dikaitkan dengan Penghematan serta Pencegahan korupsi politik, bersamaan dengan Pencegahan politik uang yang bisa mencapai ratusan Triliun.

5. Konsep Pemerintahan Daerah di Indonesia

Sebagai pelaksana desentralisasi di Daerah telah dibentuk organisasi Pemerintahan Daerah yang terdiri dari DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Masing-masing berdiri sendiri. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya. Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis lainnya sesuai dengan kebutuhan Daerah. Susunan organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA) sesuai dengan pedoman yang ditetapkan Pemerintah.[40]

Konsep pemerintahan daerah awalnya di susun berdasarkan Undang-undang Dasar 1945. Pasal 18 ayat 1 undang-undang tersebut berbunyi : Negara Kesatuan Repoblik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur Undang-undang. Definisi tentang kepala daerah berikutnya diatur dalam pasal 18 ayat 5

[40] Ardiyansyah, *Administrasi Pemerintahan Daerah dalam Analisa*..., hal. 45

Undang-undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah merupakn otonomi yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintah kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.[41]

Secara umum, akuntabilitas politik adalah pertanggungjawaban pemerintah dalam mengatur urusan pemerintah ang berkaitan dengan tercapainya tuntutan masyarakat. Akuntabilitas politik biasanya dikaitkan dengan proses pemilihan umum yang diberikan kepada masyarakat untuk memilih para politis untuk menduduki posisi legislati dan eksekutif dalam suatu pemerintahan.[42]

C. Hak Asasi Manusia

1. Pengertian Hak Asasi Manusia

Hak asasi Manusia atau Human Right adalah hak yang bersumber dari Alam dan seumber utamanya adalah Allah. Filosofi HAM adalah kebebasan yang berbasis pada kebebasan orang lain.[43] Artinya, HAM tidak terbatas namun jika melewati kebebasan orang lain maka, daya HAM tersebut berakhir. Undang-undang No. 39 Tahun 1999 HAM mendinisikan HAM sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan Anugrah dari-Nya yang wajib

---

[41] *Ibid*., hal. 18

[42] Ardies Lionardo, *Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Tunggal Mandiri Publishing, 2011), hal. 124

[43] Nurul Qomar, *Hak Asasi Manusia dalam Hukum Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hal. 16-17

dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.[44]

Hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun.[45] HAM merupakan kerangka kerja konseptual yang mencoba mengintegrasikan norma, standar, dan prinsip HAM ke dalam proses pembangunan dengan tujuan akhir dan sasarannya adalah ternikmatinya HAM.[46]

2. Klasifikasi Hak Asasi Manusia

Klasifikasi Hak Asasi Manusia menurut UUD 1945 perubahan ke-2 dibagi menjadi hak-hak sipil, hak-hak politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan hak-hak khusus dan pembangunan. Pelaksanaan hak politik, ekonomi, sosial dan budaya di Indonesia adalah cerminan dari beberapa hak diantaranya:[47]

a. Hak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapatnya secara damai. Wujud pengakuan pemerintah dalam menjamin hak tersebut merupakan implementasi konsep demokrasi yang dipakai Indonesia dalam

[44] Pasal 1 ayat 1 Undang-undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, hal. 4

[45] Otto Syamsuddin Ishak, *Hak Asasi Manusia dan Pancasila*, (Jakarta: Komnas HAM, 2016), hal. 27

[46] Pihri Buhaerah, *Kajian MP3EI dalam Perspektif HAM*, (Jakarta: Komnas HAM, 2014), hal. 18

[47] Jimly Ashiddiqie, *Pegantar Hukum Tata Negara II* ..., hal. 105-107

menjalanan pemerintahan untuk menjamin hak warga negara dalam berserikat dengan individu atau kelompok lain baik dalam urusan perpolitikan, sosial maupun agama. Selain itu, konstitusi menjamin hak warga negara untuk berkumpul dan berbaur dengan masyarakat serta tidak membatasi penyampaian pendapat selama pendapat itu berupa kritik yang membangun;

b. Hak untuk dipilih dan memilih merupakan hak warga negara untuk menyalurkan hak suaranya dalam pemilihan umum. Pemerintah harus menjamin hak tersebut dan memperhatikan pelakanaannya dalam proses pemilihan presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, bupati/wali kota dan wakil bupati/wakil wali kota hingga, DPR dan DPD hingga pemilihan kepala desa.

c. Hak untuk menduduki jabatan publik;

   Setiap warga negara berhak untuk duduk di jabatan publik di bidang pemerintahan, baik lembaga di bawah kekuasaaan eksekutif, lembaga di bawah kekuasaan legislatif maupun lembaga di bawah kekuasaan yudikatif. Untuk memeroleh jabatan tersebut, warga negara harus memenuhi kriteria dan syarat yang sudah ditetapkan oleh aturan yang berlaku.

d. Hak untuk memperoleh pekerjaan;

   Setiap warga negara dijamin pekerjaannya oleh pemerintah, warga negara berak mendapat pekerjaan baik dari instansi pemerintahan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), instansi ssiwasta selama warga negara tersebut memiliki kompetsi yang sudah menjadi syarat untuk mendapat pekerjaan.

e. Hak milik pribadi;

   Setiap warga negara memiliki hak yang sama terhadap suatu benda yang diperoleh atas dasar transaksi yang sah sesuai aturan baik dari transaksi jual-beli, waris, pemberian, wasiat maupun pemberian oleh negara.

f. Hak atas jaminan sosial;

   Setiap warga negara yang tidak mampu berak memiliki jaminan sosial yang sudah diprogramkan oleh pemerintah. Jaminan tersebut bisa berupa dana bantuan ekonomi, dana bantuan pendidikan maupun dana bantuan kesehatan.

g. Hak untuk memperoleh informasi dan berkomunikasi;

   Negara menjamin hak warga negara dalam memperoleh informai yang akurat baik dari surat kabar, media sosial, media audio, media audio-visual dan surat kabar. Selain itu, negara menjamin hak berkomunikasi warga negara dengan individu.

h. Hak atas pendidikan;

   Negara menjamin hak pendidikan warga negara melalui konstitusi yang menentukan dana alokasi adalah 20% dari APBN. Negara harus menyediakan pendidikan yang berjenjang dan memberi bantuan berupa beasiswa bagi warga negara yang tidak mampu dalam membayar biaya pendidikan tersebut.

i. Hak memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan;

   Negara menjamin hak setiap warga negara dalam memeroleh manfaat dari ilmu pengetahuan. Manfaat dari ilmu merupakan hasil reiset atau penemuan, pendidikan, informasi ilmiah, karya ilmiah dan kajian-kajian.

j. Hak budaya dan masyarakat lokal;

   Indonesia merupakan negara yang memiliki banyak kebudayaan lokal. Kebudayaan loka tersebut merupakan hasil dari pemikiran leluhur yang sudah berabad-abad dilakukan. Negara menjamin keberlangsungan kebudayaan lokal dengan tidak menintervensi dan menghormati serta diakui sebagai kekayaan budaya nasional.

k. Hak pengakuan atas budaya;

   Negara tidak membeda-bedakan budaya yang ada di masyarakat, setiap budaya asli dijamin keberlangsungannya. Negara juga berkewajiban menjaga budaya tersebut dari pengakuan negara lain.

l. Hak memeluk agama dan kepercayaan.

   Negara menjamin hak beragama warga negara dengan tidak memaksakan untuk memeluk agama tertentu.Namun, konstitusi hingga saat ini, konstitusi hanya mengakui adanya enam (6) agama dan tidak memperbolehkan menganut agam selain itu. Selain agama, negara juga mejamin hak atas kepercayaan lokal masyarakat.

3. Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Islam

Deklarasi Kairo tentang Hak Asasi Manusia dalam Islam menyatakan "Dilarang untuk menggunakan pemaksaan dalam bentuk apapun kepada manusia atau untuk memanfaatkan kemiskinan atau ketidaktahuannya guna mengubah kepercayaanya ke suatu agama atau ke ateisme". Pemikiran tersebut secara umum adalah suatu pemikiran hukum yang berbasis luas dan berpendirian bahwa individu haruslah bebas bukan hanya untuk memilih kepercayaan teistis *(theistic)* yang berbeda dan untuk mempraktikkan pilihannya dengan bebas, namun juga memiliki hak untuk melihat kehidupan dari sudut pandang yang nonteistis tanpa harus menderita kerugian tertentu dibanding dengan mereka yang percaya". Memilih pemimpin adalah hak politik setiap warga negara. Bukan hanya konstitusi Indonesia yang menjunjung tinggi hak tersebut, Islam sebagai agama juga menegaskan pentingnya mejamin hak politik bagi penganutnya. Sebagai agama yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, Islam meletakkan hak-hak individu dalam penggunaannya memberi manfaat baik bagi manusia. Hak-hak yang dikelola oleh negara harus memberi maslahat bagi masyarakat luas termasuk individu-individu yang harus ditanggung oleh negara. Selain itu, pandangan Islam tentanh HAM dengan jelas dan tegas dapat dicermati dalam Piagam Madinah (Konstitusi Madinah) sebagai perjanjian yang dilakukan Rasulullah dengan beberapa kalangan saat itu. Sebagai konstitusi, Piagam Madinah

memiliki substansi sebagai penegakan HAM di bidang politik, sosial, ekonomi, budaya dan agama.[48]

Islam dan Hak Asasi Manusia merupakan dua diskursus yang memiliki keterkaitan yang relevan. Ada dua hal yang menjadikan Islam dan HAM berjalan beriringan:[49]

a. Islam dimaknai sebagai ajaran, dan yang menjadi keunikan Islam adalah bahwa ajaranajarannya tidak hanya mencakup kepercayaan dan ritus saja tetapi juga menjadi dasar bagi pembentukan peradaban. Bila di satu pihak ajaran Islam menjadi dasar bagi pembentukan peradaban sementara di pihak lain hak asasi manusia dideklarasikan dan diadvokasikan sebagai salah satu pranata untuk membangun peradaban yang lebih baik (juga), maka diskursus tentang Islam dan Hak Asasi Manusia menjadi relevan.
b. Islam dimaknai sebagai realitas historis para pemeluknya. Berkaitan dengan ini, dapat dikaji, misalnya, pandangan masyarakat Islam terhadap hak asasi manusia, dan bahkan penampilkan hak asasi manusia negara-negara Islam. Sebagai suatu kajian empirik untuk tujuan deskriptif atau evaluatif sekalipun, diskursus tentang Islam dan Hak Asasi Manusia sekali lagi menemukan relevansinya.

[48] Nurul Qomar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hal. 90

[49] Abdul Munir Mulkhan, *Islam, HAM dan Keindonesiaan*, (Jakarta: MAARIF IFCH, 2007), hal. 45

D. Partisipasi Politik

1. Pengertian Partisipasi Politik

Parisipasi politik merupakan segala kegiatan dan tingkah laku masyarakat baik dalam individu seseorang maupun kelompok secara sadar ikut serta dalam memilih penguasa baik secara lagsung ataupun tidak langsung.[50] Partisiasi politik juga dapat didefinisikan sebagai segalah aktifitas yang dilakukan oleh individu-individu warga negara yang bersangkutan untuk memengaruhi pilihan orang-orang untuk posisi-posisi pemerintahan dan untuk memengaruhi tindakan-tindakan mereka sebagai pejabat pemerintah.[51] Aspek-aspek kegiatan yang tergolong patisiasi politik diantaranya adalah mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan ikut serta dalam memilih pemimpin.[52]

Pasrtisipasi politik secara harfiah berarti keikutsertaan dalam konteks politik. Hal ini mengacu pada keaktifan warga negara dalam proses demokrasi. Umumnya, partisipasi politik masyarakat terdorong oleh keyakinan bahwa melalui keikutsertaan tersebut, kepentingan mereka akan tersalurkan atau sekurang-kurangnya diperhatikan. Tingginya partisipasi politik masyarakat juga menjadi tolak ukur keberhasilan konsep demokrasi suatu negara. Namun,

[50] Miriam Budiarjdo, *Dasa-dasar Politk...*,hal. 367
[51] Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Grafindo, 2010), hal. 151.
[52] Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT.GramediaWidiasarana Indonesia, 1992), hal. 118

jika tingkat partisipasi masyarakat rendah, maka ada indikasi bahwa pelaksanaan demokrasi kurang baik.[53]

2. Klasifikasi Partisipasi Politik

Klasifikasi partisipasi politik sebagai aktifitas warga negara dalam bentuk sebagai berikut:[54]

a. Aktifitas individu dalam kegiatan pemilihan umum;

Partisipasi merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi, sekaligus merupakan ciri khas adanya modernisasi politik. Dalam hubungannya dengan demokrasi, pasrtisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi masyarakat terhadap jalannya suatu pemerintahan. Dalam suatu pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi masyarakat kepada pasangan calon yang terpilih. Setiap masyarakat memiliki preferensi dan kepentingan masing-masing untuk menentukan pilihan mereka dalam pemilukada. Bisa dikatakan bahwa masa depan pejabat publik yang terpilih dalam suatu pemilukada tergantung pada preferensi masyarakat sebagai pemilih.[55]

Bentuk partisipasi politik masyarakat dalam pemilhan kepala daerah mealui kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik yakni dengan memilih

---

[53] Yalvema Miaz, *Partisipasi Politik* (*Pola Perilaku Pemilih Pemilu Masa Orde Baru dan Reformasi*), (Padang: UNP Press, 2012), hal. 22

[54] Anwar Arifin, *Perspektif Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Grasindo Persada, 2015), hal. 81

[55] Miriam Budiarjdo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*..., hal. 367

pimpinan negara baik secara langsung maupun tidak langsung, mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah. Kegiatan-kegiatan semacam itu dapat dilihat dalam kegiatan memberikan suara (*voting*) dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai politik/kelompok kepentingan, mengadakan hubungan-hubungan dengan pejabat-pejabat pemerintah ataupun bisasebagai anggota parlemen.[56]

b. Melakukan lobi politik atau pembicaraan politik dengan politikus atau pejabat.

Lobi politik adalah upaya-upaya perorangan atau kelompok untuk menghubungi pejabat-pejabat pemerintah dan pemimpin-pemimpin politik dengan maksud mempengaruhi keputusan-keputusan mereka mengenai persoalan-persoalan yang menyangkut sejumlah besar orang. Lobi politik dalam pemerintahan Indonesia sering terjadi antara lembaga eksekutif terhadap lembaga yudikati, hal ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang diupayakan eksekutif bisa dengan mudah disetujui dalam rapat parlemen.

c. Aktif dalam kegiatan organisasi sosial atau organisasi sayap partai politik.

Partisipasi sebagai anggota atau pejabat dalam suatu organisasi yang tujuan utamanya dan eksplisit adalah mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Organisasi sayap politik di Indonesia adalah organisasi pengkaderan yang dibentuk dalam jenjang perkuliahan dan organisasi masyarakat.

[56] *Ibid*., hal. 369

d. Berusaha membangun jaringan politik.

   Merupakan tindakan perorangan yang ditujukan terhadap pejabat-pejabat pemerintah dan biasanya dengan maksud memperoleh manfaat bagi hanya satu atau segelintir orang.

e. Melakukan tindakan kekerasan (violence) dalam bentuk huru-hara, teror, kudeta atau pemberontakan.

   Merupakan upaya untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dengan jalan menimbulkan kerugian fisik terhadap orang-orang atau harta benda. Kekerasan dapat ditujukan untuk mengubah pimpinan politik (kudeta, pembunuhan), mempengaruhi kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah (huru hara, pemberontakan), atau mengubah sistem politik (revolusi).

3. Partisipasi Politik dalam Islam

Ikut serta memilih dalam pemilihan umum wajib bagi setiap warga negara Indonesia. Hal ini berdasarkan Fatwah Majelis Ulama Indonesia (MUI) tanggal 25 Januari 2009 hasil dari Ijtima' Ulama di Padang yang menghasilkan beberapa poin diantaranya; 1) Pemilihan umum dalam pandangan Islam adalah upaya untuk memilih pemimpin atau wakil pemimpin yang memenuhi syarat ideal bagi terwujudnya cita-cita bersama sesuai dengan aspirasi umat dan kepentingan bangsa, 2) Memilih pemimpin dalam Islam adalah kewajiban untuk menegakkan Imamah dan Imarah dalam kehidupan bersama, 3) Imamah dan Imarah dalam Islam menghajatkan syarat sesuai dengan ketentuan agama

agar terwujudnya kemaslahatan dalam masyarakat, 4) memilih pemimpin yang beriman dan bertawakkal, jujur, terpercaya, aktif dan aspiratif, mempunyai kemampuan dan memperjuangkan kepentingan umat Islam hukumnya adalah wajib, 5) memilih pemimpin yang tidak memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang disebutkan dalam poin 1 (satu) atau tidak memiliki sama sekali padahal ada calon yang memenuhi syarat hukumya adalah haram.[57]

Menurut pakar-pakar *fiqh siyasah*, yang merujuk kepada teks-teks Al-Qur`an dan Hadits, tampak adanya ide yang mendukung perlunya pemimpin diangkat oleh masyarakatnya sehingga kepemimpinan terikat kontrak sosial, disamping kontrak (perjanjian) dengan Allah. Konteks Al-Quran yang menjelaskan pengangkatan Nabi Adam dan Nabi Daud memiliki perbedaan. Saat mengangkat Nabi Adam, Allah Berfirman dalam Surah *Al-Baqarah* (30):[58]

وَإِذ قَالَ رَبُّكَ لِلمَلَٰٓئِكَةِ إِنِّي جَاعِل فِي ٱلأَرضِ خَلِيفَةۖ قَالُوٓاْ أَتَجعَلُ فِيهَا مَن يُفسِدُ فِيهَا وَيَسفِكُ ٱلدِّمَاءَ وَنَحنُ نُسَبِّحُ بِحَمدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَۖ قَالَ إِنِّي أَعلَمُ مَا لَا تَعلَمُونَ

Artinya: Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi". Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan

[57] Fatwah MUI Hasil Ijtima' Ulama pada tanggal 25 Jauari 2009 di Padang tentang Haramnya Golput pada Pemilihan Umum, hal. 7

[58] Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahnya*..., hal. 6

Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui"

Pengankatan Nabi Adam menggunakan kalimat fa'il tuggal yaitu, *"Inni ja'ilun fi al-ardhi khalifah"* yang artinya "Sesungguhnya Aku akan mengangkat khalifah di dunia". Artinya bahwa saat Allah Swt mengangkat Nabi Adam sebagai pemimpin, Allah mengankatnya tanpa ada keikutsertaan makhluk lain.[59] Berbeda dengan saat Allah mengankat Nabi Daud. Allah berfirman dalam Al-Quran surah *Shad* (26):[60]

يَٰدَاوُۥدُ إِنَّا جَعَلۡنَٰكَ خَلِيفَةٗ فِي ٱلۡأَرۡضِ فَٱحۡكُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ بِٱلۡحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ ٱلۡهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِۚ إِنَّ ٱلَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ لَهُمۡ عَذَابٞ شَدِيدُۢ بِمَا نَسُواْ يَوۡمَ ٱلۡحِسَابِ

Artinya: Hai Daud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat darin jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.

Pengankatan Nabi Daud jika melihat konteks ayat tersebut yang memiliki arti *jama'* berbunyi "*Inna ja'alnaka khalifatan fi al-ardh"* artinya

[59] Agus Haimi, "Pemilu dan Partisipasi Umat Islam", dalam *Jurnal Mimbar Sosial dan Pembangunan*, Maret 2003, hal. 54

[60] Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahnya*..., hal. 363

"Sesungguhnya Kami telah menjadikan kamu sebagai khalifah di muka bumi", menunjukan bahwa ada keterlibatan manusia.[61]

E. Fiqh Siyasah

1. Pengertian Fiqh Siyasah

Siyasah jika diartikan dalam arti secara etimologi berasal dari kata *sasa*, berarti mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan kebijaksanaan. Secara istilah siyasah diartikan sebagai proses mengatur perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.[62] Kata Politik Islam dalam literatur Islam sering disebut dengan *Fiqh Siyasah/Siyasah Syar'iyyah dan* merupakan bagian dari fiqh muamalah yang sangat dinamis dan berkembang secara cepat. Menariknya, banyak yang tidak sadar bahwa ijma' pertama yang terjadi dalam sejarah fiqh para sahabat justru dalam bidang fiqh siyasah bukan fiqh ibadah atau lainnya. Sebelum ilmu fiqh dan kaedah-kaedah ushul fiqh disusun pada abad kedua hijriyah, para khulafa al-rasyidin dan sahabat yang lain bukan hanya menyadari pertingnya arti kepemimpinan dan pemerintahan dalam Islam, tetapi langsung menerapkannya dalam dunia nyata hanya beberapa saat sepeninggalnya Rasulullah Saw.[63]

---

[61] Agus Haimi, "Pemilu dan Partisipasi Umat Islam..., hal. 55

[62] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Grup,2014), hal. 4-5

[63] *Ibid*., hal. 48

Siyasah berasal dari kata *saasa, yasuusu, siyaasatan* (mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan), atau *saasu al qoumi* (mengatur kaum, memerintah dan memimpinnya). Karena itu berdasarkan pengertian agama, siyasah berarti pemerintahan, pengambilan keputusan, pengurusan, pengawasan.Secara istilah, Ibnu Aqil mendefinisikan Siyasah adalah "segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemafsadatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan Allah Swt. tidak menentukannya.[64] Kata politik dalam term politik Islam identik dengan siyasah, yang secara kebahasaan artinya mengatur. Kata ini diambil dari akar kata *"saasa-yasuusu*",yang berarti mengemudikan,mengendalikan mengatur dan sebagainya. Al Qaradhawy dalam bukunya *Al Siyasah al Sya'iyyah* menyebutkan dua bentuk makna siyasah menurut ulama, yaitu arti umum dan arti khusus. Secara umum siyasah berarti pengaturan berbagai urusan manusia dengan syari'at agama Islam. Secara khusus siyasah bermakna Kebijakan dan aturan yang dikeluarkan oleh penguasa guna mengatasi suatu mafsadat yang timbul atau sebagai solusi bagi suatu keadaan tertentu. Sementara Ahmad Fathi Bahansi mendefinisikan Siyasah Syar'iyyah dengan Pengaturan kemaslahatan manusia berdasarkan syara'.[65]

Konsep fiqh siyasah dalam hal kebijakan perundang-undangan disebut sebagai siyasah dusturiyah. Siyasah dusturiyyah adalah siyasah yang mengatur

[64]Musthofa Hasan, Jurnal Madania"Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih" dalam *Jurnal Madania*, Juni 2014, hal. 98-99

[65]Mutiara Fahmi, "Prinsip Dasar Hukum Politik Islam Dalam Prespektif Al-Quran", dalam *Jurnal Petita*, April 2017, hal. 49

hubungan warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administrasi suatu negara. Adapun sumber-sumber siyasah dusturiyah di antaranya ialah Al-quran yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan masyarakat dan hadis terutama yang berhubungan dengan imamah dan kebijaksanaan Rasulullah dalam menerapkan hukum negara, kebijakan-kebijakan khulafaur rasyidin dalam mengendalikan pemerintahan, ijtihad para ulama, adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-quran dan hadis.[66]

2. Konsep Demokrasi dan *Syura* (Musyawarah)

Konsep demorkasi dianggap identik dengan *syura* (musyawarah) dalam Islam. Konsep *syura* yang diterapkan di Iran menganggap pentingnya masyarakat agar ikut berpartisipasi dalam perpolitikan seperti pemilu Presiden.[67] Konsep demokrasi dianggap dekat dengan Islam dan substansinya sejalan dengan Islam. Ada beberpa hal yang menjadikan demokrasi mencerminkan Islam misalnya: 1) beberapa hadis yang menyebutkan Islam mengendaki pemerintahan yang dikehendaki oleh rakyat, 2) penolakan Islam terhadap kediktatoran, 3) dalam Islam, pemilu merupakan kesaksian rakyat dewasa bagi kelayakan seseorang kandidat dan mereka tentu saja seperti yang

[66] Musthofa Hasan, Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-kaidah Fiqh, dalam *Jurnal Madania*, Juli 2014, hal. 97

[67] Riza Sihbudi, "Masalah Demokratisasi di Timur Tengah," dalam *Agama, Demokrasi, dan keadilan*, terj. M. Imam Aziz (Jakarta: Gramedia, 1993), hal. 174.

diperintahkan Al-quran, 4) demokrasi merupakan sistem kekhilafahan khulafa al-Rashidin yang memberikan hak kebebasan kepada masyarakat sebelum adanya peralihan konsep kerajaan, 5) negara Islam adalah negara berkeadilan dan menjunjung persamaan di depan hukum, 6) suara meyoritas tidaklah identik dengan kesesatan, 7) legislasi dalam parlemen tidak berarti menentang legislai Tuhan.[68]

Implementasi konsep Syura, tentu dalam konteks prinsip ketatanegaraan Islam sangat terkait erat dengan upaya penyelenggaraan pemerintahan yang baik *(good governance)*, mengayomi kehidupan umat, dan melayani umat menuju kemaslahatan bersama *(al-maṣahat al-ammah).* Demikian pula yang diungkapkan oleh Syathibi, bahwa unsur utama dari teori sumber hukum (selain Al-quran dan As-sunnah) adalah seperti ijma' dan kemaslahatan orang banyak. Hal ini dirumuskan atas dasar prinsip-prinsip yang universal (*Kulliyat)*. Prinsip-prinsip yang bersifat umum inilah yang membentuk dasar-dasar syari'ah yang bersumber dari kumpulan prinsip-prinsip khusus (*juz'iyyat*).

3. Politik Islam di Indonesia

Pada dasarnya Indonesia bukan merupakan negara Islam, Indonesia adalah negara hukum yang berasaskan Pancasila. Namun, dalam konteks kenegaraan, Islam tidak bisa dipisahkan dari sistem perpolitikan Indonesia. Pengaruh Islam

[68] Fahmi Huwaidi, *Demokrasi, Oposisi, dan Masyarakat Madani*, (Bandung: Mizan, 1996), hal. 193

dalam ketatanegaraan Indonesia bisa dilihat dari beberapa partai yang berbasis Islam dan pernah ikut Pemilu di Indonesia. Sejak kepemimpinan Soekarno, setidaknya ada beberapa partai Islam di Indonesia seperti Partasi Sarikat Islam Indonesia (PSII), Masyumi, dan Partai Nahdlatul Ulama (PNU). Eksisnya partai Islam di Indonesia tidak hanya pada era orde lama, di era reformasi beberapa partai seperti Partai Persatuan Pembagunan (PPP), Partai Kadilan Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang (PBB), dan beberapa partai yang tidak mencantumkan aszaz Islam tapi konstituennya masyoritas muslim seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Amanat Nasional (PAN).[69]

Kiprah politisi muslim berperan dalam mewarnai tata kenegaraan Indonesia. Sejak sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 28 Mei-22 Agustus 1945 hubungan Islam dan negara menghangat. BPUPKI merumuskan Piagam Jakarta yang menjadi Pembukaan UUD. RUUD disahkan dalam persidangan PPKI. Namun, sehari sebelumnya, sekelompok pemuda yang mengaku mewakili umat Kristen dari Indonesia timur mendatangi Bung Hatta dan menyatakan tak akan bergabung dengan NKRI karena Piagam Jakarta menuangkan kalimat ’Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya’. Esoknya, Bung Hatta mengadakan pertemuan dengan sejumlah tokoh Islam, yaitu Ki Bagus Hadikusumo, K.H.A Wahid Hasyim, Mr. Kasman Singodimedjo, dan Teuku Mohamad Hasan. Hasilnya, mereka mencoret tujuh kata Piagam Jakarta

[69] Moh. Rosyid, Konsep demokrasi politik daam Islam, dalam “*Jurnal Addin*” tahun 2015, hal. 3

sehingga Pembukaan UUD yang tertulis hingga sekarang, yakni menghapus kalimat ’Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya’.[70]

Adanya pengaruh Islam terhadap politik Indonesia bisa tercermin dengan adanya partisipasi politik aktif ulama yang piawai dan hobi dalam memperjuangkan aspirasi muslim. Akan tetapi, pola pikirnya harus Indonesia, yakni menghormati kebhinekaan dan pluralis. Prinsip inilah yang diusung oleh Nahdlatul Ulama (NU) yang mengedepankan prinsip; (1) *at-tawassut* (moderat, tengah-tengah) atau tak ekstrem (liberalis-kiri/fundamentalis-kanan), tak anti konsep bernegara memilih asas teokrasi (ketuhanan), aristokrasi (kerajaan), demokrasi (kerakyatan) atau lainnya; kata kuncinya memenuhi aspek *syura* (musyawarah), *al-‘adl* (keadilan), *al-musawah* (kesetaraan derajat), dan *al-hurriyyah* (kebebasan) dengan menjaga 5 (lima) tujuan syariat yaiut menjaga jiwa (*hifdzu an-nafs*), agama (*hifdzu ad-din*), harta benda (*hifdzu al-mal*), identitas asal-usul/keturunan (*hifdzu an-nasl*), dan harga diri/kehormatan (*hifdzu al-‘irdh*); (2) *at-tawazzun;* seimbang dalam penerapan kaidah, teks, rasio, dan realitas; (3) *al-i‘tidal* (tegak lurus) atau tak mudah terprovokasi, dan; (4) *at-tasamuh* (menjunjung tinggi sikap toleran).[71]

Pada dasarnya hakikat atau tujuan awal pemberlakuan syari’at adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia. Kemaslahatan ini menurut al-Syathibi sebagaimana dikutip oleh Kutbuddin Aibak, dapat diwujudkan apabila

[70] *Ibid*., hal. 5
[71] *Ibid*., hal. 7

lima unsur pokok dapat diwujudkan dan dipelihara. Kelima unsur pokok itu adalah:[72]

a. Memelihara Agama (*Hifzh al-Din*)

Menjaga atau memelihara agama berdasarkan kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

1) Memelihara agama dalam peringkat *dharuriyyat*, yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan yang masuk peringkat primer, seperti melaksanakan sholat lima waktu. Kalau sholat ini diabaikan, maka akan terancamlah eksistensi agama.
2) Memelihara agama dalam peringkat *hajiyyat*, yaitu melaksanakan ketentuan agama dengan maksud menghindari kesulitan, seperti sholat jama' dan qashar bagi orang yang sedang bepergian. Kalau ketentuan ini tidak dilaksanakan maka tidak akan mengancam eksistensi agama, melainkan hanya akan mempersulit bagi orang yang melakukannya.
3) Memelihara agama dalam peringkat *tahsiniyyat*, yaitu mengikuti petunjuk agama guna menjunjung tinggi martabat manusia, sekaligus melengkapi pelaksanaan kewajiban terhadap Tuhan. Misalnya menutup aurat, baik di dalam maupun di luar sholat, membersihkan badan, pakaian dan tempat. Kegiatan ini erat kaitannya dengan akhlak yang terpuji. Kalau hal ini tidak mungkin untuk dilakukan, maka hal ini tidak akan mengancam eksistensi agama dan tidak pula mempersulit bagi orang yang melakukannya. Artinya bila tidak menutup aurat, seseorang boleh

[72]Kutbuddin Aibak, Eksistensi Maqashid al-Syari'ah dalam Istinbath Hukum, *AHKAM*, Vol. 10 No. 1, Juli 2005, hal. 64-66

sholat, jangan sampai meninggalkan sholat yang termasuk kelompok *dharuriyyat*.

b. Memelihara Jiwa (*Hifzh al-Nafs*)

Memelihara jiwa berdasarkan tingkat kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat, yaitu:

1) Memelihara jiwa dalam peringkat *dharuriyyat*, seperti memenuhi kebutuhan pokok berupa makanan untuk mempertahankan hidup. Kalau kebutuhan pokok ini diabaikan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi jiwa manusia.
2) Memelihara jiwa dalam peringkat *hajiyyat*, seperti diperbolehkan berburu binatang untuk menikmati makanan yang lezat dan halal. Kalau kegiatan ini diabaikan, maka tidak akan mengancam eksistensi manusia, melainkan hanya mempersulit hidupnya.
3) Memelihara jiwa dalam peringkat *tahsiniyyat*, seperti diterapkan tata cara makan dan minum. Kegiatan ini hanya berhubungan dengan kesopanan dan etika, sama sekali tidak akan mengancam eksistensi jiwa manusia, ataupun mempersulit kehidupan manusia.

c. Memelihara Akal (*Hifzh al-Aql*)

Memelihara akal dilihat dari segi kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat, yaitu:

1) Memelihara akal dalam peringkat *dharuriyyat*, seperti diharamkan meminum minuman keras. Jika ketentuan ini tidak diindahkan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi akal.
2) Memelihara akal dalam peringkat *hajiyyat*, seperti dianjurkannya menuntut ilmu pengetahuan. Sekiranya hal ini tidak dilakukan maka tidak akan merusak akal, tetapi akan mempersulit diri seseorang itu sendiri, dalam kaitannya dengan pengembangan ilmu pengetahuan.
3) Memelihara akal dalam peringkat *tahsiniyyat*, seperti menghindarkan diri dari menghayal atau medengarkan sesuatu yang tidak berfaedah. Hal ini erat kaitannya dengan etika, tidak akan mengancam eksistensi akal secara langsung.

d. Memelihara Keturunan (*Hifzh al-Nasl*)

Memelihara keturunan ditinjau dari segi tingkat kebutuhannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat, yaitu:

1) Memelihara keturunan dalam peringkat *dharuriyyat*, seperti disyari'atkan nikah dan dilarang berzina. Kalau kegiatan ini diabaikan, maka eksistensi keturunan akan terancam.
2) Memelihara keturunan dalam peringkat *hajiyyat*, seperti ditetapkannya ketentuan menyebutkan mahar bagi suami pada waktu akad nikah dan diberikan hak thalaq padanya. Jika mahar itu tidak disebutkan pada waktu akad, maka suami akan mengalami kesulitan, karena ia harus membayar *mahar mitsl*. Sedangkan dalam kasus thalaq, suami akan

mengalami kesulitan jika ia tidak menggunakan hak thalaqnya, padahal situasi rumah tangganya tidak harmonis.

3) Memelihara keturunan dalam peringkat *tahsiniyyat*, seperti disyari'atkan *khitbah* atau *walimat* dalam perkawinan. Hal ini dilakukan dalam rangka melengkapi kegiatan perkawinan. Jika hal ini diabaikan, maka tidak akan mengancam eksistensi keturunan dan tidak pula mempersulit orang yang melakukan perkawinan.

e. Memelihara Harta (*Hifz al-Mal*)

Memelihara harta dilihat dari segi kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat, yaitu:

1) Memelihara harta dalam peringkat *dharuriyyat*, seperti syari'at tentang tata cara pemilikan harta dan larangan mengambil harta orang lain dengan cara yang tidak sah. Apabila aturan itu dilanggar, maka berakibat terancamnya eksistensi harta.
2) Memelihara harta dalam peringkat *hajiyyat*, seperti syari'at tentang jual beli dengan cara *salam*. Apabila cara ini tidak dipakai, maka tidak akan mengancam eksistensi harta, melainkan akan mempersulit orang yang memerlukan modal.
3) Memelihara harta dalam peringkat *tahsiniyyat*, seperti ketentuan tentang menghindarkan diri dari pengecohan atau penipuan. Hal ini erat kaitannya dengan etika bermu'amalah atau etika berbisnis. Hal ini juga akan berpengaruh kepada sah tidaknya jual beli itu, sebab peringkat yang

ketiga ini juga merupakan syarat adanya peringkat yang kedua dan pertama.

F. Penelitian Terdahulu

Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari perbandingan yang dilakukan oleh penulis dengan sikripsi yang sudah ditulis oleh peneliti lain. Hal ini bertujuan untuk mendiskripsikan perbedaan dan peresamaan skripsi ini dengan skripsi sebelmnya. Adapun skripsi pertama yang dijadikan perbandingan seebagai penelitian terdahulu. Skipsi pertama ialah skripsi yang ditulis oleh saudari Ilma Nur Amalia, Jurusan Politik dan Kewarganegaraan Universitas Negeri Semarang. Judul skripsi ini ialah "Tingkat Partisipasi olitik Masyarakat Pesisir dalam Pemilihan Presiden Tahun 2014".[73] Hasil penelitian dalam skripsi ini ialah: 1), tingkat partisipasi pemilih di daerah pesisir masih rendah. Hal ini tidak terlepas dari sifat masyarakat yang masih lebih mementigkan pekerjaan dari pada ikut dalam pemilihan Presiden, 2), faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya tingkat pemilihan di daerah tersebut ialah faktor informasi, ekonomi, karakteristik, lingkungan dan keluarga. Fakta tentang rendahnya partisipasi politik memberi kesimpulan bahwa kesadaran masyarakat masih tergolong rendah.

Persamaan antara skripsi ini dengan skripsi yang akan ditulis terletak pada kajian partisipasi politik. Skripsi tersebut menyinggung perlunya partisipasi politik untuk mengukur kesuksesan pemilihan umum. Adapun perbedaannya

[73]Irma Nur Amalia, Tingkat Partisipasi Politik Masyarakat Pesisir dalam Pemilihan Presiden Tahun 2014", *Skripsi*, (Semarang: Skipsi tidak diterbitkan, 2014), dalam https://lib.unnes.ac.id/22715/1/3301411075.pdf, hal. 61

terletak pada konsep yang diangkat. Skripsi tersebut hanya menyinggung pasrtisipasi politik, sedangkan skripsi yang akan ditulis adalah skripsi yang membahas salah satu syarat partisipasi olitik yaitu harus mempunyai KTP-E.

Skripsi kedua adalah skripsi yang ditulis oleh saudara Irfan Jafri dengan judul "Implementasi Program KTP-E Dalam Rangka Tertib Administrasi Kependudukan Di Kabupaten Pati, Jurusan Hukum Administrasi Negara Universitas Muria Kudus. Adapun hasil dari penelitian ini ialah sebagai berikut:[74] Berdasarkan analisis hasil penelitian diketahui bahwa: 1), implementasi program KTP-E dalam rangka tertib administrasi kependudukan di Kabupaten Pati pada keseluruhannya sudah berhasil dilaksanakan. Keberhasilan tersebut menunjukkan dalam pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan telah berhasil sehingga keberhasilan ini akan menjadi pemicu untuk pelayanan-pelayanan publik yang lain ke depan guna mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), 2), Tanggapan masyarakat terhadap implementasi KTP-E di Kabupaten Pati cukup mendukung Keberhasilan program KTP-E di Kabupaten Pati disamping pelayanan administrasi kependudukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati yang baik, juga masyarakat atau penduduk wajib KTP sangat mendukung program tersebut. Oleh karena itu, antara pelayanan publik dengan dukungan masyarakat saling berkaitan dan saling membutuhkan dalam setiap pelayanan publik oleh Pemerintah, 3), Kendala-kendala yang timbul pada implementasi Program KTP-E di Kabupaten Pati berasal dari pemerintah sendiri yaitu Datangnya alat perekam data yang tidak bisa tepat

[74] Irfan Jafri "Implementasi Program E-Ktp Dalam Rangka Tertib Administrasi Kependudukan Di Kabupaten Pati",*Skripsi*, (Kudus: Skripsi tidak diterbitkan, 20), dalam https://core.ac.uk/download/pdf/77626936.pdf, hal. 65

waktu karena alatnya yang datang tidak bisa serentak dan alatnya juga ada yang tidak lengkap serta tidak bisa dioperasionalkan dan belum dapat diserahkannya KTP-E kepada penduduk tepat waktu karena belum seluruhnya KTP-E selesai dicetak. Kendala dari penduduk adalah adanya penduduk yang bekerja di luar negeri atau boro kerja di luar daerah dan ada juga yang sakit/lanjut usia, maka pelayanan KTP-E tetap masih bisa dilayani. Meskipun demikian Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati tetap melayani penerbitan KTP-E setiap waktu secara reguler.

Perbedaan antara skripsi ini dengan skripsi yang akan ditulis terletak pada keumuman fungsi KTP-E sebagai syarat untuk mendapatkan pelayanan publik. Skripsi tersebut menyebutkan pentingnya KTP-E dalam mengakses fasilitas publik baik fasilitas yang disediakan Pemerintah Pusat, Provinsi maupun fasilitas yang ada di Kabupaten/Kota Madya. Persamaannya terletak pada fungsi KTP-E yang dibahas secara mendalam dengan objek kajian sebagai syarat partisipasi politik dalam perspektif HAM dan Fiqh Siyasah.

Skripsi ke tiga adalah skripsi yang ditulis oleh saudara Akbar Dinata, Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjung Pinang dengan judul "Peran Pemerintah Dalam Pelaksanaan KTP-E Di Kecamatan Tambelan Kabupaten Bintan Tahun 2015". Adapun hasil dari penelitian ini ialah sebagai berikut:[75] 1), Pelaksanaan KTP-E Kecamatan pada tahap pelaksanaan ataupun pelayanan bisa dikatakan cukup berhasil, hal ini Penyelenggaraannya lebih responsif atas kebutuhan masyarakat dan penyelenggaraan pelayanan publik

[75] Akbar Dinata "Peran Pemerintah Dalam Pelaksanaan E-Ktp Di Kecamatan Tambelan Kabupaten Bintang Tahun 2015", *Skripsi*, (Tanjung Pinang: Skripsi tidak diterbitkan, 2015), dalam http://jurnal.umrah.ac.id/wp-content/uploads/gravity_forms/1, hal. 35.

yang transparan terhadap masyarakat dan partisipatif. Masyarakat mengharapkan dalam penyelenggaraan pelaksanaan KTP-E ini, antara lain semakin meningkatnya kualitas pelaksanaan KTP-E kepada masyarakat dalam wujud pelayanan yang cepat, mudah, berkeadilan, berkepastian hukum, transparan, aman, tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan. 2), Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan KTP-E khususnya yang dilaksanakan di Kecamatan Tambelan, dapat disimpulkan bahwa jaringan aktor yang terlibat didalamnya kurang memberikan perhatian, seperti: ketepatan dalam pemberian KTP-E kepada warga, menyampaikan sosialisasi bahwa pentingnya masyarakat harus memiliki KTP-E, dan juga mengenai terganggunya proses pelaksanaan KTP-E, yaitu keterbatasan transfortasi, dan rusaknya alat untuk perekaman KTP-E, maka dari itu harus ada perhatian pemerintah dalam hal tersebut agar terciptanya kemudahan pelaksanaan program KTP-E tersebut.

Antara sikripsi di atas dengan skripsi yang ditulis memilik perbdaan terkait objek kajiannya. Kajian yang ada di skripsi tersebut hanya membahas tentang pelaksanaan program KTP-E dan skripsi yang akan ditulis lebih membahas fungsi KTP-E. Persamaannya terletak pada konsep KTP-E sebagai bentuk dari kebijakan publik yang mengikat karena berdasarkan hukum perundang-undangan.

Skripsi ke empat adalah skripsi yang ditulis oleh saudara Ardi Yanto, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Lampung dengan judul “Analisis Penggunaan Hak Pilih Masyarakat pada Pemilihan Kepala Daeah di Kabupaten

Pringsewu tahun 2017".[76] Adapun hasil penelitian dalam skripsi ini ialah 1) hambatan penggunaan hak pilih masyarakat dari aspek faktor internal adalah faktor teknis karena masyarakat tidak berada di tempat pemilihan saat pemilu berlangsung dan faktor pekerjaan yang menyebabkan masyarakat berada di luar daerah. 2) Selain faktor initernal, terdapat juga faktor eksternal bidang administasi yaitu adanya masyarakat yang tidak memiliki KPT-E dan rendahnya kepercayaan masyarakat kepada pemimpin.

Adapun persamaan antara skripsi ini dengan yang ditulis adalah konteks pembahasan juga membahas pentingnya menjunjung hak politik yang merupakan bagian dari hak asasi manusia dan faktor tidak memiliki KTP-E sebagai salah satu indiktor penghambat adanya partisipasi dari masyarakat. Perbedaan antara dua skripsi ini terletak pada analisi yang dipakai, analisi dari skripsi ini hanya dari faktor penghambat penyeluran hak memilih saja, namun, skripsi yang akan ditulis memuat analisi HAM dan Politik Islam.

Skripsi terakhir ialah skripsi yang ditulis oleh Muhammad Akbar, Jurusan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddi Makassar dengan judul "Partisipasi Politik Masyarakat dalam Memilih Calon Bupati Gowa pada Pilkada 2015 Kabupaten Gowa".[77] Adapun hasil penelitian dalam skripsi ini ialah 1) partisipasi politik masyarakat Gowa menurun dibandingkan dengan tahun lalu, hal ini dikarenakan

---

[76] Ardi Yanto, "**A**nalisis Penggunaan Hak Pilih Masyarakat Pada Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Pringsewu Tahun 2017", *Skripsi,* (Lamung: Skipsi tidak diterbitkan, 2017), dalam http://digilib.unila.ac.id/view/creators/ARDI_YANTO=3A1346021005=3A=3A.html hal. 120-121

[77] Muhammad Akbar, "Partisipasi Politik Masyarakat dalam Memilih Calon Bupati Gowa pada Pilkada 2015 Kabupaten Gowa", *skripsi*, (Makassar: Skripsi Tidak Diterbitkan, 2015), dalam http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/21203/Skripsi%20Muhammad%20Akbar%20E11112256.pdf?sequence=1, hal. 98

adanya faktor sikologis daik dari internal maupun eksternal pemilih. Adanya isu-isu dan kompensasi instan juga menjadi penyebab berkurangnya minat masyarakat dalam memilih. 2), faktor yang menyebabkan masyarakt memilih calon independen di kabupaten Gowa adalah adanya aktor politik yang disegani dan merupakan keluarga pemenang, adanya dukungan dari birokrasi yang ada di pemerintahan kabupaten Gowa dan adanya mobilisasi massa pemerintah yang merasa terancam hingga memilih calon independen.

Perbedaan skripsi ini dengan skripsi yang akan ditulis ialah skripsi ini hanya membahas partisipasi politik yang memenangkan calon independen dan tidak menyinggung masalah syarat partisipasi politik itu sendiri. Persamaannya berupa analisis tentang adanya partisipasi politik yang juga akan dikaji dalam skripsi yang akan ditulis namun dalam bingkai syarat sebagai pemilih.