

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Tinjauan Tentang Pemutakhiran Data Pemilih Dalam Peraturan Perundang-undangan

a. Kedudukan dan Tugas KPU

Komisi Pemilihan Umum yang disingkat dengan KPU merupakan salah satu lembaga khusus atau ad-hoc dalam tatanan negara Kesatuan Republik Indonesia. Lembaga ini merupakan suatu lembaga yang bersifat sementara dalam arti tidak memiliki sifat permanen seperti, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Lembaga Kepresidenan dan lain-lain. Kedudukannya hampir sama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Dengan demikian, Komisi Pemilihan Umum memiliki kedudukan sebagai lembaga yang independen untuk mempersiapkan dan menyelenggarakan Pemilihan Umum di Indonesia, baik untuk Pemilihan Umum Legislatif maupun untuk Pemilihan Umum Presiden. Seiring dengan penyelenggaraan Pemilihan Umum Umum Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, maka pada daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dibentuk Komisi Pemilihan Umum Daerah yang tugasnya

mempersiapkan dan menyelenggarakan Pemilihan Umum Kepala Daerah di daerah yang bersangkutan.¹¹

Dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 09 Tahun 2010, Tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disebutkan bahwa, ”Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota/KIP Aceh adalah penyelenggara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.¹²

Dengan demikian jelas bahwa, Komisi Pemilihan Umum Daerah memiliki tugas untuk mempersiapkan segala sesuatunya untuk pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, kemudian menyelenggarakan Pemilihan Umum sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut, Komisi Pemilihan Umum akan membentuk Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang merupakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan sebelumnya.

¹¹ Syamsudin Haris, *Pemilihan Umum Di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Gramedia, 2000), hlm. 38.

¹² Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 09 Tahun 2010, Tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Komisi Pemilihan Umum Provinsi, atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kota membentuk:

- 1.) Keputusan dengan mengacu kepada pedoman yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum.
- 2.) Melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum.
- 3.) Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPU Provinsi atau kepada KPU.

Dengan demikian, secara struktural Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugasnya memberikan laporan pelaksanaan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi secara periodik, selanjutnya Komisi Pemilihan Umum Provinsi memberikan laporan tertulis kepada Komisi Pemilihan Umum Pusat.

Kegiatan penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini meliputi kegiatan yaitu: Tahap Persiapan, Tahap Pelaksanaan dan Tahap Penyelesaian. Adapun yang termasuk dalam tahap persiapan ini berupa, penyusunan program dan anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sedangkan tahap pelaksanaan termasuk di dalamnya, pemutakhiran data daftar pilih,

pencalonan, pengadaan barang dan jasa serta pendistribusiannya, kampanye, pemungutan suara dan penghitungannya, penetapan calon terpilih, pengesahan, pengangkatan dan pelantikan pasangan calon terpilih. Kemudian tahap penyelesaian mencakup di dalamnya, menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh pasangan calon, menyampaikan lamporan kepada DPRD Kabupaten/Kota atau Provinsi untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota, dan kepada Presiden, DPR, DPRD Provinsi untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi. Apabila seluruh kegiatan ini dapat dipertanggung jawabkan, maka selesailah tugas-tugas KPU pada periode yang bersangkutan.¹³

b. Pemutakhiran Data Pemilih

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota menyatakan pemutakhiran data pemilih adalah kegiatan untuk memperbaharui data Pemilih berdasarkan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4) dari Pemerintah dan berdasarkan daftar pemilih dari Pemilu atau pemilihan terakhir dengan cara melakukan verifikasi faktual data pemilih dan selanjutnya digunakan sebagai bahan penyusunan DPS

¹³ Syamsudin Haris, *Pemilihan Umum Di Indonesia*, hlm. 78.

(Daftar Pemilih Sementara) yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota dengan dibantu oleh PPK dan PPS.

Tujuan dari pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih antara lain untuk memastikan semua pemilih terdaftar dalam DPT, memastikan akurasi data pemilih sesuai dengan kondisi faktual pemilih, memastikan DPT bersih dari orang yang tidak berhak memilih, dan untuk melayani pemilih menggunakan hak pilihnya. Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4) merupakan data yang disediakan oleh Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Mulai 2015 berasal dari Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa dalam tahapan Pilkada serentak 2015 ini diawali dan ditandai dengan penerimaan Data Agregat Kependudukan per Kecamatan (DAK2) secara serentak.

Berdasarkan di atas, maka disimpulkan bahwa pemutakhiran data pemilih adalah kegiatan untuk memperbaharui data pemilih dengan mencocokkan data pemilih yang berasal dari DP4 dengan pemilih di lokasi pemutakhiran data, yang dilakukan dengan melakukan verifikasi ke masyarakat secara langsung yang dilaksanakan oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota dengan dibantu oleh PPK dan PPS. Tujuan dari pemutakhiran data pemilih adalah kebenaran dari data pemilih yang tercatat, setiap pemilih hanya didaftar 1 (satu) kali, memeriksa kembali jika ada warga yang tidak memenuhi syarat, meninggal atau telah pindah yang masih

tercatat.¹⁴ Secara umum konsepsi tentang pemutakhiran data pemilih dapat dilihat sebagai berikut :¹⁵

1.) Prinsip Pendaftaran Pemilih

Dalam daftar pemilih dan tersedianya fasilitas pelaksanaan pemungutan suara. Dari aspek kemanfaatan teknis, daftar pemilih hendaknya memiliki empat cakupan standar yaitu mudah diakses oleh pemilih, mudah digunakan saat pemungutan suara, mudah dimutakhirkan dan disusun secara akurat.

2.) Sistem Pendaftaran Pemilih

Sistem pendaftaran pemilih terdapat dua jenis yaitu berdasarkan skala periode waktu dan berdasarkan hak dan kewajiban. Berdasarkan skala periode waktu, menggunakan sistem pendaftaran pemilih pada jenis *periodic list* dan *civil registry*. *Sistem periodic list* yaitu sistem pendaftaran pemilih hanya untuk pemilu tertentu saja yakni dilakukan sesuai dengan jadwal yang ditetapkan oleh KPU RI. *Sistem civil registry* adalah sistem pendaftaran pemilih berdasarkan pencatatan sipil (penduduk) untuk mendata nama, alamat, kewarganegaraan, umur dan nomor identitas, dengan kata lain dibutuhkan data-

¹⁴ Abu Nashr Muhammad Al-Iman, *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*, (Jakarta: Prisma Media, 2004), hlm: 29.

¹⁵ Abdurrahman. 2011. *Implementasi Proses Penyusunan Daftar Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Sintang* (Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka, Sintang). hlm. 67.

sharing agreements yang merupakan data yang telah dimutakhirkan dalam proses pemutakhiran data.

c. Hak Pilih

Pada azasnya setiap warganegara berhak ikut serta dalam Pemilihan Umum. Hak warganegara untuk ikut serta dalam pemilihan umum disebut Hak Pilih, yang terdiri dari:

1. Hak pilih aktif (hak memilih)
2. Hak pilih pasif (hak dipilih)

Setiap warga negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah berumur tujuh belas tahun atau lebih atau sudah/ pernah kawin, mempunyai hak memilih. Seorang warga negara Indonesia yang telah mempunyai hak memilih, baru bisa menggunakan haknya, apabila telah terdaftar sebagai pemilih.¹⁶

Seseorang yang telah mempunyai hak memilih, untuk dapat terdaftar sebagai pemilih, harus memenuhi persyaratan: a) tidak terganggu jiwa/ ingatannya; b) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sebaliknya seorang warga negara Indonesia yang telah terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), kemudian ternyata tidak lagi memenuhi persyaratan tersebut di atas, tidak dapat menggunakan hak memilihnya.¹⁷

¹⁶ Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 168.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 168.

Masalah dan gejolak seringkali terjadi di tengah-tengah masyarakat. Hal ini disebabkan karena tidak akuratnya data pemilih. Ada warga masyarakat yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih, ternyata tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), malah sebaliknya orang-orang yang sudah meninggal dunia namanya masih tercantum dalam DPT. Sebenarnya masalah ini lebih bersifat teknis dan administratif, tetapi oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan, masalah ini dipolitisasi sehingga tidak jarang menimbulkan gejolak dan konflik.

Berdasarkan pengamatan, ketidakakuratan pemilih/ DPT ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

1. Belum tertatanya dengan baik data kependudukan, yang mana hal ini merupakan wewenang dan tanggung jawab Pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri beserta jajarannya.
2. Pemutakhiran data/ verifikasi data pemilih tidak dilakukan oleh KPU beserta jajarannya dengan baik.
3. Masyarakat, dalam hal ini calon pemilih, tidak berusaha secara aktif, agar mereka tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT).¹⁸

d. Penetapan dan Pengumuman Daftar Pemilih Tetap

Daftar Pemilih Tetap (DPT) adalah daftar masyarakat yang telah memiliki hak untuk memilih dan telah tercatat sebagai calon

¹⁸ *Ibid*, hlm. 169.

pemilih dalam pesta demokrasi pada suatu daerah. Hal ini diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2010 tentang “Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah” Pasal 3 dikemukakan bahwa “Warga Negara Republik Indonesia yang pada hari dan tanggal pemungutan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih dan/atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih”. Dimana pemilih seperti juga tercantum pada pasal 4 ayat (2) harus memenuhi syarat:

1. Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.
2. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; dan,
3. Berdomisili di daerah pemilihan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sebelum disahkannya daftar pemilih sementara yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk atau dokumen kependudukan dari instansi yang berwenang.

Pemutakhiran data pemilih diatur dalam pasal 8 ayat (1) yang berbunyi “KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota paling lama 6 (enam) bulan sebelum hari dan tanggal pemungutan suara memberitahukan kepada Pemerintah Daerah untuk menyampaikan data kependudukan kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota yang akan digunakan dalam Pemilu Kepala

Daerah dan Wakil Kepala Daerah terinci untuk tiap desa/kelurahan atau sebutan nama lainnya.¹⁹

2. Tinjauan Tentang Pemilihan Kepala Daerah

a. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan Negara ada pada rakyat. Melalui Pemilukada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.²⁰

Pemilukada menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang “Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Propinsi dan Kabupaten/ Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 56 ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih

¹⁹ Abu Nashr Muhammad Al-Iman, *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*, hlm. 23.

²⁰ Yusdianto, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2, November 2010, hlm. 44.

dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selanjutnya disebut pasangan calon adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai Politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan.

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, pemilukada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Pertama, system demokrasi langsung melalui pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (oligarkis).

Kedua, dari sisi kompetensi politik. Pemilukada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat berkompentensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan “syndrome” dalam demokrasi

perwakilan yang ditandai dengan model kompetensi yang tidak fair, seperti; praktik politik uang (*money politics*).

Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.

Keempat, pemilukada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Karena, melalui pemilukada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, Pemilukada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat.

Kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pemilukada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balance*) di

daerah antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.²¹

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam pasal 56 sampai dengan pasal 119 berisi prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka mempersiapkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung antara lain:

- 1.) Mekanisme dan prosedur pemilihan. Mekanisme ini meliputi seluruh tahapan pemilihan mulai dari penjaringan bakal calon, pencalonan dan pemilihannya. Keterlibatan lembaga legislatif dan masyarakat dalam setiap tahapan tersebut diatur jelas dan tegas.
- 2.) Peranan DPRD dalam pemilihan Kepala Daerah. Dominasi peranan DPRD dalam Pemilukada seperti saat ini, tentu saja akan mengalami degradasi. Peranan DPRD tidak mengurangi fungsinya sebagai lembaga legislatif di daerah.
- 3.) Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah. Perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah akan mempengaruhi mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah.

²¹ Suharizal, *Pemilukada Regulasi*, (Jakarta: Aksara, 2000), hlm: 8-9.

4.) Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan berpotensi menimbulkan resistensi terhadap hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD.

5.) Hubungan pelaksana pemilihan Kepala Daerah dengan pemilihan Presiden, anggota DPR, DPRD dan DPD. Dalam satu tahun, di suatu Kabupaten/ Kota, mungkin terjadi tiga kali pemilihan, yaitu Pemilu (presiden, DPR, DPRD), pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati/ Walikota.

b. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah

Proses pelaksanaan Pemilukada diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada pasal 65 dan 66, dimana dalam pasal 65 ayat (4) dikemukakan bahwa “masa persiapan Pemilukada diatur oleh KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Daerah”.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan. Pelaksanaan dalam tahap tersebut meliputi beberapa tahapan, yakni; a. Penetapan daftar pemilih; b. Pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah; c. Kampanye; d. Pemungutan suara; e. Penghitungan suara; dan f. Penetapan

pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.²²

3. Tinjauan Tentang *Fiqh Siyasah*

a. Pengertian *Fiqh Siyasah*

Fikih merupakan akar kata dari tahu, paham, dan mengerti.²³ Secara timologi fikih adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan. Secara terminologi fikih menurut pandangan ulama syarak adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syarak mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil yang terperinci, atau dengan kata lain fikih adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Yang dimaksud dengan dalil terperinci bukanlah dalil yang mubayyan atau dalil yang dijelaskan rinciannya secara detail akan tetapi dimaksudkan adalah satu persatu dalil yaitu setiap hukum perbuatan mukallaf yang dibahas dalam ilmu fikih ada dalilnya meskipun dalilnya tidak bersifat rinci atau bahkan bersifat mujmal yang masih memerlukan

²² *Ibid*, hlm. 14.

²³ A. Qodri Azizy, *Elektisisme Hukum Nasional*, (Cet I, Yogyakarta: Gama Media, 2012), hlm. 51.

penjelasan lebih lanjut.²⁴ Al-qur'an menggunakan kata fikih dalam pengertian yang umum yaitu memahami masalah agama, memperlihatkan bahwa pada masa hidup Nabi saw, istilah fikih belum digunakan untuk pengertian hukum secara khusus tetapi mempunyai pengertian luas yang mencakup semua dimensi agama. Fikih dipahami sebagai ilmu tentang agama yang mengantarkan manusia pada kebaikan dan kemuliaan.

Fikih sebenarnya upaya manusiawi yang melibatkan proses penalaran baik dalam tataran teoritis maupun praktis, dalam memahami, menjabarkan, dan mengelaborasi hukum-hukum agama. Fikih merupakan hasil pemikiran mujtahid terdahulu seperti Syafi'i, Hambali, Maliki, Hanafi, dan sebagainya yang dituangkan dalam ribuan kitab fikih, sehingga ribuan kitab fikih merupakan produk pemikiran mujtahid. Dan fikih hasil ijtihad, maka diperlukan perangkat tertentu yang mengatur pencapaian peroduk-produk fikih yang dikenal dengan istilah ushul fikih (legal theory). Menurut Asaf A.A Fyzee dalam Muhyar Fanani bahwa istilah fikih sebutan lain dari hukum Islam harus berubah mengikuti perkembangan zaman sehingga fikih tidak boleh terpisah dari aspirasi masyarakat pada tempat dan waktu tertentu. Realitas sejarah fikih masih diwarnai oleh fenomena irelevansi dan dekadensi. Fikih yang seharusnya cair

²⁴ Mujaer Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fikih Siyasa: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Surabaya: Gelora Aksara Pratama, 2018), hlm. 2.

dan dinamis seiring dengan perkembangan masyarakat dan berjalan dengan seiring aspirasi masyarakat justru menjadi beku karena adanya situasi yang tidak mendukung untuk berkembang situasi inilah yang disebut dengan tirani.²⁵ Abdul Wahhab Khallaf dalam Cik Hasan Basri mengatakan bahwa apabila fikih diidentifikasi sebagai ilmu, maka dinyatakan secara deskriptif. Ia merupakan wacana intelektual tentang penataan kehidupan masyarakat dengan menggunakan cara berpikir tertentu. Apabila diidentifikasi sebagai kumpulan hukum, maka dinyatakan sebagai preskriptif. Ia merupakan kumpulan hukum atau salah satu dimensi hukum Islam, yakni produk pemikiran Fukaha yang dijadikan salah satu patokan dalam penataan kehidupan manusia.²⁶

Adapun kata *siyasah* merupakan akar kata dari mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, misalnya mengatur kaum, memerintah dan memimpinya. Abdul Wahhab Khallaf mengartikan *siyasah* sebagai pemerintahan, politik, atau pembuat kebijaksanaan.²⁷ Dengan demikian, *siyasah* berarti mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas suatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan.

²⁵ Muhyar Fanani, *Fikih Madani: Konstruksi Hukum Islam di Dunia Modern*, cet. I (Yogyakarta: LkiS, 2010), hlm. 290.

²⁶ Cik Hasan Basri, *Model Penelitian Fikih*, cet. I (Bogor: Kencana, 2013), hlm. 8.

²⁷ Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, (Dar al-Anshar al-Qahirat, 1997), hlm.

Secara terminologi siyasah berarti mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Dalam kamus al-Munjid dijelaskan bahwa siyasah adalah membuat kemaslahatan dengan membimbing mereka kejalan yang menyelamatkan atau ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemsyarakatan, yaitu mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah. Abdul Wahhab Khallaf mengartikan undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.²⁸ Siyasah juga berarti mengurus atau memelihara ketertiban dan kemaslahatan manusia berdasarkan syariah Islam.

Dengan demikian, fikih siyasah adalah ilmu tata negara Islam secara spesifik membahas seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umuurnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudaratatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dijalaninya. Fikih siyasah menempatkan hasil temuan

²⁸ *Ibid*, hlm. 5.

manusia dalam bidang hukum pada kedudukan yang tinggi dan sangat bernilai. Setiap peraturan yang secara resmi ditetapkan oleh negara dan tidak bertentangan dengan ajaran agama wajib dipenuhi sepenuh hati. Hal ini sejalan dengan Firman Allah swt dalam Surah an-Nisa' ayat 59, yaitu:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلٰى الْاَمْرِ مِنْكُمْ
فَاِنْ تَنٰزَعْتُمْ فِىْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ
وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

Artinya : "Hai orang-orang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya".²⁹

Jika ditinjau dari sumber pembentukannya, maka dikenal dua jenis siyasah yaitu *siyasah syar'iyah* dan *siyasah wadh'iyah*. *Siyasah syar'iyah* yaitu siyasah dalam proses penyusunannya memperlihatkan norma dan etika agama, sedang *siyasah wadh'iyah* yaitu siyasah yang dihasilkan oleh produk pemikiran manusia semata yang dalam proses penyusunannya tidak manusia sendiri serta lingkungannya. Sedang *siyasah wadh'iyah* hanya

²⁹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an Tajwid dan Terjemah* (Bandung: CV. Penerbit Diponegoro. 2010).

memiliki sumber dari bawah saja yaitu manusia sendiri dan lingkungannya.

Setiap produk *siyasah syar'iyah* pasti Islami, sedangkan *siyasah wadh'iyah* boleh jadi bertentangan dengan ajaran Islam karena dalam proses penyusunannya tidak lebih dulu merujuk pada ajaran dan norma agama. Namun demikian, tidak berarti *siyasah wadh'iyah* tidak Islami. *Siyasah wadh'iyah* dapat bernilai Islami atau dapat dikategorikan sebagai *siyasah syar'iyah* apabila memenuhi enam macam kriteria, yaitu:

1. Isinya sesuai atau sejalan dan tidak bertentangan dengan syariah Islam.
2. Meletakkan persamaan kedudukan manusia didepan hukum dan pemerintahan.
3. Tidak memberatkan masyarakat.
4. Menegakkan keadilan.
5. Dapat mewujudkan kemaslahatan dan mampu menjauhkan kemudharatan.
6. Prosedur pembentukannya melalui musyawarah.

Fikih siyasah dipandang sebagai proses yang tidak pernah selesai karena senantiasa terlibat dengan pergumulan sosial dan budaya dan pemecahan atas berbagai persoalan lebih bersifat kontekstual, sehingga gejala fikih siyasah menampakkan diri dalam sosok yang beragam sesuai dengan perbedaan waktu dan tempat.

Namun demikian, fikih siyasah tidak serta merta menjadi nisbi (relatif) karena memiliki kemutlakkan. Paling tidak, terkait kemestian untuk selalu mewujudkan keadilan, rahmat, kemaslahatan, dan hikmah.

b. Kaidah Dalam *Fiqh Siyasah*

Syariah Islam diturunkan bukan untuk kepentingan Allah swt, melainkan untuk kepentingan manusia itu sendiri. Oleh karena itu, kemashlahatan manusia selalu menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan syariah. Setiap bentuk penerapan syariah secara faktual melecehkan martabat kemanusiaan, maka tentu penerapan yang keliru dari syariah itu sendiri, sebab Allah swt sendiri sebagai sumber syariah tidak pernah melanggar hak-hak hambaNya. Paradigma teologi inilah yang melahirkan konsep mashlahat mursalah sebagai dasar menetapkan hukum.

Atas dasar mashlahat, para sahabat mengambil kebijakan dalam pemerintahannya. Abu Bakar mengumpulkan shahifah yang terpisah-pisah, sebelumnya Al-Qur'an tertulis dalam satu Mushaf. Namun karena memandang didalamnya terdapat kebaikan dan untuk kemashlahatan bagi umat manusia, maka Abu Bakar melakukannya sekalipun tidak pernah diperintah oleh Rasulullah saw. Pada masa pemerintahan Umar bin Khattab ia memberlakukan pajak, inventarisasi dokumen-dokumen, menetapkan pembatasan kota-kota, membuat penjarah,

memberikan berbagai macam hukuman peringatan (takzir) bagi pelanggar hukum, misalnya menumpahkan susu yang dicampur air, dan menarik kekayaan pejabat yang berbisnis ditengah jabatan mereka. Hal ini dilakukan oleh Umar bin Khattab pada masa pemerintahannya untuk mewujudkan kemaslahatan manusia sehingga dapat menciptakan good governance. Pada masa pemerintahan Usman bin Affan. Ia menyatukan kaum muslimin dalam satu mushaf, dan menyebarkan mushaf tersebut ke seluruh negeri, lalu membakar mushaf-mushaf lain, dengan tujuan dapat menciptakan pemerintahan yang baik.³⁰

Dalam penetapan hukum Islam dikenal dengan istilah siyasah syar'iyah, yaitu suatu hukum yang didasarkan kepada kemaslahatan dan kepentingan umum. Oleh karena itu, siyasah syar'iyah terkait erat dengan maqasid syariah. Tujuan yang hendak dicapai dalam penentuan hukum adalah kemaslahatan umat dalam rangka menuju kebahagiaan dan kesejahteraan bersama. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tidak ada perbedaan antara siyasah syar'iyah yang terkait dengan penyelenggaraan negara dan *siyasah Syar'iyah* dalam pembentukan hukum, semua mengacu kepada kemaslahatan bersama. Oleh karena itu, para ahli fiqih menyatakan bahwa kebijakan penguasa tidak harus memiliki acuan yang terperinci dalam Al-Qur'an dan Hadis, karena acuan siyasah

³⁰ Yusuf Qardhawi, *Fikih Taysir Metode Praktis Mempelajari Fikih, cet 1* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2011), hlm. 86.

syar'iyah adalah kemaslahatan umat, dan acuan kemaslahatan itu sendiri adalah prinsip umum yang diinduksi dari berbagai ayat dan Hadis Rasulullah saw. Oleh karena itu, dalam menjalankan pemerintahan suatu negara dalam Islam, seluruh pihak harus terlibat, baik negarawan, intelektual, ulama, ekonom, pengusaha, militer, cendikawan, maupun rakyat, karena urusan negara mencakup seluruh persoalan umat.

Metode kajian fiqih siyasah atau siyasah syar'iyah tidak jauh berbeda dengan metode kajian dalam mempelajari fikih yaitu metode ushul fikih dan kaidah-kaidah fikih, yaitu: qiyas, istihsan, 'urf, mashlahah mursalah, istihbab. Dengan metode ini, umat Islam bebas menggunakan ijtihadnya untuk mengantisipasi setiap perkembangan yang terjadi sesuai dengan lingkungan, situasi, kondisi yang dihadapi. Fiqih siyasah adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fikih. Bahasan ilmu fikih mencakup individu, masyarakat dan negara: meliputi bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kekayaan warisan, peradilan, kriminal, acar pembuktian, kenegaraan dan hukum internasional. Fiqih siyasah adalah mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialisasi segala ihwal dan seluk beluk tata pengaturan negara pemerintahan.³¹

³¹ Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, cet. 5 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 27

Kaidah-kaidah fikiyah yang dapat dijadikan pola dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) antara lain adalah:

تصرف الأمام على الرعية منة با المصلحة

“Tindakan pemerintah (kepala negara) atas rakyatnya harus sesuai dengan kemaslahatan”.³²

Kaidah ini menunjukkan bahwa kebijakan harus sesuai dengan pertimbangan dan aspirasi rakyatnya. Sebab kalau aspirasi rakyat tidak diperhatikan, maka keputusan pemerintah tidak berlaku efektif. Pemerintah tidak bisa membuat suatu perundang-undangan yang merugikan rakyat. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah harus sejalan dengan kepentingan umum, bukan untuk kepentingan golongan atau diri sendiri. Misalnya, pemerintah tidak boleh mengangkat seseorang untuk menduduki suatu jabatan yang bukan bidangnya, apalagi hanya berdasarkan kedekatan hubungan (nepotisme), pemerintah harus mempertimbangkan prinsip profesionalisme dengan menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya.

c. Prinsip-prinsip Pemerintahan Yang Baik Dalam Islam

Adapun prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dalam Islam terdapat pada Keputusan Komisi A *ijma'* Ulama Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia IV Tahun 2012 Tentang Masail

³² Abdul Azis Adzam, *Al-Qawaid al-Fikhiyah* (al-Qahirah: Dar al-Hadis, t.t.), hlm. 260.

Asasiyah Wathaniyah (Masalah Strategis Kebangsaan, Prinsip-prinsip Pemerintahan Yang Baik Menurut Islam (*Mabadi al-Hukum al-Fadhila*), diantaranya adalah:

1. Kaidah fiqhiyah menegaskan, *Tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyah manuth bi al-mashlahah* (kebijakan pemerintah terhadap rakyatnya harus berorientasi kepada kemaslahatan).
2. Dalam memikul tugas kepemimpinan publik, penyelenggara negara khususnya pemerintah harus memenuhi syarat, antara lain:
 - a. Memiliki kemampuan nalar (kecerdasan) untuk menetapkan kebijakan yang menyangkut rakyat dan kemaslahatan mereka (*siyasa al-ra'iyah wa tadbir mashalihihim*),
 - b. Memiliki kemampuan, ketahanan fisik dan mental dengan landasan iman dan taqwa yang membuatnya mampu untuk menyelesaikan berbagai krisis dan menetapkan hukum serta kebijakan secara benar (*al-ijtihad fi al-nawazil wa al-ahkam*).
3. Setiap kebijakan yang diambil oleh pemegang kekuasaan negara, baik eksekutif maupun legislatif dan yudikatif harus didasarkan pada tujuan untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat yang bersifat umum serta menghilangkan kemafsadatan dari mereka (*iqamah al-mashalih wa izalah al-mafasid*). Dalam implementasinya, mencegah terjadinya kemafsadatan harus

didahulukan dari pada upaya mewujudkan kemaslahatan (*dar'u al-mafasid muqaddam ala jalbi al-mashalih*).

4. Apabila terjadi benturan kepentingan kemaslahatan antara berbagai pihak, maka kepentingan kemaslahatan umum harus didahulukan dari pada kemaslahatan golongan dan perorangan. Demikian juga, ketika terjadi benturan kepentingan kemafsadatan (kerusakan) antara berbagai pihak, maka kemafsadatan yang dialami oleh sekelompok orang bisa diabaikan demi mencegah terjadinya kemafsadatan yang bersifat umum.
5. Pelaksanaan kebijakan penyelenggara negara (*tasharruf al-imam*) harus mengedepankan prinsip prioritas (*awlawiyyah*) sebagai berikut:
 - a. *Taqdim al-ahwaj*, yaitu mendahulukan atau memprioritaskan rakyat yang lebih membutuhkan dibandingkan dengan pihak yang kurang membutuhkan,
 - b. *Al-'adlu fi i'thai huquq mutasawi al-hajat*, yaitu membagi secara adil di antara mereka yang memiliki kebutuhan yang sama,
 - c. Mengedepankan sikap amanah dalam mengelola harta kekayaan negara dengan menjauhkan diri dari berbagai praktek pengkhianatan dan korupsi (*ghulul*).

6. Kemaslahatan yang menjadi dasar kebijakan dan tindakan penyelenggara negara harus memenuhi kriteria (*dlawabith*) sebagai berikut:
 - a. Kemaslahatan yang dimaksud adalah tercapainya tujuan hukum (*maqashid al-syari'ah*) yang diwujudkan dalam bentuk terlindunginya lima hak dasar kemanusiaan (*al-dharuriyyat al-khams*), yaitu agama, jiwa, akal, kehormatan/keturunan, dan harta.
 - b. Kemaslahatan yang dibenarkan oleh *syari'ah* adalah maslahat yang tidak bertentangan dengan *nash*.
 - c. Kemaslahatan yang dapat dijadikan landasan hukum adalah kemaslahatan yang hakiki (benar-benar mendatangkan manfaat dan menolak mudarat).
 - d. Kemaslahatan yang dijadikan landasan hukum harus bersifat pasti (*qath'ah*), terbukti dalam kenyataan (*muhaqqaqah*), umum, berkelanjutan dan jangka panjang, bukan bersifat spekulatif (*mawhumah*), individual, dan sesaat.
 - e. Kemaslahatan yang bersifat umum harus diprioritaskan untuk direalisasikan, meskipun harus mengenyampingkan kemaslahatan yang bersifat individual ataupun kelompok (*al-mashlahah al-'ammah muqaddamah 'ala al-mashlahah al-khashshah*)

- f. Dalam merealisasikan kemaslahatan, penyelenggara negara dapat menetapkan kebijakan yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi perorangan atau sekelompok orang, hanya apabila hal itu benar-benar demi kemaslahatan umum atau untuk mencegah kerugian yang lebih besar..
7. Penyelenggara negara sebagai pengembal amanah untuk mengelola urusan publik harus mendahulukan kepentingan yang bersifat umum dan menjaga kemaslahatan masyarakat banyak, di atas kepentingan perorangan dan golongan.³³

Penyelenggara negara yang tidak mematuhi prinsip-prinsip kemaslahatan sebagaimana disebutkan di atas, berarti telah mengkhianati amanah, dan harus mempertanggungjawabkan secara etik, moral, dan hukum. Dengan demikian, penyelenggara negara semacam itu tidak termasuk dalam kategori pemerintahan yang baik (*good governance/siyasah al-hukumah al-fadhilah*).

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang dicantumkan oleh peneliti merupakan upaya pencarian perbandingan antara penelitian yang terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti, selain itu penelitian terdahulu membantu peneliti dalam memposisikan penelitian yang dilakukan serta menjaga keaslian tulisan. Adapun beberapa hasil penelitian yang penulis

³³ MUI, Keputusan Komisi A ijma" Ulama Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia IV Tentang Masail Asasiyah Wathaniyah (*Masalah Strategis Kebangsaan, Prinsip-prinsip Pemerintahan Yang Baik Menurut Islam (Mabadi al-Hukum al-Fadhila)*), (Jakarta: MUI, 2012), hlm. 1-3.

anggap mempunyai relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan anantara lain:

Pertama, Sri Rum Giyarsih, “Peran Strategis KPU Kabupaten Bulungan dalam Validasi Registrasi Penduduk dan Pemutakhiran Data Pemilih untuk Pemilu Tahun 2015”, Skripsi Universitas Gadjah Mada, 2014, Skripsi ini menjelaskan tentang strategi yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Bulungan dalam Validasi Registrasi Penduduk dan Pemutakhiran Data Pemilih, strategi disini menyangkut langkah-langkah yang sesuai dengan peraturan yang ada.³⁴

Kedua, Siti Maryam, “Evaluasi Kinerja Sub bagian Program dan Data dalam Pemutakhiran Data Pemilih pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandung (Studi Penelitian pada Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung)”, Skripsi UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2018, skripsi ini mengulas tentang evaluasi oleh Sub bagian Program dan Data dalam Pemutakhiran Data Pemilih pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandung, artinya yang dibahas dalam skripsi ini yaitu mengenai kendala-kendala yang dihadapi dalam proses pemutakhiran data, hingga evaluasi kerja yang efektif atau tidak.³⁵

Ketiga, Iwan Mahendra, “Pendataan Pemilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Malang 2013”, Jurnal Reformasi 8 (1), 28-36,

³⁴ Sri Rum Giyarsih, *Peran Strategis KPU Kabupaten Bulungan dalam Validasi Registrasi Penduduk dan Pemutakhiran Data Pemilih untuk Pemilu Tahun 2015*, (Skripsi Universitas Gadjah Mada, 2014).

³⁵ Siti Maryam, *Evaluasi Kinerja Sub bagian Program dan Data dalam Pemutakhiran Data Pemilih pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandung*, (Studi Penelitian pada Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung), Skripsi UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2018).

2018, penelitian ini membahas tentang proses Pendataan Pemilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Malang 2013, proses disini menyangkut langkah-langkah hingga rekapitulasi data pemilih yang dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang ada.³⁶

Dari beberapa uraian di atas maka dapat dengan jelas terlihat bahwa pembahasan tentang pendataan pemilih sudah banyak ditemukan di dalam beberapa karya serta penelitian dilakukan. Sehingga pembahasan mengenai pendataan pemilih tentunya sudah banyak dan mudah kita temukan di beberapa literatur. Namun, kajian mengenai *fiqh siyasah* untuk kasus pendataan pemilih belum banyak di temukan dalam beberapa literature, Itulah yang menjadi motivasi penulis untuk mengunggah kembali pemikiran pemikiran kontemporer tentang *fiqh siyasah*.

³⁶ Iwan Mahendra, *Pendataan Pemilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Malang 2013*, Jurnal Reformasi 8 (1), 28-36, 2018.