

PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH DPRD DALAM PERSPEKTIF SYURA: ANALISIS NORMATIF TERHADAP PRINSIP REPRESENTATIVITAS DALAM DEMOKRASI INDONESIA

Nauval Azmi Siregar

Universitas Islam Negeri Imam Sumatera Utara Medan

Email : nauvalazmisrg@gmail.com

Naifa Suandra Balqis

Universitas Islam Negeri Imam Sumatera Utara Medan

Email : nsuandrabalqis@gmail.com

Tania Dava Zalikha

Universitas Islam Negeri Imam Sumatera Utara Medan

Email : taniadavazalikha@gmail.com

Adetya Phassa Farelga

Universitas Islam Negeri Imam Sumatera Utara Medan

Email : kadrespaarvila@gmail.com

Arvila Kadrespa

Universitas Islam Negeri Imam Sumatera Utara Medan

Email : tyaadet015@gmail.com

Abstract: The concept of power in Fiqh Dusturiyah has become increasingly relevant in contemporary discussions on the relationship between Islamic political thought and modern constitutional governance. This study aims to analyze the concept of power in Fiqh Dusturiyah and examine its relevance to the Indonesian constitutional system. Employing a normative legal research method with conceptual and library research approaches, this study utilizes classical Islamic political literature, constitutional law references, and relevant scholarly works as primary and secondary sources. The findings reveal that power in Fiqh Dusturiyah is regarded as a trust (amanah) that must be exercised in accordance with the principles of justice (al-'adalah), consultation (shura), and public welfare (maslahah). Furthermore, Fiqh Dusturiyah recognizes the division of governmental authority into legislative (al-sultah al-tashri'iyah), executive (al-sultah al-tanfidiyah), and judicial (al-sultah al-qada'iyah) functions, which serve to prevent the concentration of power and ensure governmental accountability. The study also demonstrates that these principles have substantial relevance to the Indonesian constitutional system, particularly in relation to the rule of law, democratic governance, popular sovereignty, and the implementation of checks and balances. The novelty of this research lies in its analysis of the concept of power in Fiqh Dusturiyah through the perspective of Indonesia's constitutional framework. The study concludes that the values embedded in Fiqh Dusturiyah can serve as an ethical foundation for strengthening democratic, accountable, and justice-oriented governance in Indonesia.

Keywords: Fiqh Dusturiyah; Power; Indonesian Constitutional System; Constitutional Democracy; Checks and Balances; Rule of Law.

Pendahuluan

Perdebatan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kembali mengemuka dalam diskursus ketatanegaraan Indonesia. Wacana tersebut tidak hanya berkaitan dengan prosedur demokrasi dalam pengisian jabatan kepala daerah, tetapi juga menyentuh isu representativitas politik, legitimasi kekuasaan, efektivitas pemerintahan daerah, serta biaya politik dalam penyelenggaraan demokrasi lokal. Sejak era Reformasi, Indonesia mengalami perubahan signifikan dalam sistem pemerintahan daerah melalui penerapan pemilihan kepala daerah secara langsung yang mulai dilaksanakan pada tahun 2005. Mekanisme tersebut dipandang sebagai bentuk penguatan demokrasi lokal karena memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih pemimpinnya secara langsung sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat.¹

Lahirnya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung tidak dapat dipisahkan dari semangat demokratisasi dan desentralisasi yang berkembang setelah berakhirnya pemerintahan Orde Baru. Sebelum reformasi, kepala daerah dipilih melalui DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam praktiknya, sistem tersebut memperlihatkan dominasi pemerintah pusat yang cukup kuat terhadap daerah serta terbatasnya ruang partisipasi masyarakat dalam menentukan pemimpin daerahnya. Reformasi politik kemudian melahirkan paradigma baru yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam proses politik. Kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi landasan penting bagi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai bagian dari upaya memperkuat demokrasi lokal di Indonesia.²

Meskipun pilkada langsung dipandang mampu meningkatkan partisipasi politik masyarakat, implementasinya tidak selalu berjalan sesuai harapan. Dalam perkembangannya, berbagai persoalan muncul, antara lain tingginya biaya politik, maraknya praktik politik uang, meningkatnya polarisasi sosial, konflik horizontal antarpendingung calon, serta tingginya risiko korupsi yang dilakukan kepala daerah setelah terpilih. Besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam proses kontestasi politik sering kali mendorong munculnya hubungan transaksional antara kandidat dengan partai politik maupun

¹ Simamora, Janpatar. *Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis*, Mimbar Hukum, 2011.

² Prihatmoko, Joko J. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

kelompok pendukung tertentu. Kondisi tersebut kemudian memunculkan kritik terhadap efektivitas pilkada langsung dalam menghasilkan pemerintahan daerah yang bersih dan akuntabel.

Berbagai persoalan tersebut mendorong munculnya kembali gagasan agar mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD. Pendukung sistem ini berpendapat bahwa pemilihan melalui DPRD dapat mengurangi biaya politik, menekan potensi konflik sosial, serta meningkatkan efisiensi dalam proses pemilihan kepala daerah. Dalam perspektif demokrasi perwakilan, mekanisme tersebut tetap berada dalam koridor demokrasi karena DPRD merupakan lembaga yang memperoleh legitimasi langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. Dengan demikian, keputusan yang diambil oleh DPRD, termasuk dalam memilih kepala daerah, tetap dapat dipandang sebagai representasi kehendak masyarakat yang diwakilinya. Namun demikian, kritik terhadap sistem ini juga cukup kuat karena dianggap berpotensi mempersempit partisipasi politik masyarakat dan membuka ruang dominasi elite politik dalam proses pengambilan keputusan.³

Perdebatan mengenai pemilihan kepala daerah melalui DPRD semakin menguat ketika disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang mengatur pengembalian mekanisme pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Kebijakan tersebut menimbulkan kontroversi karena dianggap sebagai langkah mundur dalam proses demokratisasi yang telah dibangun sejak Reformasi. Penolakan dari berbagai kalangan masyarakat sipil akhirnya mendorong pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Meskipun demikian, wacana mengenai pemilihan kepala daerah melalui DPRD tidak pernah benar-benar hilang dan terus menjadi bagian dari perdebatan akademik maupun politik hingga saat ini.⁴

Dalam konteks Indonesia sebagai negara dengan mayoritas penduduk Muslim, pembahasan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah tidak dapat dilepaskan dari perspektif hukum Islam, khususnya konsep syura. Syura merupakan prinsip musyawarah yang memiliki kedudukan penting dalam sistem politik Islam dan menjadi dasar dalam proses pengambilan keputusan publik. Prinsip tersebut memperoleh legitimasi normatif dari Al-Qur'an, terutama dalam Surah Ali Imran ayat 159 dan Surah Asy-Syura ayat 38 yang menegaskan pentingnya musyawarah dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam sejarah ketatanegaraan Islam, syura digunakan sebagai mekanisme dalam menentukan pemimpin setelah wafatnya Nabi Muhammad SAW, terutama pada masa Khulafaur Rasyidin.⁵

³ David Held. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1987.

⁴ Sodikin. "Pemilihan Kepala Daerah dan Dinamika Demokrasi Lokal di Indonesia", 2015.

⁵ Mohammad Hashim Kamali. *Shari'ah Law: An Introduction*. Oxford: Oneworld Publications, 2008.

Konsep syura tidak hanya menekankan aspek musyawarah, tetapi juga mengandung unsur keterwakilan dalam proses pengambilan keputusan politik. Pemilihan Abu Bakar Ash-Shiddiq sebagai khalifah pertama dilakukan melalui musyawarah para sahabat yang memiliki pengaruh dan legitimasi di tengah masyarakat Muslim. Dalam perkembangan pemikiran politik Islam, dikenal pula konsep *ahl al-hall wa al-'aqd*, yaitu kelompok yang memiliki kapasitas, integritas, dan otoritas untuk memilih serta menetapkan pemimpin berdasarkan pertimbangan kemaslahatan umat. Keberadaan konsep tersebut menunjukkan bahwa prinsip representasi politik telah lama dikenal dalam tradisi pemerintahan Islam. Oleh karena itu, mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD menarik untuk dianalisis dalam perspektif syura, khususnya terkait kesesuaiannya dengan prinsip representativitas dalam demokrasi modern.

Hubungan antara syura dan demokrasi juga menjadi tema yang banyak dibahas dalam kajian politik Islam kontemporer. Sebagian sarjana berpendapat bahwa syura memiliki kesamaan substansial dengan demokrasi karena sama-sama mengakui pentingnya partisipasi masyarakat, musyawarah, dan keterwakilan dalam proses pemerintahan. Namun, terdapat pula pandangan yang menegaskan bahwa syura tidak sepenuhnya identik dengan demokrasi liberal karena dalam syura terdapat dimensi moral dan nilai-nilai keagamaan yang menjadi landasan dalam pengambilan keputusan politik. Meskipun demikian, berbagai pemikiran kontemporer menunjukkan bahwa prinsip-prinsip syura dapat berjalan berdampingan dengan demokrasi perwakilan sepanjang orientasinya tetap diarahkan pada keadilan, kemaslahatan, dan kepentingan masyarakat luas.⁶

Berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kajian mengenai pemilihan kepala daerah lebih banyak berfokus pada efektivitas pilkada langsung, dinamika politik lokal, serta implikasi perubahan regulasi terhadap sistem pemerintahan daerah. Di sisi lain, kajian mengenai syura umumnya membahas konsep kepemimpinan, musyawarah, dan legitimasi kekuasaan dalam perspektif fiqh siyasah. Penelitian yang secara khusus menghubungkan wacana pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan prinsip syura dan representativitas dalam demokrasi Indonesia masih relatif terbatas. Kondisi ini menunjukkan adanya ruang kajian yang perlu dikembangkan untuk memahami hubungan antara demokrasi perwakilan dan prinsip-prinsip politik Islam dalam konteks ketatanegaraan Indonesia.

Meskipun berbagai penelitian telah membahas pilkada langsung dan konsep syura dalam fiqh siyasah, penelitian yang secara khusus mengkaji wacana pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan menitikberatkan pada prinsip representativitas dalam perspektif syura masih relatif terbatas. Oleh

⁶ Khaled Abou El Fadl. *Islam and the Challenge of Democracy*. Princeton University Press, 2004.
18 | Bayyinah : Jurnal Hukum dan Humaniora, Vol.1, No.1, 2025
<http://journal.tabayanu.com/index.php/bayyinah>

karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kekosongan kajian tersebut melalui analisis normatif terhadap hubungan antara demokrasi perwakilan dan konsep syura dalam konteks ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pemilihan kepala daerah melalui DPRD dalam perspektif syura serta mengkaji relevansinya terhadap prinsip representativitas dalam sistem demokrasi Indonesia. Fokus penelitian diarahkan pada analisis normatif mengenai kesesuaian mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan prinsip demokrasi perwakilan dan konsep musyawarah dalam hukum Islam. Melalui penelitian ini diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai hubungan antara demokrasi lokal dan prinsip syura, sekaligus memberikan kontribusi akademik bagi pengembangan kajian hukum tata negara dan fiqh siyasah di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan perundang-undangan (statute approach). Metode penelitian hukum normatif dipilih karena penelitian ini berfokus pada analisis terhadap norma, asa, konsep, serta sinkronisasi hukum yang berkaitan dengan mekanisme pemilihan kepala daerah dalam sistem demokrasi Indonesia dan relevansinya dengan prinsip syura dalam hukum Islam. Penelitian hukum normatif pada dasarnya menempatkan hukum sebagai suatu sistem norma yang dikaji melalui bahan pustaka, peraturan perundang-undangan, doktrin, serta berbagai literatur ilmiah yang berkaitan dengan objek penelitian.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai regulasi yang berdasarkan dengan pemilihan kepala daerah dan sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam penelitian ini, regulasi yang dianalisis meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 18 ayat (4), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota, Perppu Nomor 1 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, serta Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Analisis terhadap regulasi tersebut dilakukan untuk melihat perkembangan pengaturan mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia, termasuk dinamika perubahan antara sistem pemilihan langsung dan pemilihan melalui DPRD.

Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep-konsep teoritis mengenai demokrasi perwakilan, representativitas politik, kedaulatan rakyat dan konsep syura dalam hukum Islam. Pendekatan ini diperlukan karena penelitian tidak hanya menelaah konsep normatif dari

peraturan perundang-undangan, tetapi juga menganalisis landasan filosofis & teoritis yang melatarbelakangi wacana pemilihan daerah oleh DPRD. Dalam konteks ini, konsep demokrasi yang dikemukakan oleh David Held mengenai representativitas democracy digunakan untuk memahami hubungan antara rakyat dan lembaga perwakilan dalam sistem pemerintahan modern (Held, 1987). Di sisi lain, konsep syura digunakan untuk melihat bagaimana prinsip musyawarah, keterwakilan, dan kemaslahatan dalam hukum Islam dapat diposisikan dalam diskursus demokrasi lokal di Indonesia.

Selain itu, pendekatan konseptual dalam penelitian ini juga digunakan untuk mengkaji konsep-konsep yang berkembang dalam fiqh siyasah, khususnya syura, baiat, dan ahl al-hall wa al-'aqd sebagai landasan normatif dalam sistem politik Islam. Ketiga konsep tersebut dipilih karena memiliki keterkaitan dengan mekanisme partisipasi politik, representasi masyarakat, serta legitimasi kekuasaan dalam tradisi pemerintahan Islam. Melalui kajian terhadap konsep-konsep tersebut, penelitian ini berupaya menganalisis sejauh mana mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD dapat dipahami sebagai bentuk representasi politik yang sejalan dengan prinsip-prinsip syura dalam hukum Islam.⁷

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan (library research). Data sekunder dalam penelitian hukum terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah, seperti UUD NRI 1945, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan sumber hukum Islam berupa ayat-ayat Al-Qur'an dan hadis yang berkaitan dengan konsep syura, kepemimpinan, dan musyawarah. Ayat yang menjadi rujukan utama antara lain Surah Ali Imran ayat 159 dan Surah Asy-Syura ayat 38 yang menegaskan pentingnya musyawarah dalam pengambilan keputusan. Sumber-sumber tersebut digunakan sebagai dasar normatif dalam menganalisis prinsip representativitas dan legitimasi pemilihan pemimpin dalam perspektif hukum Islam.

Bahan hukum sekunder diperoleh dari berbagai literatur yang relevan, seperti buku hukum tata negara, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, tesis, skripsi, serta artikel akademik yang membahas demokrasi lokal, pilkada, konsep syura, baiat, ahl al-hall wa al-'aqd, representativitas politik, serta berbagai kajian fiqh siyasah yang berkaitan dengan mekanisme pemilihan pemimpin dalam Islam. Penelitian ini menggunakan beberapa referensi utama seperti karya Jimly

⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 186–194.

Asshiddiqe mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia, Djohermansyah Djohan mengenai dinamika pilkada, serta literatur fiqh siyasah yang membahas konsep kepemimpinan dan syura dalam Islam. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan berbagai sumber ilmiah dari repository perguruan tinggi dan jurnal nasional yang relevan dengan tema penelitian.⁸

Adapun bahan hukum tersier digunakan sebagai penunjang untuk membantu memahami istilah dan konsep tertentu dalam penelitian. Bahan hukum tersier tersebut berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum Islam, dan kamus besar bahasa Indonesia yang digunakan untuk memperjelas terminologi terkait demokrasi, representativitas, syura, serta sistem pemerintahan daerah.⁹

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan penelusuran literatur secara sistematis terhadap berbagai sumber hukum dan bahan pustaka yang berkaitan dengan tema penelitian. Penelusuran dilakukan melalui jurnal elektronik, repository perguruan tinggi, peraturan perundang-undangan, dan buku-buku akademik yang relevan. Seluruh bahan hukum kemudian diklasifikasikan berdasarkan tema pembahasan agar memudahkan proses analisis, khususnya terkait konsep syura, demokrasi perwakilan, dan mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD.

Teknik analisis data dalam penelitian menggunakan metode analisis kualitatif dengan pola berpikir deduktif. Analisis dilakukan dengan menguraikan berbagai konsep dan norma hukum yang berkaitan dengan objek penelitian.¹⁰

Kemudian menghubungkannya dengan teori demokrasi dan prinsip syura hukum Islam. Dalam proses analisis, peneliti menelaah hubungan antara mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dengan prinsip representativitas dalam demokrasi Indonesia serta kesesuaiannya dengan konsep syura sebagai mekanisme musyawarah dalam tradisi politik Islam. Analisis ini dilakukan untuk memperoleh kesimpulan normatif mengenai apakah mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD dapat dipandang selaras dengan prinsip demokrasi perwakilan dan nilai-nilai syura dalam hukum Islam.

Melalui metode tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan analisis yang komprehensif mengenai pemilihan kepala daerah oleh DPRD dalam perspektif syura, sekaligus memberikan gambaran mengenai posisi representativitas dalam sistem demokrasi Indonesia. Pendekatan normatif yang digunakan juga memungkinkan penelitian ini tidak hanya melihat persoalan dari aspek legal formal, tetapi juga dari sisi filosofis dan konseptual yang berkembang dalam hukum tata negara dan fiqh siyasah kontemporer.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 297–310.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 181–183.

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), hlm. 13–14.

Pembahasan

A. Konsep Syura dan Representasi Politik dalam Fiqh Siyasah

Syura merupakan salah satu prinsip fundamental dalam sistem politik Islam yang menempatkan musyawarah sebagai dasar dalam pengambilan keputusan publik. Secara bahasa, syura berasal dari kata *syawara* yang berarti bertukar pendapat atau bermusyawarah untuk mencapai keputusan yang dianggap paling baik. Dalam konteks ketatanegaraan Islam, syura dipahami sebagai mekanisme yang digunakan untuk melibatkan berbagai unsur masyarakat dalam membahas persoalan yang berkaitan dengan kepentingan umum. Oleh karena itu, syura tidak hanya dipandang sebagai nilai moral, tetapi juga sebagai prinsip politik yang berfungsi menjaga keseimbangan antara kekuasaan dan kepentingan masyarakat.¹¹

Landasan normatif mengenai syura dapat ditemukan dalam Al-Qur'an, khususnya Surah Ali Imran ayat 159 dan Surah Asy-Syura ayat 38. Kedua ayat tersebut menunjukkan bahwa musyawarah merupakan prinsip yang harus dijalankan dalam menyelesaikan urusan bersama. Dalam perspektif fiqh siyasah, syura menjadi sarana untuk mewujudkan pemerintahan yang berorientasi pada kemaslahatan, keadilan, dan partisipasi masyarakat. Melalui mekanisme ini, keputusan yang dihasilkan tidak hanya bergantung pada kehendak penguasa, tetapi juga mempertimbangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang menjadi objek dari kebijakan tersebut.

Dalam perkembangan pemikiran politik Islam, syura tidak hanya dimaknai sebagai forum konsultasi antara pemimpin dan masyarakat, tetapi juga sebagai bentuk representasi politik. Prinsip representasi tersebut muncul karena tidak seluruh anggota masyarakat dapat terlibat secara langsung dalam setiap proses pengambilan keputusan. Oleh sebab itu, diperlukan pihak-pihak tertentu yang dianggap memiliki kapasitas, integritas, dan pengetahuan untuk menyampaikan aspirasi masyarakat dalam forum musyawarah. Dengan demikian, syura pada hakikatnya mengandung unsur keterwakilan yang memungkinkan kepentingan masyarakat tetap terakomodasi dalam proses pemerintahan.

Konsep representasi politik dalam tradisi Islam dikenal melalui lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd*. Kelompok ini terdiri atas tokoh-tokoh masyarakat, ulama, pemimpin komunitas, dan individu yang memiliki kemampuan untuk memberikan pertimbangan dalam urusan pemerintahan. Dalam berbagai literatur fiqh siyasah, *ahl al-hall wa al-'aqd* memiliki peran penting dalam menentukan pemimpin, memberikan nasihat kepada penguasa, serta

¹¹ Mohammad Hashim Kamali, *Shari'ah Law: An Introduction* (Oxford: Oneworld Publications, 2008), hlm. 218-221

melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Keberadaan lembaga tersebut menunjukkan bahwa prinsip keterwakilan telah dikenal dalam sistem politik Islam jauh sebelum berkembangnya konsep parlemen modern.¹²

Selain berfungsi sebagai sarana representasi politik, syura juga memiliki hubungan yang erat dengan legitimasi kekuasaan. Dalam pemikiran politik Islam, kekuasaan tidak dipandang sebagai hak mutlak yang dimiliki oleh penguasa, melainkan amanah yang harus dijalankan untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Oleh karena itu, seorang pemimpin memerlukan dukungan dan penerimaan masyarakat agar kekuasaan yang dijalankannya memperoleh legitimasi. Legitimasi tersebut tidak hanya lahir dari prosedur formal, tetapi juga dari adanya kepercayaan masyarakat terhadap integritas, kemampuan, dan komitmen pemimpin dalam menjalankan tugas pemerintahan secara adil dan bertanggung jawab.

Pemahaman mengenai syura, representasi politik, dan legitimasi kekuasaan menjadi penting dalam mengkaji berbagai model pemilihan pemimpin yang berkembang dalam sistem politik Islam maupun sistem demokrasi modern. Nilai-nilai tersebut menunjukkan bahwa substansi syura tidak semata-mata terletak pada bentuk mekanisme pemilihannya, melainkan pada sejauh mana proses tersebut mampu menjamin keterwakilan masyarakat, mendorong partisipasi politik, serta menghasilkan pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan publik. Dengan demikian, konsep syura dapat menjadi landasan normatif untuk menganalisis mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD dalam sistem demokrasi Indonesia.

B. Model Pemilihan Pemimpin Dalam Tradisi Politik Islam dan Sistem Demokrasi Modern

Dalam tradisi politik Islam, konsep syura memiliki posisi penting sebagai prinsip dasar dalam pengambilan keputusan publik, termasuk dalam memilih pemimpin. Secara etimologis, syura berasal dari kata syawara yang berarti bermusyawarah, bertukar pendapat, atau meminta pertimbangan. Konsep ini kemudian berkembang menjadi prinsip pemerintahan yang menekankan pentingnya konsultasi dan keterlibatan pihak lain dalam menentukan kebijakan maupun memilih pemimpin.

Dasar normatif syura terdapat dalam al-Qur'an, khususnya surah ali-imran ayat 159 dan surah asy-syura ayat 38. Kedua ayat tersebut menunjukkan bahwa musyawarah merupakan bagian penting dalam kehidupan sosial dan politik umat Islam. Dalam praktik ketatanegaraan Islam klasik, syura digunakan sebagai mekanisme untuk menentukan pemimpin pasca wafatnya nabi muhammad SAW. Pemilihan abu bakar ash-shiddiq sebagai khalifah pertama dilakukan melalui musyawarah para sahabat yang dianggap memiliki otoritas dan legitimasi sosial di

¹² Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 2006), hlm. 5–18.
23 | Bayyinah : Jurnal Hukum dan Humaniora, Vol.1, No.1, 2025
<http://journal.tabayanu.com/index.php/bayyinah>

tengah masyarakat muslim saat itu.

Dalam sejarah politik Islam, mekanisme pemilihan pemimpin tidak dilakukan melalui satu model yang bersifat tetap. Setelah Abu Bakar Ash-Shiddiq dipilih melalui musyawarah para sahabat di Saqifah Bani Sa'idah, Umar bin Khattab memperoleh kedudukan sebagai khalifah melalui penunjukan Abu Bakar yang kemudian mendapatkan persetujuan masyarakat. Selanjutnya, Utsman bin Affan dipilih melalui majelis syura yang terdiri atas enam sahabat yang ditunjuk oleh Umar bin Khattab. Adapun Ali bin Abi Thalib memperoleh legitimasi kepemimpinan melalui baiat yang diberikan oleh masyarakat Madinah setelah wafatnya Utsman. Variasi mekanisme tersebut menunjukkan bahwa tradisi politik Islam lebih menekankan prinsip musyawarah, persetujuan masyarakat, dan kemaslahatan dibandingkan bentuk prosedural tertentu.¹³

Dalam praktik politik Islam, baiat memiliki kedudukan penting sebagai bentuk persetujuan dan pengakuan masyarakat terhadap pemimpin yang dipilih. Baiat tidak hanya berfungsi sebagai simbol loyalitas politik, tetapi juga menjadi dasar legitimasi bagi pemimpin dalam menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu, keberadaan baiat menunjukkan bahwa penerimaan masyarakat merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari konsep kepemimpinan dalam Islam.¹⁴

Konsep syura pada dasarnya tidak hanya menekankan aspek prosedural, tetapi juga dimensi moral dan kemaslahatan. Dalam perspektif al-mawardi, pemilihan pemimpin harus dilakukan oleh kelompok yang memiliki kapasitas intelektual, integritas moral, dan kemampuan mempertimbangkan kepentingan umat. Kelompok ini dikenal sebagai ahlul halli wal aqdi, yaitu pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk memilih dan menetapkan pemimpin atas dasar kemaslahatan bersama.

Jika dikaji lebih jauh, konsep ahlul halli wal aqdi memiliki kemiripan dengan lembaga perwakilan dalam sistem demokrasi modern. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat memiliki wakil-wakilnya di parlemen untuk menjalankan fungsi legislasi dan pengambilan keputusan politik atas nama masyarakat. Oleh karena itu, sebagian pemikir Islam kontemporer memandang bahwa demokrasi perwakilan dapat dipahami sebagai bentuk modern dari prinsip syura.

Namun demikian, terdapat perbedaan mendasar antara syura dan demokrasi liberal Barat. Dalam demokrasi liberal, legitimasi politik bertumpu pada suara mayoritas sebagai bentuk kedaulatan rakyat. Sementara itu, dalam konsep syura, keputusan politik tidak hanya didasarkan pada kehendak mayoritas, tetapi juga harus mempertimbangkan nilai moral, keadilan, dan prinsip kemaslahatan sesuai prinsip-prinsip syariat Islam (Fadl, 2004). Dengan kata lain, syura tidak hanya menekankan partisipasi, tetapi juga tanggung jawab etis dalam proses

¹³ Al-Tabari, *Tarikh al-Rusul wa al-Muluk*, Vol. III (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1987), hlm. 202–210.

¹⁴ Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jilid I (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), hlm. 220–222.

pengambilan keputusan politik.

Dalam konteks Indonesia, prinsip syura sebenarnya memiliki relevansi dengan budaya politik musyawarah yang menjadi salah satu nilai dasar dalam Pancasila. Sila keempat Pancasila menegaskan bahwa kerakyatan dilaksanakan melalui hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Hal ini menunjukkan bahwa sistem demokrasi Indonesia pada dasarnya tidak sepenuhnya berorientasi pada demokrasi liberal individualistik, melainkan juga mengandung unsur musyawarah dan representasi. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah melalui DPRD dapat dipahami sebagai salah satu bentuk demokrasi representatif yang secara konseptual memiliki kesamaan dengan prinsip keterwakilan dalam syura. Kesamaan tersebut terletak pada adanya pelimpahan mandat masyarakat kepada wakil-wakil yang dipercaya untuk mengambil keputusan politik atas nama kepentingan publik. Meskipun demikian, kualitas representasi tetap menjadi faktor utama dalam menentukan legitimasi sistem tersebut, baik dalam perspektif demokrasi modern maupun fiqh siyasah.¹⁵

C. Analisis Normatif Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dalam Perspektif Syura

Representativitas merupakan salah satu prinsip utama dalam sistem demokrasi perwakilan. Konsep ini berkaitan dengan kemampuan lembaga perwakilan untuk menyalurkan aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan masyarakat yang diwakilinya. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPRD memperoleh legitimasi melalui pemilihan umum sehingga secara konstitusional memiliki kewenangan untuk menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan representasi politik atas nama rakyat daerah. Oleh karena itu, apabila mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD, legitimasi sistem tersebut secara teoritis bersumber dari mandat yang sebelumnya telah diberikan masyarakat kepada anggota DPRD melalui proses pemilu.

Dalam perspektif syura, representativitas tidak hanya dipahami sebagai keterwakilan formal yang diperoleh melalui prosedur politik, tetapi juga berkaitan dengan kualitas moral, kapasitas intelektual, dan integritas pihak yang diberikan kewenangan untuk mengambil keputusan. Konsep ini sejalan dengan gagasan *ahl al-hall wa al-'aqd* dalam fiqh siyasah yang menempatkan tokoh-tokoh yang memiliki kompetensi dan kepercayaan masyarakat sebagai pihak yang berwenang menentukan pemimpin. Dengan demikian, kesesuaian pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan prinsip syura sangat bergantung pada sejauh mana anggota DPRD mampu menjalankan fungsi representasinya secara jujur, adil, dan berorientasi pada kemaslahatan publik.¹⁶

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 171–175.

¹⁶ Yusuf Al-Qaradawi, *Fiqh Daulah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2025) | Bayyinah : Jurnal Hukum dan Humaniora, Vol.1, No.1, 2025
<http://journal.tabayanu.com/index.php/bayyinah>

Secara normatif, pemilihan kepala daerah melalui DPRD dapat dipandang sejalan dengan prinsip syura apabila memenuhi beberapa syarat. Pertama, proses pemilihan harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel sehingga masyarakat dapat mengetahui dasar pertimbangan yang digunakan dalam menentukan pemimpin daerah. Kedua, anggota DPRD harus menjalankan mandat politik berdasarkan kepentingan masyarakat yang diwakilinya, bukan semata-mata berdasarkan kepentingan partai politik atau kelompok tertentu. Ketiga, mekanisme pengawasan publik harus tetap tersedia agar proses pemilihan tidak terlepas dari kontrol masyarakat sebagai pemegang kedaulatan.

Jika ditinjau dari aspek kelembagaan, terdapat perbedaan mendasar antara DPRD dan *ahl al-hall wa al-'aqd*. Kesamaan antara keduanya tidak dapat dipahami secara mutlak karena masing-masing lahir dari konteks politik yang berbeda. *Ahl al-hall wa al-'aqd* memperoleh legitimasi berdasarkan kapasitas keilmuan, integritas moral, serta kepercayaan masyarakat, sedangkan DPRD memperoleh legitimasi melalui mekanisme pemilihan umum yang diatur oleh konstitusi dan dipengaruhi oleh dinamika kepartaian. Oleh karena itu, penyamaan kedua konsep tersebut harus dilakukan secara proporsional dengan memperhatikan perbedaan konteks historis, sosial, dan politik yang melatarbelakanginya. Meskipun demikian, keduanya memiliki titik temu berupa fungsi representatif dalam proses penentuan kebijakan dan pemilihan pemimpin. Dalam konteks tersebut, pemilihan kepala daerah melalui DPRD dapat dipahami sebagai bentuk adaptasi modern terhadap prinsip keterwakilan yang dikenal dalam tradisi politik Islam.

DPRD memiliki karakteristik yang relatif sejalan dengan prinsip keterwakilan dalam syura. Anggota DPRD dipilih melalui pemilu dan memperoleh mandat untuk menyuarakan kepentingan masyarakat daerah. Dalam konteks tersebut, DPRD dapat dipahami sebagai bentuk representasi modern yang memiliki fungsi serupa dengan *ahl al-hall wa al-'aqd*, yaitu menjadi penghubung antara masyarakat dan proses pengambilan keputusan politik. Kesamaan tersebut menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD pada dasarnya tidak bertentangan dengan prinsip syura selama prosesnya dijalankan secara demokratis dan bertanggung jawab.

Meskipun demikian, mekanisme pemilihan melalui DPRD juga memiliki sejumlah kelemahan. Salah satu persoalan yang sering dikemukakan adalah potensi dominasi elit politik dalam proses pengambilan keputusan. Dalam praktik politik Indonesia, keputusan anggota DPRD tidak selalu sepenuhnya mencerminkan aspirasi masyarakat karena sering dipengaruhi kepentingan partai politik, koalisi kekuasaan, maupun pertimbangan pragmatis lainnya. Kondisi tersebut berpotensi mengurangi kualitas representativitas dan menjauhkan proses pemilihan dari tujuan utama syura yang menempatkan kemaslahatan masyarakat

sebagai orientasi utama.

Di sisi lain, pemilihan kepala daerah melalui DPRD juga memiliki beberapa kelebihan. Sistem ini dinilai mampu menekan biaya politik yang selama ini menjadi salah satu persoalan dalam pilkada langsung. Selain itu, kompetisi politik yang berlangsung di tingkat elite perwakilan berpotensi mengurangi konflik horizontal yang sering muncul dalam kontestasi politik langsung di tengah masyarakat. Dari sudut pandang efisiensi pemerintahan, mekanisme ini juga dianggap lebih sederhana karena proses pemilihan dilakukan melalui lembaga yang telah memperoleh legitimasi demokratis melalui pemilu legislatif.¹⁷

Namun demikian, pilkada langsung juga memiliki keunggulan karena memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam menentukan pemimpin daerahnya. Partisipasi langsung tersebut dapat memperkuat legitimasi politik kepala daerah yang terpilih. Akan tetapi, dalam praktiknya, pilkada langsung juga menghadapi berbagai persoalan seperti politik uang, tingginya biaya kampanye, polarisasi politik, dan rendahnya kualitas pendidikan politik sebagian masyarakat. Oleh karena itu, baik pemilihan langsung maupun pemilihan melalui DPRD memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing dalam mewujudkan demokrasi yang representatif.

Berdasarkan analisis normatif yang dilakukan, penelitian ini menemukan bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD pada prinsipnya dapat dipandang sesuai dengan konsep syura selama prosesnya dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah, keterwakilan, transparansi, akuntabilitas, dan kemaslahatan. Sebaliknya, apabila mekanisme tersebut hanya menjadi sarana kompromi elite politik yang tertutup dari pengawasan publik, maka tujuan representasi yang menjadi dasar demokrasi maupun syura tidak akan tercapai.

Implikasi pemilihan kepala daerah melalui DPRD tidak hanya berkaitan dengan mekanisme pengisian jabatan politik, tetapi juga berpengaruh terhadap tingkat legitimasi pemerintahan daerah. Dalam sistem demokrasi, legitimasi politik menjadi faktor penting karena menentukan tingkat penerimaan masyarakat terhadap pemimpin yang terpilih. Semakin tinggi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap proses pemilihan, semakin kuat pula legitimasi politik yang dimiliki oleh kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu, keberhasilan mekanisme pemilihan melalui DPRD sangat bergantung pada kemampuan lembaga tersebut dalam menjalankan fungsi representasi secara efektif dan akuntabel.

Dari perspektif demokrasi lokal, representativitas DPRD menjadi aspek yang tidak dapat diabaikan. Apabila anggota DPRD mampu menyalurkan aspirasi masyarakat secara optimal, maka pemilihan kepala daerah melalui DPRD tetap

¹⁷ Djohermansyah Djohan, *Menata Pilkada dan Demokrasi Lokal* (Jakarta: Yayasan Bhakti Otonomi Daerah, 2015), hlm. 45–49.

dapat mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat dalam bentuk demokrasi perwakilan. Sebaliknya, apabila proses pengambilan keputusan lebih didominasi oleh kepentingan elite politik atau kepentingan partai, maka tujuan representasi akan sulit tercapai dan berpotensi menurunkan kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi di tingkat daerah.

Dalam perspektif syura, legitimasi politik tidak hanya diukur dari prosedur pemilihan, tetapi juga dari sejauh mana proses tersebut menghasilkan kepemimpinan yang mampu mewujudkan kemaslahatan masyarakat. Dengan demikian, kualitas representasi, integritas aktor politik, serta keterbukaan proses pengambilan keputusan menjadi faktor yang lebih menentukan dibandingkan perdebatan mengenai pemilihan langsung atau tidak langsung. Fokus utama syura terletak pada terwujudnya pemerintahan yang adil, amanah, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.

Dengan demikian, pemilihan kepala daerah melalui DPRD pada dasarnya tidak dapat dinilai hanya dari aspek prosedural demokrasi. Penilaian terhadap mekanisme tersebut harus mempertimbangkan sejauh mana sistem mampu mewujudkan representativitas, akuntabilitas, dan kemaslahatan publik. Dalam perspektif syura, substansi musyawarah dan kualitas keterwakilan menjadi faktor yang lebih menentukan dibandingkan bentuk teknis pemilihannya.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, konsep syura dalam fiqh siyasah merupakan mekanisme musyawarah yang menempatkan keterwakilan, partisipasi, dan kemaslahatan sebagai prinsip utama dalam proses pengambilan keputusan politik. Dalam tradisi politik Islam, pemilihan pemimpin tidak selalu dilakukan melalui keterlibatan langsung seluruh masyarakat, melainkan dapat dilaksanakan melalui perwakilan pihak-pihak yang memiliki kapasitas, integritas, dan legitimasi sosial yang dikenal sebagai *ahl al-hall wa al-'aqd*. Konsep tersebut menunjukkan bahwa prinsip representasi politik telah dikenal dalam sistem ketatanegaraan Islam dan memiliki kesamaan nilai dengan demokrasi perwakilan yang berkembang dalam sistem politik modern.

Penelitian ini menemukan bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD secara normatif memiliki titik temu dengan prinsip syura, terutama pada aspek musyawarah dan keterwakilan. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat memperoleh legitimasi melalui pemilihan umum sehingga secara teoritis memiliki kewenangan untuk mewakili aspirasi masyarakat dalam proses penentuan kepala daerah. Oleh karena itu, mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD tidak dapat serta-merta dipandang bertentangan dengan prinsip demokrasi maupun syura, selama pelaksanaannya tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat dan dilakukan secara transparan, akuntabel, serta bebas dari praktik transaksi politik.

Namun demikian, kesesuaian antara pemilihan kepala daerah melalui DPRD dengan prinsip syura tidak hanya ditentukan oleh keberadaan lembaga perwakilan itu sendiri, melainkan juga oleh kualitas representasi yang dijalankan. Apabila proses pemilihan lebih didominasi oleh kepentingan elite politik, oligarki partai, atau kompromi kekuasaan yang mengabaikan aspirasi masyarakat, maka tujuan representativitas dan kemaslahatan yang menjadi inti syura tidak akan tercapai. Sebaliknya, apabila DPRD mampu menjalankan fungsi representatifnya secara bertanggung jawab dan berorientasi pada kepentingan publik, maka mekanisme tersebut dapat menjadi salah satu bentuk demokrasi perwakilan yang sejalan dengan nilai-nilai syura.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa perdebatan mengenai pemilihan kepala daerah tidak seharusnya hanya berfokus pada pilihan antara sistem pemilihan langsung atau melalui DPRD. Persoalan yang lebih mendasar terletak pada kemampuan sistem untuk menjamin representativitas, akuntabilitas, dan legitimasi politik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam perspektif syura, substansi musyawarah, keterwakilan, dan kemaslahatan masyarakat merupakan aspek yang lebih penting dibandingkan bentuk teknis mekanisme pemilihannya. Oleh karena itu, penguatan kualitas representasi DPRD, reformasi tata kelola partai politik, serta peningkatan pengawasan publik menjadi faktor penting dalam mewujudkan demokrasi lokal yang tidak hanya sah secara prosedural, tetapi juga memiliki legitimasi substantif di tengah masyarakat.

Daftar Pustaka

- Al-Mawardi, A. H. (2017). *Al-Ahkam As-Sultaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*. Jakarta: Darul Falah.
- Al-Tabari, M. J. (1987). *Tarikh al-Rusul wa al-Muluk*. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah.
- Amiruddin, & Asikin, Z. (2010). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2016). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Az-Zuhaili, W. (2011). *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*. Damaskus: Dar al-Fikr.
- Dahlan, A. A. (Ed.). (1996). *Ensiklopedi Hukum Islam*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- Djazuli, A. (2018). *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Kencana.

- Djohan, D. (2015). *Menata Pilkada dan Demokrasi Lokal*. Jakarta: Yayasan Bhakti Otonomi Daerah.
- El Fadl, K. A. (2004). *Islam and the Challenge of Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Ibrahim, J. (2007). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Iqbal, M. (2014). *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Kencana.
- Kamali, M. H. (2008). *Shari'ah Law: An Introduction*. Oxford: Oneworld Publications.
- Marzuki, P. M. (2019). *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Jakarta: Kencana.
- Moleong, L. J. (2018). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Prihatmoko, J. J. (2005). *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Qaradhawi, Y. (1997). *Fiqh Daulah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.
- Simamora, J. (2011). Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis. *Mimbar Hukum*, 23(1), 221–236. <https://doi.org/10.22146/jmh.16200>
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2003). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sodikin. (2015). Pemilihan Kepala Daerah dan Dinamika Demokrasi Lokal di Indonesia. *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(1), 43–58. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v4i1.47>
- Tjenreng, M. Z. B. (2020). *Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti.