PESHUM : Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora
Vol.5, No.6, Oktober 2026

Antara Demokrasi dan Kemaslahatan: Telaah *Maṣlaḥah Mursalah* terhadap Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia

Ari Saputra[1], Rina Antasari[2], Apriyanti[3]
[1,2,3] UIN Raden Fatah Palembang
E-mail: Putraarla1993@Gmail.com[1], rinaantasari_uin@radenfatah.ac.id[2], apriyanti_uin@radenfatah.ac.id[3].

Article History:
Received: 31 Juli 2026
Revised: 23 September 2026
Accepted: 07 Oktober 2026

Keywords: *Pemilihan Kepala Daerah; Demokrasi; Maṣlaḥah Mursalah; Kemaslahatan; Pilkada Langsung.*

Abstract: *Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan instrumen demokrasi lokal yang bertujuan mewujudkan kedaulatan rakyat melalui partisipasi politik masyarakat. Dalam praktiknya, sistem ini tidak hanya menghasilkan kemaslahatan berupa meningkatnya legitimasi pemerintahan dan partisipasi publik, tetapi juga melahirkan persoalan seperti politik uang, tingginya biaya politik, polarisasi sosial, dan potensi korupsi kepala daerah. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai kesesuaian sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dengan prinsip Maṣlaḥah Mursalah. Penelitian ini bertujuan menganalisis sistem pemilihan kepala daerah secara langsung berdasarkan perspektif Maṣlaḥah Mursalah dengan menilai keseimbangan antara maslahat dan mafsadah yang ditimbulkannya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif menggunakan metode interpretasi hukum dan penalaran deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung masih memberikan kemaslahatan berupa penguatan kedaulatan rakyat, legitimasi kepala daerah, dan partisipasi politik masyarakat. Namun, fakta empiris menunjukkan bahwa politik uang, tingginya biaya politik, penyalahgunaan kekuasaan, dan korupsi telah mengurangi nilai kemaslahatan tersebut. Oleh karena itu, sistem pemilihan kepala daerah secara langsung tetap dapat dipertahankan, tetapi memerlukan penguatan regulasi, transparansi pendanaan politik, efektivitas pengawasan, dan penegakan hukum agar selaras dengan tujuan maqāṣid al-syarī'ah.*

PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu instrumen demokrasi lokal yang lahir sebagai konsekuensi reformasi ketatanegaraan di Indonesia. Landasan konstitusionalnya ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, "Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Ketentuan tersebut kemudian diimplementasikan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menegaskan bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota dilaksanakan secara langsung sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat. Melalui mekanisme tersebut, pilkada langsung diharapkan mampu memperkuat legitimasi pemerintahan daerah, meningkatkan partisipasi politik masyarakat, serta mendorong terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Harapan tersebut pada dasarnya sejalan dengan tujuan demokrasi lokal yang tidak hanya menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, tetapi juga sebagai subjek utama dalam proses pengambilan keputusan politik. Cornelis Lay menegaskan bahwa pilkada langsung seharusnya tidak dipahami hanya sebagai prosedur demokrasi, melainkan "to promote democracy in a more substantive way and as a strategy to develop effective local governance" (Lay, 2007). Artinya, keberhasilan pilkada tidak cukup diukur dari terselenggaranya pemungutan suara secara langsung, tetapi juga dari kemampuannya menghasilkan tata kelola pemerintahan daerah yang efektif dan berkualitas.

Dalam praktiknya, tujuan tersebut belum sepenuhnya terwujud. Pilkada langsung memang berhasil meningkatkan partisipasi politik masyarakat dan memperkuat legitimasi kepala daerah karena dipilih secara langsung oleh rakyat. Akan tetapi, pelaksanaannya juga dihadapkan pada berbagai persoalan, seperti politik uang, tingginya biaya politik, polarisasi masyarakat, dinasti politik, serta korupsi yang melibatkan sejumlah kepala daerah. Berbagai persoalan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan demokrasi tidak cukup dinilai dari terpenuhinya aspek prosedural, tetapi juga harus diukur dari sejauh mana sistem tersebut mampu mewujudkan pemerintahan yang berintegritas, efektif, dan berorientasi pada kepentingan publik. Bahkan, Cornelis Lay dalam kajiannya mengenai demokrasi lokal menyimpulkan bahwa setelah satu dekade demokratisasi, Indonesia masih menghadapi paradoks karena liberalisasi politik belum sepenuhnya menghasilkan *effective democratic governance*.

Dalam perspektif hukum Islam, penilaian terhadap suatu kebijakan publik tidak berhenti pada aspek legalitas formal, melainkan juga mempertimbangkan apakah kebijakan tersebut mampu mewujudkan kemaslahatan dan mencegah kemudaratan. Konsep *Maṣlaḥah Mursalah* memberikan ruang bagi penetapan atau evaluasi suatu kebijakan berdasarkan manfaat nyata yang dihasilkan bagi kepentingan umum sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat. Oleh karena itu, *Maṣlaḥah Mursalah* dapat dijadikan sebagai kerangka evaluatif untuk menilai apakah sistem pemilihan kepala daerah secara langsung masih mampu menghasilkan kemaslahatan publik atau justru telah melahirkan mafsadah yang lebih dominan.

Penelitian yang dilakukan oleh Cornelis Lay (2007) menempatkan pilkada langsung sebagai instrumen pendalaman demokrasi (*deepening democracy*). Penelitian Lisma dan Lita Tyesta A.L.W. (2017) lebih memfokuskan analisis pada implikasi partisipasi masyarakat dalam memperkuat demokrasi konstitusional. Sementara itu, Muhammad Romli dan Achmad Faidi (2025) mengkaji urgensi reformasi sistem pilkada dalam memperkuat demokrasi lokal di era desentralisasi. Penelitian-penelitian tersebut memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan

pilkada dari perspektif demokrasi dan hukum tata negara. Akan tetapi, penelitian tersebut belum secara khusus menempatkan *Maṣlaḥah Mursalah* sebagai instrumen evaluatif untuk menilai apakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung masih mampu mewujudkan kemaslahatan publik. Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini menganalisis sistem pemilihan kepala daerah secara langsung melalui perspektif *Maṣlaḥah Mursalah* dengan menilai keseimbangan antara maslahat yang dihasilkan melalui peningkatan partisipasi dan legitimasi demokratis dengan mafsadah yang muncul dalam praktik penyelenggaraannya. Pendekatan tersebut diharapkan dapat memberikan perspektif baru dalam pengembangan kajian hukum tata negara dan hukum Islam.

LANDASAN TEORI

A. Konsep Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi secara bahasa berasal dari bahasa Yunani, *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti pemerintahan atau kekuasaan. Dengan itu, demokrasi secara harfiah bermakna "pemerintahan oleh rakyat". Dalam wacana politik modern, konsep ini telah mengalami perkembangan dan pemaknaan yang beragam. Demokrasi dipahami sebagai *"government of the people, by the people, for the people"* (Lincoln, 1863), yang menegaskan bahwa pemerintahan bersumber dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, dan ditujukan untuk kepentingan rakyat. Konsep tersebut kemudian berkembang melalui pemikiran demokrasi kontemporer. Salah satu rumusan yang paling berpengaruh dikemukakan oleh Robert A. Dahl, yang menyatakan bahwa demokrasi memberikan kesempatan bagi partisipasi yang efektif, kesetaraan dalam pemungutan suara, pemahaman yang tercerahkan, pengendalian akhir atas agenda politik, serta inklusi seluruh warga negara dewasa (Dahl, 1999, p. 37).

Dalam konteks Indonesia, demokrasi dimaknai secara konstitusional dan substantif. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Ketentuan ini menjadi landasan normatif bahwa rakyat merupakan pemegang kedaulatan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sedangkan pelaksanaannya dilakukan melalui mekanisme yang diatur dan dibatasi oleh konstitusi.

2. Demokrasi Langsung dan Perwakilan

Dalam tradisi filsafat politik, perdebatan mengenai demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi perwakilan (*representative democracy*) telah berlangsung sejak lama. Salah satu tokoh yang memberikan landasan konseptual bagi demokrasi langsung adalah Jean-Jacques Rousseau. Dalam *Du Contrat Social* (1762), Rousseau menegaskan pentingnya partisipasi langsung rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan serta menolak konsep representasi politik. Menurut Rousseau, *"La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale"* yang berarti "Kedaulatan tidak dapat diwakilkan, dengan alasan yang sama bahwa ia tidak dapat dialihkan; kedaulatan pada hakikatnya terdiri atas kehendak umum" (Rousseau, 1762:Buku III Bab XV).

Namun, seiring berkembangnya negara modern yang memiliki wilayah luas, jumlah penduduk yang besar, serta kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan, demokrasi perwakilan menjadi pilihan yang lebih realistis dan pragmatis. Joseph Schumpeter dalam *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942) mendefinisikan demokrasi sebagai suatu prosedur kelembagaan

untuk menghasilkan keputusan politik. Menurut Schumpeter, *"The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote"* yang berarti "Metode demokratis merupakan suatu pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik, di mana individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan melalui persaingan dalam memperoleh suara rakyat" (Schumpeter, 1942:269).

Perdebatan antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan tersebut memiliki relevansi yang erat dengan penelitian ini, khususnya dalam mengkaji sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia. Perdebatan tersebut menjadi penting untuk menilai apakah mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan pilihan yang paling sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, ataukah mekanisme pemilihan melalui DPRD dapat menjadi alternatif yang tetap demokratis sekaligus mampu mewujudkan kemaslahatan yang lebih optimal.

B. Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1. Otonomi Daerah sebagai Desentralisasi Kekuasaan

Otonomi daerah merupakan perwujudan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara normatif, otonomi daerah diatur dalam Bab VI Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Melalui desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintahan diserahkan kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih dekat dengan masyarakat serta lebih responsif terhadap kebutuhan daerah. Menurut Bagir Manan, desentralisasi mengandung makna bahwa satuan-satuan otonom memiliki fleksibilitas yang lebih besar dalam menghadapi perubahan yang terjadi secara cepat, sekaligus dapat mewujudkan pemerintahan yang lebih efisien (Manan, 2001:7).

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Ketentuan tersebut menjadi dasar konstitusional bagi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Namun demikian, frasa “dipilih secara demokratis” menimbulkan perdebatan mengenai bentuk mekanisme yang paling sesuai, yaitu apakah melalui pemilihan langsung oleh rakyat atau melalui DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah.

2. Sejarah dan Dinamika Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia mulai diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini merupakan salah satu agenda penting reformasi yang bertujuan memperkuat demokratisasi di tingkat lokal dan meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam menentukan pemimpin daerahnya. Jimly Asshiddiqie menilai bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan konsekuensi logis dari dianutnya prinsip demokrasi dan otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pascareformasi (Asshiddiqie, 2006:392).

Selain itu, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratis sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yang mengandung prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Mahkamah Konstitusi RI, Putusan No. 97/PUU-XI/2013).

Namun, dalam perkembangannya, sistem pemilihan kepala daerah tidak lepas dari berbagai persoalan, seperti tingginya biaya politik, praktik politik uang, polarisasi sosial, serta potensi korupsi kepala daerah. Ni’matul Huda mencatat bahwa perjalanan regulasi pemilihan

kepala daerah di Indonesia menunjukkan adanya tarik-menarik antara kepentingan demokratisasi dan kepentingan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, yang pada akhirnya sama-sama diarahkan untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat (Huda, 2009:211).

Dengan demikian, dinamika pemilihan kepala daerah di Indonesia menunjukkan bahwa perdebatan mengenai mekanisme pemilihan tidak hanya berkaitan dengan prosedur demokrasi, tetapi juga menyangkut efektivitas pemerintahan daerah, kualitas representasi politik, serta upaya mewujudkan kemaslahatan publik dalam kerangka demokrasi konstitusional.

C. Teori *Maṣlaḥah Mursalah* dalam Hukum Islam

1. Pengertian *Maṣlaḥah*

Maṣlaḥah secara etimologis berasal dari kata *ṣaluḥa* yang berarti baik, bermanfaat, atau lawan dari kerusakan (*fasād*). Dalam terminologi ushul fikih, *maṣlaḥah* diartikan sebagai segala sesuatu yang mendatangkan manfaat dan menolak kemudaratan. Salah satu definisi yang paling komprehensif dikemukakan oleh Imam Al-Ghazali dalam *al-Mustaṣfā min 'Ilm al-Uṣūl*, sebagai berikut:

المحافظة على مقصود الشرع، ومقصود الشرع من الخلق خمسة: أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم ومالهم.

Artinya:

"Memelihara tujuan syara', dan tujuan syara' terhadap manusia ada lima, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta mereka" (Al-Ghazali, t.t.:286–287).

Berdasarkan definisi tersebut, Al-Ghazali memperkenalkan konsep *al-kulliyyāt al-khams* sebagai tujuan utama syariat Islam (*maqāṣid al-syarī'ah*), yaitu pemeliharaan agama (*ḥifẓ al-dīn*), jiwa (*ḥifẓ al-nafs*), akal (*ḥifẓ al-'aql*), keturunan (*ḥifẓ al-nasl*), dan harta (*ḥifẓ al-māl*). Segala sesuatu yang mampu menjaga kelima unsur tersebut dipandang sebagai *maṣlaḥah*, sedangkan segala sesuatu yang mengakibatkan kerusakan terhadapnya dikategorikan sebagai *mafsadah*.

2. *Maṣlaḥah Mursalah*: Pengertian dan Kedudukan

Maṣlaḥah mursalah merupakan kemaslahatan yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam Al-Qur'an maupun Hadis dan tidak pula terdapat dalil yang menolaknya, tetapi tetap sejalan dengan tujuan umum syariat Islam. Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan *maṣlaḥah mursalah* sebagai berikut:

المصلحة التي لم يشهد لها الشارع بالاعتبار ولا بالإلغاء، وإنما هي وصف مناسب لتشريع الحكم يترتب عليه جلب المنفعة أو دفع المضرة.

Artinya:

"Maslahat yang tidak terdapat dalil syara' yang membenarkan maupun yang membatalkannya, melainkan merupakan sifat yang sesuai untuk menetapkan hukum sehingga menghasilkan kemanfaatan atau menolak kemudaratan" (Khallaf, t.t.:84).

Definisi tersebut menunjukkan bahwa *maṣlaḥah mursalah* merupakan salah satu metode ijtihad yang digunakan untuk menjawab persoalan-persoalan hukum yang tidak diatur secara eksplisit dalam nash. Wahbah al-Zuḥaylī menjelaskan bahwa *maṣlaḥah mursalah* menjadi salah satu sumber penetapan hukum Islam yang berkembang dalam Mazhab Maliki, meskipun substansinya juga diterapkan oleh mazhab-mazhab lain dengan pendekatan yang berbeda (Al-Zuḥaylī, 1986:756).

3. Syarat-Syarat *Maṣlaḥah Mursalah*

Para ulama ushul fikih sepakat bahwa *maṣlaḥah mursalah* tidak dapat dijadikan dasar penetapan hukum secara bebas, tetapi harus memenuhi persyaratan tertentu. Imam Al-Syāṭibī dalam *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Syarī'ah* menjelaskan:

إن المصالح المرسلة لا يصح الاستدلال بها حتى تنضبط بضوابط ثلاثة: أن تكون المصلحة ملائمة لتصرفات الشارع، وأن تكون معقولة في ذاتها، وأن يكون في تركها حرج.

Artinya:

"Sesungguhnya maṣlaḥah mursalah tidak sah dijadikan dalil sebelum memenuhi tiga syarat, yaitu sesuai dengan tujuan syariat, dapat diterima oleh akal, dan apabila ditinggalkan akan menimbulkan kesulitan (haraj)" (Al-Syāṭibī, t.t.:36–37).

Berdasarkan pendapat para ulama ushul fikih, syarat-syarat *maṣlaḥah mursalah* dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Pertama, maslahat harus bersifat hakiki (*ḥaqīqiyyah*), yaitu benar-benar mendatangkan manfaat dan bukan sekadar dugaan atau khayalan. Al-Ghazali menegaskan bahwa maslahat harus bersifat pasti atau paling tidak didasarkan pada dugaan yang kuat, bukan sekadar asumsi yang lemah (Al-Ghazali, t.t.:287).
2. Kedua, maslahat harus bersifat umum (*kulliyyah*), yaitu memberikan manfaat bagi kepentingan masyarakat luas dan bukan hanya untuk kepentingan individu atau kelompok tertentu. Menurut Muhammad Abu Zahrah, suatu maslahat baru dapat dijadikan dasar hukum apabila manfaatnya kembali kepada masyarakat secara keseluruhan atau mayoritas anggotanya (Abu Zahrah, 1958:279).
3. Ketiga, maslahat tidak boleh bertentangan dengan nash Al-Qur'an, Hadis, maupun ijma'. Menurut 'Abd al-Karīm Zaydān, *maṣlaḥah mursalah* hanya dapat dijadikan dasar penetapan hukum sepanjang tidak bertentangan dengan dalil yang bersifat qath'i (Zaydān, 1969:236).

Sejalan dengan pendapat tersebut, Wahbah al-Zuḥaylī merumuskan bahwa *maṣlaḥah mursalah* harus memenuhi tiga kriteria pokok, yaitu bersifat nyata (*ḥaqīqiyyah*), bersifat umum (*'āmmah*), dan tidak bertentangan dengan nash yang jelas (Al-Zuḥaylī, 1986:757).

4. Klasifikasi *Maṣlaḥah* Berdasarkan Hierarki Kepentingan

Berdasarkan tingkat urgensinya, Al-Syāṭibī membagi *maṣlaḥah* ke dalam tiga tingkatan, yaitu *ḍarūriyyah*, *ḥājiyyah*, dan *taḥsīniyyah*. Hal tersebut dijelaskan dalam *al-Muwāfaqāt* sebagai berikut:

المصالح على ثلاثة أقسام: ضرورية، وحاجية، وتحسينية.

Artinya:

"Maslahat terbagi ke dalam tiga tingkatan, yaitu daruriyyah (primer), hajiyyah (sekunder), dan tahsiniyyah (pelengkap)" (Al-Syāṭibī, t.t.:4).

Maṣlaḥah ḍarūriyyah merupakan maslahat yang berkaitan dengan kebutuhan primer manusia yang harus dipenuhi karena menyangkut keberlangsungan kehidupan. *Maṣlaḥah ḥājiyyah* merupakan maslahat yang berfungsi menghilangkan kesulitan dan memberikan kemudahan dalam kehidupan, sedangkan *maṣlaḥah taḥsīniyyah* berkaitan dengan penyempurnaan akhlak, etika, dan kualitas kehidupan manusia.

Dalam penelitian ini, klasifikasi tersebut digunakan sebagai kerangka analisis untuk menilai mekanisme pemilihan kepala daerah yang paling mampu mewujudkan kemaslahatan publik. Analisis tidak hanya difokuskan pada aspek prosedural demokrasi, tetapi juga pada sejauh mana suatu sistem pemilihan mampu menjaga kepentingan masyarakat, menciptakan efektivitas

penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta mewujudkan tujuan-tujuan syariat (*maqāṣid al-syarī'ah*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian preskriptif yang mengkaji norma-norma yang mengatur sistem pemilihan langsung kepala daerah sekaligus memberikan argumen tentang kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip *Maṣlaḥah Mursalah*. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan hukum (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Metode perundang-undangan dilakukan untuk menganalisis isi Pasal 18 ayat (4) dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1953), dan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep demokrasi, pemilihan kepala daerah, dan *Maṣlaḥah Mursalah* sebagai kerangka analisis, sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk mengidentifikasi berbagai persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, seperti politik uang, tingginya biaya politik, polarisasi masyarakat, dan korupsi kepala daerah.

Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan doktrin para ahli yang membahas demokrasi, hukum tata negara, dan *Maṣlaḥah Mursalah*. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber ilmiah lain yang mendukung pemahaman terhadap objek penelitian.

Studi kepustakaan (*library research*) di gunakan dalam pengumpulan bahan hukum dengan menelusuri peraturan perundang-undangan, literatur ilmiah, serta artikel jurnal yang relevan dengan fokus penelitian. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif menggunakan metode interpretasi hukum dan penalaran deduktif. Analisis dilakukan dengan menempatkan *Maṣlaḥah Mursalah* sebagai kerangka evaluatif untuk menilai apakah sistem pemilihan kepala daerah secara langsung masih mampu mewujudkan kemaslahatan publik atau justru lebih banyak menimbulkan mafsadah. Hasil analisis tersebut kemudian digunakan untuk menarik kesimpulan mengenai kesesuaian pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dengan tujuan kemaslahatan dalam hukum Islam.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung sebagai Instrumen Demokrasi

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu wujud pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi. Melalui mekanisme ini, masyarakat diberikan hak konstitusional untuk menentukan secara langsung kepala daerah yang akan memimpin penyelenggaraan pemerintahan di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Sistem tersebut merupakan implementasi dari amanat Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghendaki agar gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis. Dalam perkembangannya, pembentuk undang-undang memilih mekanisme pemilihan langsung sebagai bentuk konkret pelaksanaan prinsip demokrasi lokal sekaligus memperkuat legitimasi kepala daerah yang memperoleh mandat langsung dari rakyat.

Pilkada langsung pada hakikatnya tidak hanya dimaksudkan sebagai mekanisme pergantian kekuasaan secara periodik, tetapi juga sebagai instrumen untuk memperkuat kualitas

demokrasi lokal. Cornelis Lay menegaskan bahwa pilkada langsung seharusnya "be placed not only in procedural processes but to promote democracy in a more substantive way and as a strategy to develop effective local governance" (Lay, 2007). Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan pilkada tidak dapat diukur hanya dari terselenggaranya pemungutan suara yang bebas dan adil, melainkan juga dari kemampuannya menghasilkan pemerintahan daerah yang efektif, akuntabel, dan mampu memenuhi kepentingan masyarakat.

Secara teoritis, demokrasi tidak hanya dipahami sebagai prosedur pemilihan umum, tetapi juga sebagai sistem pemerintahan yang menjamin partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan politik. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan ruang yang lebih luas bagi masyarakat untuk menentukan pemimpinnya sekaligus memperkuat legitimasi politik kepala daerah. Legitimasi tersebut menjadi modal penting bagi kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan, menyusun kebijakan publik, dan membangun hubungan yang lebih akuntabel dengan masyarakat.

Meskipun demikian, keberhasilan demokrasi lokal tidak dapat hanya diukur melalui tingginya tingkat partisipasi pemilih ataupun terlaksananya proses pemungutan suara secara langsung. Demokrasi yang bersifat substantif menuntut agar mekanisme pemilihan mampu menghasilkan pemerintahan yang bersih, efektif, berintegritas, serta berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, apabila pelaksanaan pilkada justru melahirkan praktik politik uang, meningkatnya biaya politik, polarisasi sosial, dinasti politik, maupun korupsi kepala daerah, maka tujuan demokrasi sebagaimana diharapkan dalam sistem pemilihan langsung patut untuk dievaluasi.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki tujuan yang mulia dalam memperkuat demokrasi lokal. Akan tetapi, keberhasilan sistem tersebut tidak cukup dinilai berdasarkan keberhasilan prosedur elektoral semata. Demokrasi yang berkualitas harus mampu menghasilkan kemanfaatan nyata bagi masyarakat melalui pemerintahan yang efektif, bersih, dan berorientasi pada kepentingan publik. Oleh karena itu, diperlukan suatu instrumen evaluasi yang tidak hanya menilai aspek prosedural demokrasi, tetapi juga menilai manfaat substantif yang dihasilkan oleh sistem tersebut. Dalam penelitian ini, instrumen evaluasi tersebut menggunakan perspektif *Maṣlaḥah Mursalah* yang akan dibahas pada bagian berikutnya.

B. Analisis *Maṣlaḥah Mursalah* terhadap Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Maṣlaḥah Mursalah merupakan salah satu metode istinbāṭ hukum yang digunakan untuk menetapkan atau mengevaluasi suatu kebijakan berdasarkan kemaslahatan yang tidak secara eksplisit diperintahkan maupun dilarang oleh nash, sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat. Konsep ini berorientasi pada tercapainya tujuan hukum Islam (*maqāṣid al-syarī'ah*), yaitu menjaga agama (*ḥifẓ al-dīn*), jiwa (*ḥifẓ al-nafs*), akal (*ḥifẓ al-'aql*), keturunan (*ḥifẓ al-nasl*), dan harta (*ḥifẓ al-māl*). Dengan demikian, ukuran utama dalam *Maṣlaḥah Mursalah* bukan terletak pada bentuk suatu kebijakan, melainkan pada manfaat nyata yang dihasilkan bagi kepentingan masyarakat.

Apabila ditinjau dari perspektif *Maṣlaḥah Mursalah*, pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya mengandung sejumlah nilai kemaslahatan. Sistem ini memberikan ruang yang lebih luas bagi masyarakat untuk menggunakan hak politiknya secara langsung sehingga memperkuat prinsip kedaulatan rakyat. Selain itu, kepala daerah yang dipilih secara langsung memiliki legitimasi politik yang lebih kuat karena memperoleh mandat langsung dari masyarakat. Legitimasi tersebut diharapkan mampu mendorong akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan

daerah, meningkatkan partisipasi publik dalam proses demokrasi, serta memperkuat kontrol masyarakat terhadap jalannya pemerintahan.

Namun demikian, fakta empiris menunjukkan bahwa pelaksanaan pilkada langsung masih dihadapkan pada berbagai persoalan yang berpotensi mengurangi nilai kemaslahatan. Menjelang pemungutan suara Pilkada Serentak 2024, Badan Pengawas Pemilihan Umum menerima dan mengkaji 130 dugaan politik uang yang terjadi pada masa tenang dan hari pemungutan suara. Dari jumlah tersebut, 71 dugaan merupakan peristiwa pembagian uang pada masa tenang, 50 dugaan berupa potensi pembagian uang, sedangkan pada hari pemungutan suara terdapat 8 dugaan pembagian uang dan 1 dugaan potensi pembagian uang. Data tersebut menunjukkan bahwa praktik politik uang masih menjadi ancaman nyata terhadap integritas pilkada langsung.

Selain politik uang, tingginya biaya politik juga menjadi persoalan yang terus mendapat perhatian. Dalam kajian mengenai pendanaan pilkada, Komisi Pemberantasan Korupsi mengidentifikasi bahwa pada Pilkada Serentak 2015 terdapat 311 kasus politik uang pada masa tenang yang tersebar di 25 kabupaten/kota pada 16 provinsi, serta 90 kasus politik uang pada hari pemungutan suara di 22 kabupaten pada 12 provinsi. Kajian tersebut juga menemukan adanya praktik mahar politik dan transaksi pendanaan pencalonan yang berpotensi menimbulkan benturan kepentingan ketika kepala daerah terpilih menjalankan pemerintahan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa tingginya biaya politik tidak hanya memengaruhi proses kontestasi, tetapi juga berpotensi mendorong penyalahgunaan kewenangan setelah calon terpilih.

Apabila fakta-fakta empiris tersebut dianalisis menggunakan perspektif *Maṣlaḥah Mursalah*, terlihat bahwa sistem pemilihan kepala daerah secara langsung masih menghasilkan maslahat berupa perlindungan hak politik warga negara, peningkatan partisipasi masyarakat, dan penguatan legitimasi pemerintahan daerah. Akan tetapi, maslahat tersebut belum sepenuhnya mampu mengimbangi mafsadah yang ditimbulkan oleh politik uang, tingginya biaya politik, politik transaksional, serta potensi korupsi. Dengan demikian, persoalan utama pilkada langsung bukan terletak pada mekanisme pemilihannya, melainkan pada lemahnya tata kelola penyelenggaraan, sistem pendanaan politik, dan efektivitas pengawasan. Dalam perspektif *Maṣlaḥah Mursalah*, suatu kebijakan tetap dapat dipertahankan selama maslahat yang dihasilkannya lebih besar daripada mafsadah yang ditimbulkannya. Oleh karena itu, sistem pemilihan kepala daerah secara langsung masih relevan dipertahankan, tetapi memerlukan reformasi regulasi, penguatan pengawasan, transparansi pendanaan politik, serta penegakan hukum yang lebih efektif agar tujuan demokrasi konstitusional dapat berjalan selaras dengan tujuan kemaslahatan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa sistem pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat yang memiliki legitimasi konstitusional dan memberikan kemaslahatan dalam kehidupan demokrasi lokal. Kemaslahatan tersebut tercermin dari meningkatnya partisipasi politik masyarakat, menguatnya legitimasi kepala daerah, serta terbukanya ruang akuntabilitas publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun demikian, pelaksanaan pilkada langsung juga masih menghadapi berbagai persoalan yang berpotensi mengurangi nilai kemaslahatan, antara lain politik uang, tingginya biaya politik, polarisasi sosial, dinasti politik, serta penyalahgunaan kekuasaan yang berdampak pada menurunnya kualitas demokrasi dan efektivitas pemerintahan daerah.

Berdasarkan perspektif *Maṣlaḥah Mursalah*, keberadaan mafsadah tersebut tidak serta-merta menjadikan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung bertentangan dengan prinsip hukum Islam. Penilaian terhadap suatu kebijakan harus didasarkan pada keseimbangan antara

maslahat dan mafsadah yang ditimbulkannya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pilkada langsung pada prinsipnya masih memenuhi orientasi kemaslahatan karena memberikan manfaat yang lebih besar bagi pelaksanaan demokrasi dan perlindungan hak politik warga negara. Akan tetapi, kemaslahatan tersebut hanya dapat dipertahankan apabila negara terus melakukan penyempurnaan terhadap regulasi, kelembagaan penyelenggara pemilu, sistem pengawasan, serta upaya pencegahan politik uang dan korupsi. Dengan demikian, penguatan tata kelola penyelenggaraan pilkada merupakan prasyarat penting agar demokrasi konstitusional dapat berjalan seiring dengan tujuan *Maṣlaḥah Mursalah* dalam mewujudkan kemaslahatan umum (*al-maṣlaḥah al-'āmmah*).

DAFTAR REFERENSI

Abra, E.H. (2020) 'Ius Constituendum Penegakan Hukum Politik Uang Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia', *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, 2(1), hlm. 1–17.

Ermaya, B.S. (2020) 'Perilaku Politik Transaksional dan Biaya Tinggi dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia', *Jurnal Keadilan Pemilu*, 1(2), hlm. 51–60.

Khairi, H. (2020) 'Local Elections (Pilkada): Money Politics and Cukong Democracy', *Jurnal Bina Praja*, 12(2), hlm. 249–260.

Khallaf, A.W. (2003) *'Ilm Uṣūl al-Fiqh*. Kairo: Dār al-Qalam.

Lay, C. (2007) 'Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi', *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 11(1), hlm. 63–92.

Lay, C. (2012) 'Democratic Transition in Local Indonesia: An Overview of Ten Years Democracy', *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 15(3), hlm. 421–440.

Marzuki, P.M. (2017) *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Prenadamedia Group.

Primasari, D.A., dkk. (2024) 'Politik dan Korupsi: Pasangan Tak Terpisahkan', *Jurnal Ilmiah Publika*.

Syarifudin, A. (2020) 'Pilkada dan Fenomena Politik Uang: Analisa Penyebab dan Tantangan Penanganannya', *Jurnal Keadilan Pemilu*, 1(2).

Al-Shatibi, A.I.I.M. (tt.) *Al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Syarī'ah*. Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah.

Al-Zuhayli, W. (1986) *Uṣūl al-Fiqh al-Islāmī*. Damaskus: Dār al-Fikr.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang.