

**PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN GUBERNUR DARI UNSUR
TNI/POLRI DITINJAU DARI *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH*
(Studi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2
Tahun 2002)**

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

ALAN SUARNA

NIM. 170105084

Mahasiswa Fakultas Syari'ah Dan Hukum

Prodi Hukum Tata Negara

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY
BANDA ACEH
2022 M/1443 H**

**PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN GUBERNUR DARI UNSUR
TNI/POLRI DITINJAU DARI *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH*
(Studi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2
Tahun 2002)**

SKRIPSI

Diajukan kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh
Sebagai Salah Satu Beban Studi Program Sarjana (S1)
dalam Ilmu Hukum Tata Negara

Oleh:

ALAN SUARNA

NIM. 170105084

**Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara**

Disetujui untuk Diuji/Dimunaqasyahkan oleh:

Pembimbing I



Dr. Jamhir, S.Ag., M.Ag
NIP. 19780421201411001

Pembimbing II



Yenny Sri Wahyuni, S.H., M.H
NIP. 19810122201403200

**PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN GUBERNUR DARI UNSUR
TNI/POLRI DITINJAU DARI *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH*
(Studi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2
Tahun 2002)**

SKRIPSI

Telah Diuji oleh Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry dan Dinyatakan Lulus Serta
Diterima Sebagai Salah Satu Beban Studi Progam Sarjana (S-1)
dalam Ilmu Hukum Tata Negara

Pada Hari/Tanggal: Kamis, 21 Juni 2022 M
21 Zulhija 1443 H

di Darussalam, Banda Aceh
Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi:

Ketua,

Dr. Jamhir, S.Ag., M.Ag
NIP. 19780421201411001

Sekretaris,

Yenny Sri Wahyuni, S.H., M.H
NIP. 199102172018032001

Penguji I,

Husni A. Jalil, S.HI., M.A
NIDN. 1301128301

Penguji II,

Azmil Umur, M.A
NIDN. 2016037901

Mengetahui,
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Ar-Raniry Banda Aceh



Prof. Muhammad Siddiq, M.H., PhD
NIP. 197703032008011015



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Syeikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Alan Suarna
NIM : 170105084
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi yang berjudul : **“Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan Tertentu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 Ditinjau Dari Fiqh Siyasah Dusturiyah”** menyatakan bahwa:

- 1. Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.**
- 2. Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.**
- 3. Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.**
- 4. Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.**
- 5. Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.**

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 19 Juli 2022
Yang Menyatakan,



(Alan Suarna)

ABSTRAK

Nama : Alan Suarna
NIM : 170105084
Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara
Judul : Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur Dari Unsur TNI/Polri Ditinjau dari *Fiqh Siyasah Dusturiyah* (Studi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002)
Tanggal Sidang : 21 Juli 2022/21 Dhu'lhijjah 1443 H
Tebal Skripsi : 70 Halaman
Pembimbing I : Dr. Jamhir, S.Ag.,M.Ag
Pembimbing II : Yenny Sri Wahyuni, S.H.,M.H
Kata Kunci : *Pengisian, Kekosongan Jabatan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, Fiqh siyasah Dusturiyah.*

Pengaturan pengisian jabatan pejabat tinggi pratama di daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Intansi Pemerintah, dan juga terkait limitasi atau jangka waktu terhadap kekosongan jabatan tertentu yang ditinggalkan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Persoalan yang hendak dikaji dalam skripsi ini adalah, *Pertama*, bagaimana ketentuan undang-undang nomor 5 tahun 2014 dan undang-undang nomor 2 tahun 2002 tentang pengisian jabatan gubernur dari TNI/Polri. dan *Kedua*, bagaimana tinjauan fiqh siyasah dusturiyah terhadap pengisian kekosongan jabatan gubernur menurut undang-undang nomor 5 tahun 2014 dan undang-undang nomor 2 tahun 2002. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data (*library research*). Berdasarkan hasil dan penelitian skripsi ini menunjukkan bahwa, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara berlawanan langsung dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 Tentang Kepolisian yang dilarang melibatkan diri dalam hal pemerintahan dan politik kerana akan memunculkan Dwifungsi dari instansi terkait baik Kepolisian dan TNI hal tersebut juga mengakibatkan ketidakjelasan perihal pengisian dan/atau pergantian jabatan kepala daerah. Serta kesimpang siuran beberapa Undang-Undang. Padahal sebagai hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) yang mengesampingkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah hendaknya mengesampingkan hukum Tentang Pemerintahan Daerah yang pada hakikatnya bersifat umum (*lex generalis*).

KATA PENGANTAR



Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas kuasa-Nya yang telah memberikan nikmat sehat dan lapang kepada penulis sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Shalawat beriring salam penulis sanjung sajikan kepada baginda Rasulullah SAW yang telah membawa umat manusia ke zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Penulis Skripsi yang berjudul **“Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur dari Unsur TNI/Polri Ditinjau dari *Fiqh Siyasah Dusturiyah* (Studi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002)”** ini dimaksud untuk memenuhi salah satu syarat agar dapat menyelesaikan studi dan meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Syari’ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry.

Penulis menyadari bahwa selesainya penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari saran, petunjuk, bimbingan dan masukan dari berbagai pihak. Maka dengan segala kerendahan hati, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Dr. Jamhir, S.Ag., M.Ag, selaku dosen pembimbing I dan Yenny Sri Wahyuni, M.H, selaku dosen pembimbing II yang telah memberi arahan, dan nasehat bagi penulis demi sempurna skripsi ini.
2. Muhammad Siddiq, M.H., Ph.D, selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.
3. Mumtazinur, S.IP., M.A dan Husni A. Jalil, S.HI., M.A selaku ketua dan sekretaris Program Studi Hukum Tata Negara.
4. Dr. Mahdalena Nasrun, S.Ag., M.H.I, selaku Penasehat Akademik (PA) penulis selama menempuh pendidikan di Program Studi Hukum Tata

Negara serta terimakasih juga kepada seluruh dosen-dosen yang mengajar dan juga staf pada Program Studi Hukum Tata Negara selama proses belajar mengajar.

5. Teristimewa kepada orang tua tercinta Ayah Ali Aman, Ibu Arna Wati, Abang Mukhti Riski, Abang Al Farisi, Adik Al yakin dan Yoga Al Muarta yang selalu memberikan cinta, kasih sayang, pengorbanan, didikan, dukungan moral, finansial, motivasi dan do'a yang tiada hentinya agar penulis memperoleh yang terbaik, serta semua yang telah diberikan selama ini yang tidak ternilai harganya. Sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Hukum Tata Negara.
6. Seluruh pihak-pihak terkait yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatuyang telah banyak memberikan bantuan, arahan dan kerjasama demi kelancaran penyusunan skripsi ini.
7. Almamater UIN Ar-Raniry tercinta.

Semoga Allah selalu melimpahkan Rahmat dan karunia-Nya. Penulis sangat menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih sangat banyak kekurangan. Harapan penulis semoga skripsi ini bermanfaat terutama bagi penulis sendiri dan kepada para pembaca. Maka kepada Allah juga lah kita berserah diri dan meminta pertolongan, seraya memohon taufiq dan hidayah-Nya untuk kita semua. *Amin yarabbal 'alamin.*

Banda Aceh, 5 Mei 2022
Penulis,

Alan Suarna
NIM. 170105084

TRANSLITERASI ARAB-LATIN DAN SINGKATAN

Dalam skripsi ini banyak dijumpai istilah yang berasal dari bahasa Arab ditulis dengan huruf latin, oleh karena itu perlu pedoman untuk membacanya dengan benar. Pedoman Transliterasi yang penulis gunakan untuk penulisan kata Arab berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K Nomor: 158 Tahun 1987 – Nomor: 0543 b/u/1987. Adapun Pedoman Transliterasi yang penulis gunakan untuk penulisan kata Arab adalah sebagai berikut:

1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama	Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	tidak di-lambang-kan	tidak di-lambang-kan	ط	ṭā'	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ب	Bā'	B	Be	ظ	zā'	Ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ت	Tā'	T	Te	ع	'ain	‘	koma terbalik (di atas)
ث	Śā'	ś	es (dengan titi di atas)	غ	Gain	G	Ge
ج	Jīm	J	Je	ف	Fā'	F	Ef
ح	Hā'	H	ha (dengan titik di bawah)	ق	Qāf	Q	Ki
خ	Khā'	Kh	ka dan ha	ك	Kāf	K	Ka
د	Dāl	D	De	ل	Lām	L	El

ذ	Zāl	Ẓ	zet (dengan titik di atas)	م	Mīm	M	Em
ر	Rāʾ	R	Er	ن	Nūn	N	En
ز	Zai	Z	Zet	و	Wāu	W	We
س	Sīn	S	Es	ها	Hāʾ	H	Ha
ش	Syīn	Sy	es dan ye	ء	Hamzah	‘	Apostrof
ص	Ṣad	Ṣ	es (dengan titik di bawah)ʾ	ي	Yā	Y	Ye
ض	Dad	Ḍ	de (dengan titik di bawah)				

2. Konsonan

Konsonan Vokal Bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌َ	<i>Fathah</i>	A
◌ِ	<i>Kasrah</i>	I
◌ُ	<i>Dammah</i>	U

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf
يَ	<i>Fathah</i> dan ya	Ai
وَ	<i>Fathah</i> dan wau	Au

Contoh:

كيف : *kaifa*

هول : *hauula*

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda
يَ	<i>Fathah</i> dan <i>alif</i> atau ya	Ā
يِ	<i>Kasrah</i> dan ya	Ī
يِ	<i>Dammah</i> dan wau	Ū

Contoh:

قَالَ = *qāla*

رَمَى = *ramā*

قِيلَ = *qīla*

يَقُولُ = *yaqūlu*

4. Ta Marbutah (ة)

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua, yaitu:

- a. Ta *marbutah* (ة) hidup

Ta *marbutah* (ة) yang hidup atau mendapat harkat *Fathah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

- b. Ta *marbutah* (ة) mati

Ta *marbutah* (ة) mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

- c. Kalau pada suatu kata yang kahir huruf ta *marbutah* (ة) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta *marbutah* (ة) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

روضة الاطفال : *raudah al-atfāl/raudatul atfāl*

المدينة المنورة : *al-Madīnah al-Munawwarah/
alMadīnatul Munawwarah*

طلحة : *Ṭalhah*

Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Ḥamad Ibn Sulaiman.
2. Nama negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr ; Beirut, bukan Bayrut ; dan sebagainya.

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 : SK Penetapan Pembimbing Skripsi Mahasiswa



DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBARAN JUDUL	i
PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN SIDANG.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	viii
DAFTAR LAMPIRAN	xii
DAFTAR ISI.....	xiii
BAB SATU PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	2
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kajian Pustaka	10
E. Penjelasan Istilah	14
F. Metode Penelitian	17
G. Sistematika Pembahasan.....	20
BAB DUA LANDASAN TEORI	
A. Kerangka Konseptual.....	22
1. Pengertian Jabatan	22
2. Pengertian Pengisian Jabatan.....	22
B. Kerangka Teori	25
1. Negara Hukum.....	25
2. Politik Hukum.....	27
3. Azas Kepastian Hukum	27
C. Jenis-jenis Jabatan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	28
D. Pengaturan Jabatan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN	29
E. Pengertian dan Ruang Lingkup Fiqh Siyasah Dusturiyah	30
1. Siyasah Dusturiyah	30
2. Pengertian Siyasah Dusturiyah	31
3. Ruang lingkup Fiqh Siyasah Dusturiyah	32
F. Pengangkatan Imam dan Lembaga <i>Al-Wilayah</i>	32
G. Mekanisme Pengisian Jabatan Tertentu.....	40

**BAB TIGA PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN GUBERNUR
DARI UNSUR TNI/POLRI DITINJAU DARI *FIQH
SIYASAH DUSTURIYAH***

A. Pertanggungjawaban Kekosongan Jabatan Tertentu menurut Undang-Undang.....	47
1. Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan Tertentu Berdasarkan Pasal 19-20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014	47
2. Jenis-jenis Jabatan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN	47
3. Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur oleh Anggota Polri	48
4. Jangka Waktu Pengisian Kekosongan Jabatan	54
B. Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan Tertentu Ditinjau Dari Fiqh Siyasa Dusturiyah.....	57
1. Metode <i>Tarjih</i>	61
 BAB EMPAT PENUTUP	
A. Kesimpulan	64
B. Saran	66
 DAFTAR PUSTAKA	68
LAMPIRAN	70
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

BAB SATU

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengaturan pengisian jabatan pejabat tinggi pratama di daerah telah diatur dengan tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Intansi Pemerintah. Kewenangan pejabat pembina kepegawaian dalam menetapkan dan melantik calon pejabat tinggi pratama di daerah tidak ada batas waktu yang tegas kapan akan ditetapkan atau melantik calon pejabat tinggi pratama di daerah yang telah lulus seleksi dan telah diusulkan oleh panitia seleksi kepada pejabat pembina kepegawaian. Dengan tidak adanya batasan waktu yang tegas terjadi kekosongan norma yang mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum. Hal ini bertentangan dengan Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang mensyaratkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan asas kepastian hukum.

Konsep negara hukum untuk mencapai negara kesejahteraan secara implisit terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea 4 tercermin tujuan dari negara Indonesia, yaitu: Negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹ Indonesia sebagai Negara kesejahteraan (*welfare state*) yang secara jelas menjamin kesejahteraan bagi seluruh rakyat tentu tidak lepas dari peran pejabat pemerintahan. Dalam hal ini, tugas pejabat

¹ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*. (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm 40.

pemerintahan bukan lagi bertindak pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat. Sehingga kesejahteraan bagi setiap orang bisa terjamin. Oleh sebab itu tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek. Maka didalam *welfare state* (Negara Kesejahteraan) pemerintah itu disertai *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum atau *public service*.² Agar *public service* dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum itu pemerintah diberi juga *freis ermessen*, yaitu kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. *Freis ermessen* mempunyai arti membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang sesuai dengan kenyataan. Pencakupan yang demikian disebut *discretionary power*.³ Merujuk pada istilah *beleid regels* atau peraturan kebijakan yang mempunyai arti yaitu produk hukum yang lahir dari kewenangan mengatur kepentingan umum secara dasar prinsip *freis ermessen*. Sehingga pengisian jabatan yang mengalami kekosongan atau kosong seharusnya segera dilakukan pengisian.

Islam berbicara dalam konteks tersendiri, pengisian jabatan pemimpin secara umum tergambar dari peralihan kepemimpinan Nabi Muhammad SAW kepada Abu Bakar, Umar Bin Khattab, Usman bin Affan hingga Ali bin Abi Thalib *radliyaalahu'anhu*. Proses pengangkatan Abu Bakar ra., menjadi khalifah ketika Rasulullah SAW meninggal. Orang-orang Anshar saat itu merasa memerlukan adanya pengganti Rasul sebagai pemimpin mereka. Dari zaman Rasulullah Saw sudah adanya kepemimpinan dan setelah Rasul meninggal dunia digantikan dengan Abu Bakar ra dari peralihan kepemimpinan Rasulullah ke Abu Bakar dapat mengartikan bahwa dalam rangka mencapai

² SF Marbun & Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum administrasi Negara*. (Yogyakarta, Liberty. 2000), 46.

³ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi* (Yogyakarta, FH UII Press. 2009), 51.

tujuan kemaslahatan ummat dalam hal ini adalah pembangunan, maka jabatan kepala Negara maupun daerah yang memiliki tugas dan tanggung jawab serta wewenang tertentu yang mendukung keberlangsungan pembangunan peradaban baik di Negara maupun daerah tidak boleh kosong.

Kepala daerah yang ingin mencalonkan sebagai gubernur harus mempunyai syarat yang telah diatur dalam Undang-Undang. Apabila kepala daerah tersebut mencalonkan dirinya kembali maka terjadilah kekosongan jabatan sementara kepala daerah yang sedang cuti dalam rangka kampanye maka untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah itu digantikan oleh pejabat sementara. Pengisian kekosongan jabatan sementara kenegaraan merupakan salah satu hal yang penting dalam kenegaraan, seperti halnya di Negara Indonesia. Tanpa adanya pengisian kekosongan jabatan sementara seluruh fungsi dari jabatan-jabatan negara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Berdasarkan UUD RI 1945 Pasal 18 Ayat (4) telah menyebutkan bahwa *“Gubernur, Bupati dan walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokrasi.”*

Pada dasarnya setelah pemilihan tersebut, jabatan dari kepala daerah dan wakilnya dapat diberhentikan pada masa jabatannya. Adapun contoh kasus yang ada di Indonesia yaitu Daerah yang gubernurnya telah habis masa jabatannya dan akan melaksanakan pemilihan gubernur beberapa daerah diantaranya Sumatra Utara dan Jawa Barat. Adapun yang menjadi Pj Gubernur yang diusulkan oleh Tjahjo adalah Asisten Operasi Kapolri Irjen M Iriawan sebagai Pj Gubernur Jawa Barat Menggantikan Ahmad Heryawan. Kemudian Kepala Divisi Profesi dan Pengaman Irjen Martuani Sormin menjadi Pj Gubernur Sumatera Utara pada pilkada 2018.

Beberapa contoh pergantian pengisian jabatan adalah pengisian jabatan gubernur jawa barat oleh anggota kepolisian yaitu irjen M.Iriawan menggantikan atau mengisi kekosongan Ahmad Heryawan yang memasuki masa pensiun. Dilantiknya penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat pada tanggal 18

juni 2018 menggantikan Ahmad Heryawan yang memasuki masa purna tugasnya sebagai gubernur pada tanggal 13 juni 2018, jadi dapat diartikan bahwa dalam hal pengisian kekosongan jabatan Gubernur Jawa Barat mendagri dalam hal ini Tjajho Komolo dalam putusannya yang membacakan surat keputusan Presiden RI Nomor 106/b tahun 2018 yang secara resmi melantik salah satu anggota kepolisian untuk menduduki atau mengisi kekosongan jabatan Gubernur Jawa Barat. Dalam hal ini dapat kita pahami bahwa daerah jawa barat mengalami kekosongan jabatan gubernur kurang lebih adalah sepekan atau seminggu, ini artinya bahwa jabatan gubernur sama sekali tidak bisa dibiarkan terbengkalai atau kosong. Berbeda dalam hal pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam hal ini wakil gubernur, yang secara gamblang telah diamanatkan dalam peraturan atau termaktub dalam pada Pasal 26 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pada kasus pengisian kekosongan jabatan Sumatera Utara yang mana mengakhiri jabatan Gubernur Tengku Erry Nuradi sebagai gubernur sumatera utara dengan pengusulan pengisian jabatan oleh anggota aktif kepolisian yaitu irjen Martuani sormi tetapi dalam kasus ini batal mengangkat dari anggota kepolisian dengan dipilihnya Dirjen Administrasi Kewilayahan kemendagri Eko Subowo, diangkatnya Eko sesuai dengan Keppres Nomor 107/P tertanggal 8 Juni 2018. Hal serupa juga terjadi dalam kasus ini yaitu dalam hal pengisian kepala daerah yaitu Gubernur Sumatera Utara yaitu kekosongan jabatan yang dialami oleh daerah ini lebih kurang adalah sepekan. Itu nyatanya membuat kita sebagai masyarakat untuk paham betul terhadap pentingnya pemimpin dalam hal ini adalah gubernur. Tetapi terkait berapa masa atau limit waktu kekosongan jabatan kepala daerah tidak diterangkan secara gamblang dan konkrit oleh suatu peraturan, berbeda dengan wakil kepala daerah yang diatur melalui peraturan pemilihan.

Pada kasus lain, yaitu kasus kekosongan kepala daerah, yang disini adalah

daerah yang mempunyai otonomi khusus yaitu Aceh, pada masa jabatan Gubernur Irwandi Yusuf-Nova Iriansyah, yang mana dalam masa kepemimpinan pasangan Gubernur dan wakil gubernur Aceh ini, seperti yang kita ketahui bahwa gubernur Aceh terlibat dan terbukti dalam kasus korupsi, maka dalam hal ini kekosongan jabatan Gubernur Aceh tak dapat dielakkan maka terlepas dari itu melalui kementerian dalam negeri yaitu Tito Karnavian melantik Nova pada tanggal 5 November 2020 untuk menggantikan atau mengisi kekosongan kepala daerah Aceh, sebelum dilantik menjadi Gubernur, Nova sendiri menjadi dan menjabat sebagai pelaksana tugas Gubernur Aceh dari 5 Juli 2018 hingga 5 November 2020 menggantikan Irwandi Yusuf. Maka dapat dipastikan, dalam hal ini kekosongan jabatan terjadi selama kurang lebih satu tahun namun dapat tertutupi oleh diangkatnya Nova sebagai Pj Gubernur Aceh, sebagaimana telah kita jabarkan bahwa terkait pengisian kekosongan jabatan kepala daerah atau gubernur tidak ada peraturan yang menulis secara konkrit terkait hal tersebut, yang ada bahwa kekosongan jabatan kepala daerah tidak bisa dibiarkan maka kekosongan tersebut dapat diisi oleh keputusan mendagri dan keputusan Presiden.

Berbeda dengan kekosongan wakil kepala daerah yang terjadi di Aceh, akibat dilantiknya Nova sebagai Gubernur Aceh, yang sampai sekarang masih mengalami perdebatan yang panjang, yang mana masih memilih dan melihat siapa saja yang berhak untuk menduduki wakil kepala daerah atau wakil gubernur yang mana partai pengusung pada saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah yaitu 5 partai kolaborasi. Dalam hal pengisian jabatan wakil kepala daerah maka peraturan yang harus dilihat adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan yang mana termaktub dan menjelaskan detail dari pelaksanaan pengisian jabatan wakil kepala daerah atau wakil gubernur.

Pasal 176 ayat (2) 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 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, berbunyi: Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Gubernur, Bupati, atau Walikota, untuk dipilih dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Juga pada pasal 176 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dapat dipahami bahwa pasal tersebut hanya mengatur pengisian jabatan apabila wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Pengisian kekosongan jabatan wakil yang disebabkan oleh naiknya wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota menggantikan gubernur, bupati, dan walikota tidak diatur secara eksplisit dalam rumusan pasal *aquo*. Hal ini sebenarnya telah mengakibatkan terjadinya ketidak pastian hukum dalam pelaksanaan pemerintahan secara demokrasi.

Dalam kasus berakhirnya kepemimpinan Rasulullah, maka beralihnya kepemimpinan khalifah pertama dalam Islam yaitu dengan ditunjuknya dan diangkatnya Abu Bakar sebagai pemimpin umat islam menggantikan rasulullah, dalam sejarah menjelaskan jangka waktu pengangkatan atau mem bai'at Abu Bakar sebagai khalifah tidaklah lama atau tidak membutuhkan waktu yang molor, karena ummat islam sangat membutuhkan pemimpin baru sepeninggalan Rasulullah dalam memimpin ummat Islam. Dari itulah dapat kita pahami bahwasanya pengisian jabatan atau pemimpin adalah suatu yang harus segera dilaksanakan karena berbicara masalah pemimpin adalah berbicara masalah keberlangsungan ummat. Terpilihnya Abu Bakar bukan tidak adanya alasan banyak sekali hadist nabi yang mengisyaratkan pengganti beliau adalah Abu Bakar. Jadi dapat dipastikan bahwa pengisian kekosongan jabatan sepeninggalan rasulullah tidak mengalami kemoloran waktu yang lama, walaupun diangkatnya Abu Bakar ada mengalami perdebatan siapakah yang berhak menggantikan kepemimpinan selanjutnya, tapi hal tersebut dapat teranulir dengan begitu

banyak isyarat-isyarat Nabi dalam hal menggantikan beliau menjadi khalifah pertama di dalam dunia islam.

Dalam Islam permasalahan hukum tersebut berkaitan dengan *fiqh siyasah*. Hukum tata negara Islam atau *fiqh siyasah* adalah ilmu yang mempelajari *hal ihwal* dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan ummat. Adapun salah satu ruang lingkup dari *fiqh siyasah* adalah politik perundang-undangan atau siyasah dusturiyah. Siyasah dusturiyah meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau *tasyri'iyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau *qada'iyah* oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau idariyah oleh lembaga birokrasi atau eksekutif. Jika dilihat dalam hukum tata negara Islam maka permasalahan tentang jabatan sementara gubernur dari kepolisian Republik Indonesia menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati Wali Kota dan Wakil Walikota yang bertentangan dengan 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 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang berada dalam lingkup *fiqh siyasah*.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka penulis ingin meneliti mengenai permasalahan tersebut, untuk dijadikan sebuah kajian dalam hukum. Untuk itu agar dapat komprehensif pembahasan dalam kajian hukum ini, dengan judul **“Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur Dari Unsur TNI/Polri Ditinjau dari *Fiqh Siyasah Dusturiyah* (Studi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang mengenai Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan Tertentu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Ditinjau Dari *Fiqh Siyasah*, terdapat beberapa masalah yang dapat diidentifikasi yaitu Adanya hambatan dalam proses pengisian kekosongan jabatan tertentu yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, adanya dampak apabila kekosongan jabatan tidak sesuai dengan peraturan dan Pandangan *Fiqh Siyasah dusturiyyah* terkait dengan pengisian kekosongan jabatan tertentu dalam konteks *imamah*. Agar penelitian ini dapat dilakukan lebih fokus maka dapat dirumuskan apa yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 terkait Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur dari TNI/Polri?
2. Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* Terhadap Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Dalam suatu penelitian tentunya ada tujuan yang ingin dicapai sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah yang telah di uraikan oleh penulis, maka penelitian ini bertujuan:

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk Mengetahui Bagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 terkait Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur dari TNI/Polri.
 - b. Untuk Mengetahui Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* Terhadap Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur berdasarkan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.

2. Manfaat Penelitian

- a. Secara teoritis, penelitian ini berguna untuk memberikan pemahaman mengenai pemahaman terhadap Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur Dari Unsur TNI/Polri Ditinjau dari *Fiqh Siyasah Dusturiyah* (Studi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002). Diharapkan juga akan menambah khazanah ilmu pengetahuan tentang pengisian jabatan tertentu oleh pejabat sementara. Baik bagi pemerintah yang tentunya pemegang mandat jalannya roda pemerintahan serta pembaca juga dan terhadap ketua jurusan, jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh. Selanjutnya bisa memberikan rangsangan terhadap peneliti selanjutnya untuk mengkaji lebih lanjut serta menjadikan evaluasi bagi pembentuk Undang-Undang terkait aturan untuk mengkaji lebih dalam terhadap pengisian kekosongan jabatan tertentu yang tidak akan menimbulkan tumpang tindih hukum dan multitafsir terhadap regulasi yang ada.
- b. Secara praktis, penelitian ini berguna untuk memenuhi salah satu tugas untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh.

D. Kajian Kepustakaan

Penelitian terkait pembahasan ini sebelumnya telah ditemukan beberapa yang membahas mengenai pengisian kekosongan jabatan tetapi dengan ketentuan yang jelas berbeda. Kajian kepustakaan dalam hal ini sebenarnya untuk mendapatkan gambaran permasalahan yang akan diteliti dengan penelitian sejenis yang mungkin pernah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya sehingga diharapkan peneliti selanjutnya tidak melakukan pengulangan materi penelitian

secara mutlak. Ada beberapa karya tulis yang berhubungan dengan kasus yang hendak penulis teliti. Di antaranya adalah sebagai berikut:

Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Dhokhim Muttaqin dengan judul *“Analisis Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur Di Daerah Istimewah Yogyakarta Dalam Konteks Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, dimana skripsi ini membahas tentang Analisis Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur Di Daerah Istimewah Yogyakarta yang memiliki kebingungan dalam penentuan dan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Keadaan tersebut terjadi karena kosongnya hukum yang ditimbulkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang hanya mengatur jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta saat dijabat oleh Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII, dan tidak mengatur masalah suksesinya.⁴ Sedangkan dalam skripsi yang akan ditulis oleh penulis membahas tentang terhadap Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur Dari Unsur TNI/Polri Ditinjau dari *Fiqh Siyasah Dusturiyah* (Studi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002) yang jelas sangat berbeda, dalam hal ini penulis mengupas dua sisi yaitu melalui regulasi dan juga khazanah keislaman.

Jurnal yang berjudul *“Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur (Studi Jabatan Gubernur DKI Jakarta)”*, yang ditulis oleh Mahropiono dari LPMP Provinsi Kalimantan Selatan 2016.⁵ Dalam skripsi tersebut menjelaskan pengisian kekosongan jabatan Gubernur (studi jabatan Gubernur DKI Jakarta), sedangkan dalam skripsi yang akan ditulis oleh penulis membahas tentang analisis pengisian kekosongan jabatan tertentu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 ditinjau dari *fiqh siyasah dusturiyah*.

⁴ Muchammad Dhokhim Muttaqin, *Analisis Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur Di Daerah Istimewah Yogyakarta Dalam Konteks Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Skripsi, Universitas Sebelas Maret: Surakarta, 2010), hlm, 15.

⁵ Mahropiono, *“pengisian kekosongan jabatan gubernur* (studi jabatan Gubernur DKI Jakarta)”, (Jurnal-LPMP Provinsi Kalimantan Selatan, 2016), hlm, 1-2.

Skripsi dengan judul “*Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara Walikota Pare-Pare*” yang ditulis oleh Krizya Hadinata dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2014. Dalam skripsi tersebut menjelaskan analisis hukum terhadap kewenangan pejabat pelaksana tugas sementara walikota Pare-Pare.⁶ sedangkan dalam skripsi yang penulis ingin teliti akan menjurus secara detail terkait analisis pengisian kekosongan jabatan tertentu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ditinjau dari *fiqh siyasah dusturiyah*.

Skrpsi yang ditulis oleh Siti Ni'marus sholicha yang berjudul “*Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pertanggungjawaban Diskresi Pejabat Pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*” yang ingin meneliti masalah tanggung jawab pejabat yang menggunakan kebijakan atas nama jabatan. Sedangkan tanggung jawab pribadi adalah tanggung jawab yang harus ditanggung sendiri atas nama pribadi apabila melakukan suatu administrasi hal tersebut jelas berbeda dengan masalah yang ingin penulis teliti saat ini yaitu mengenai analisis pengisian kekosongan jabatan tertentu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ditinjau dari *fiqh siyasah dusturiyah*.

Skripsi yang ditulis oleh Purna Hadi Swasono yang berjudul “*Analisis fiqh siyasah tentang masa jabatan kepala desa (studi terhadap pasal 33 huruf l undang-undang nomor 06 tahun 2014 tentang desa)* dalam skripsi tersebut dengan jelas bahwa hal yang ingin diteliti adalah bahwa sesuai dengan pasal 33 huruf l Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan kepala desa dapat dipilih selama 3 kali masa jabatan setara 18 tahun, baik secara berturut-turut maupun tidak berturut-turut. Hal itu juga dapat menimbulkan terjadinya KKN (korupsi, kolusi nepotisme). Masa jabatan tersebut sesuai dengan fiqh siyasah konsep khalifah seorang imamah diperbolehkan menjabat selama mungkin apabila dapat mengemban amanah sebagaimana diatur dalam

⁶ Krizya Hadinata, “*Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara Walikota Pare-Pare*”, (Skripsi-Universitas Hasanuddun Makasar, 2014), hlm, 1

Islam dan tidak terdapat batasan waktu seperti yang diterapkan dalam sistem demokrasi Republik Indonesia.⁷ Berbeda langsung dengan masalah yang ingin penulis bahas dalam karya ilmiahnya ini, yaitu terkait analisis pengisian kekosongan jabatan tertentu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ditinjau dari *fiqh siyasah dusturiyah*.

Tesis yang ditulis oleh Mirza Elmy Safira yang berjudul "*Pembuatan peraturan daerah berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 dalam sistem pembuatan perundangan-undangan menurut undang-undang nomor 12 tahun 2011 perspektif fiqh siyasah dusturiyah*" dalam tesis ini dengan jelas ingin memaparkan terkait masalah pemahaman yang benar tentang penyusunan perda yang bersumber dari syari'at ini, termasuk teknik penyusunan Perda secara umum, sehingga tidak menimbulkan salah pengertian dan dianggap keluar dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lahirnya Perda-perda yang bersifat khusus di daerah-daerah termasuk Perda yang bersumber dari nilai-nilai syari'ah, seharusnya dipahami sebagai bentuk penghormatan terhadap keragaman daerah di Indonesia sebagai sebuah Negara yang plural, tentu dengan memperhatikan kekompakan hirarkis dengan perundang-undangan yang ada di atasnya.⁸ Berbeda dengan skripsi yang ingin penulis teliti yaitu terkait dengan Analisis pengisian kekosongan jabatan tertentu berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 2014 ditinjau dari *fiqh siyasah dusturiyah*.

Dari keenam kajian penelitian terdahulu yang membahas tentang pengisian pimpinan kelapa daerah serta turunan peraturan yang berada dibawahnya mengenai pengisian kekosongan jabatan. Sedangkan penelitian yang akan penulis bahas dan fokuskan yaitu terkait Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan Tertentu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun

⁷ Skripsi Purna Hadi Swasono yang berjudul "*Analisis fiqh siyasah tentang masa jabatan kepala desa (studi terhadap pasal 33 huruf l undang-undang nomor 06 tahun 2014 tentang desa)*"

⁸ Tesis Mirza Elmy Safira yang berjudul "*Pembuatan peraturan daerah berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 dalam sistem pembuatan perundangan-undangan menurut undang-undang nomor 12 tahun 2011 perspektif fiqh siyasah dusturiyah*"

2014 ditinjau dari *Fiqh Siyasa Dusturiyah* yang dengan jelas ingin menilik ketentuan hukum yang berada pada regulasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN yang terdapat langsung pada Pasal 19-20 yang mesti ditafsirkan lebih dalam lagi terkait pengisian jabatan tertentu agar tidak terjadi kekosongan jabatan yang apabila terjadi tentunya akan mengakibatkan *Kemudharatan* bagi Negara serta daerah khususnya.

E. Penjelasan Istilah

Sebagai awal mula untuk mempermudah memahami judul proposal skripsi ini, dan untuk menghindari kesalahpahaman, maka penulis merasa perlu untuk menjelaskan beberapa kata yang menjadi judul skripsi ini. Adapun uraian pengertian beberapa dalam judul ini yaitu sebagai berikut:

1. Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Analisis merupakan penjabaran dari suatu sistem informasi yang utuh kedalam berbagai macam bagian komponennya dengan maksud agar kita dapat mengidentifikasi atau mengevaluasi berbagai macam masalah yang akan timbul pada sistem, sehingga masalah tersebut dapat ditanggulangi, diperbaiki atau juga dilakukan pengembangan.⁹ Menurut Harahap (2004) analisis adalah suatu upaya untuk memecahkan atau menguraikan sesuatu unit terkecil. Menurut Gorys Keraf, analisis adalah sebuah proses untuk memecahkan sesuatu ke dalam bagian-bagian yang saling berkaitan satu sama lainnya Sedangkan dalam KBBI arti pengisian dapat diartikan sebagai proses, cara, perbuatan, yang guna menempati atau mengisi suatu jabatan dalam pemerintahan.

Pejabat sementara adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota karena Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan

⁹ KBBI arti *etimologi* dari pada kata analisis, <https://kbbi.web.id/analisis>

Wakil Walikota cuti di luar tanggungan negara untuk melaksanakan kampanye Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Gubernur adalah kepala pemerintah tingkat provinsi atau kepala pemerintahan daerah tingkat 1 (satu).¹⁰

2. Gubernur

Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) adalah Kepala Daerah provinsi sekaligus sebagai wakil Pemerintah Pusat. Berdasarkan pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa sebagai kepala daerah, gubernur memiliki 7 (tujuh) tugas. Sementara pada pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur berfungsi melaksanakan pembinaan dan pengawasan kepada kabupaten Kota. Ada 6 (enam) tugas gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diamanatkan bahwa Gubernur sebagai Penyelenggara Pemerintahan di daerah juga sebagai wakil pusat di daerah, Gubernur sebagai kepala daerah juga sebagai wakil pusat di daerah. Namun sebagai kepala daerah Gubernur juga bertanggung jawab mengurus daerah otonomnya dan juga bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya.

3. TNI

Tentara Nasional Indonesia (TNI) berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 yakni alat negara dibidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. TNI ini meliputi, Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara yang melaksanakan tugasnya secara gabungan di bawah pimpinan panglima.

¹⁰ <https://kbbi.web.id/gubernur>, diakses pada tanggal 13 Februari 2022 pukul 22.37 WIB

4. Polri

Kepolisian Republik Indonesia (Polri) berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia yakni segala hal ikhwal berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai peraturan perundang-undangan.

5. Fiqh Siyasah Dusturiyah

Kata *fiqh* secara leksikal berarti tahu, paham, dan mengerti adalah istilah yang dipakai secara khusus di bidang hukum agama, yurisprudensi Islam. Secara etimologis (bahasa) *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan pembicara, atau pemahaman mendalam terhadap maksud perkataan dan perbuatan. Sehingga *fiqh* menurut bahasa adalah pengertian atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.

Fiqh Siyasah merupakan ilmu yang mempelajari *hal ihwal* dan seluk-beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.¹¹ *Siyasah dusturiyah* adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan

¹¹J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah (Ajaran, Sejarah, Dan Pemikiran)*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), hlm,28

perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

F. Metode Penelitian

Penelitian (*research*) ialah pencarian kembali. Pencarian yang dimaksud ialah pencarian terhadap pengetahuan yang benar (ilmiah) karena hasil dari pencarian ini akan dipakai untuk menjawab permasalahan tertentu.¹² Menurut Moh. Nasir penelitian adalah suatu proses mencari sesuatu secara sistematis dalam waktu yang lama dengan menggunakan metode ilmiah serta aturan-aturan yang berlaku.¹³

a. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dipilih oleh penulis dalam meneliti dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi. Selanjutnya, pendekatan konseptual diaplikasikan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep permasalahan ini yaitu melalui beberapa pendekatan yang relevan dengan permasalahan penelitian yang dihadapi, diantaranya adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif. Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang yang dipelajari hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dalam ilmu

¹² Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta: Rajawali Pres, 2014), hal. 19.

¹³ Moh. Nasir, *Metode Penelitian*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), hal. 84.

hukum tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam menjawab isu yang dihadapi.

b. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, Hutchinson sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan penelitian hukum doctrinal sebagai penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan, menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin, memprediksi pembangunan masa depan.¹⁴

c. Sumber Data

Sumber-sumber penelitian hukum dibedakan dalam dua jenis, yakni bahan hukum primer, yang bersifat autoritatif (mempunyai otoritas) dan bahan hukum sekunder, berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹⁵ Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terbagi ke dalam dua kategori yaitu:¹⁶

- 1) Bahan hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat dan merupakan landasan utama untuk digunakan dalam rangka penelitian ini, berupa peraturan perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota, 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 Tentang

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *“Penelitian Hukum”*. Prenada Media Group, 2008;32

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Cetakan Ketujuh. (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 141.

¹⁶ Ajat Rukajat, *Penelitian Pendekatan Kualitatif (Qualitative Research Approach)*, (Yogyakarta: Deepublish CV Budi Utama, 2018) hal. 5.

Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Kitab siyasa karangan al-Mawardi, kitab siyasa karangan H.A Djazuli, negara hukum karangan Muhammad Thahir azhari, sistem politik islam karangan Abdul A'la Maududi.

- 2) Bahan hukum sekunder, merupakan bahan-bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan menelaah berbagai macam bacaan yang berkaitan objek kajian, seperti: buku, kamus hukum, jurnal ilmiah, laporan dan hasil penelitian lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian. Yaitu buku, kamus hukum, jurnal ilmiah, laporan serta hasil penelitian lainnya yang berkenaan langsung dengan pembahasan pengisian kekosongan jabatan tertentu menurut para ahli, dan *fiqih siyasa dusturiyah*.

d. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:¹⁷

1) Studi Kepustakaan (*library research*)

Studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah data-data sekunder yang diperoleh dari buku, kamus hukum, jurnal ilmiah, laporan serta hasil penelitian lainnya serta peraturan perundang-undangan, putusan, hasil penelitian, media cetak, serta media elektronik yang memiliki hubungan dengan penulisan karya ilmiah ini.

e. Teknik Analisis Data

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan teknik deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh dari studi kepustakaan maupun mengkaji tentang jabatan sementara gubernur yang terdapat dalam peraturan menteri dalam negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang perubahan atas peraturan

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Suatu Tinjauan Singkat), Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm.19.

menteri dalam negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang cuti diluar tanggungan negara bagi gubernur dan wakil gubernuur, bupati dan wakil bupati, serta Walikota dan wakil Walikota, 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 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan Walikota dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Studi kepustakaan, yakni dengan cara membaca, meringkas, menelaah, dan mencatat hal-hal yang berhubungan dengan penelitian ini dari literatur, buku-buku yang memiliki hubungan pokok permasalahan *fiqh siyasah*. Menganalisis dengan cara menjelaskan dan memaparkan hasil objek penelitian, kemudian menguraikan hasil penelitian dalam bentuk pemetaan masalah, dan dari proses tersebut ditarik sebuah kesimpulan.

f. Pedoman atau Teknik Penulisan

Sesuai dengan ketentuan yang sudah ada dan berlaku, maka penulis berpedoman pada petunjuk buku “Panduan Penulisan Skripsi”, Penerbit Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh Edisi Revisi Tahun 2019.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan memahami masalah dan memahami karya ilmiah ini, penulis menggunakan sistematikan sebagai berikut:

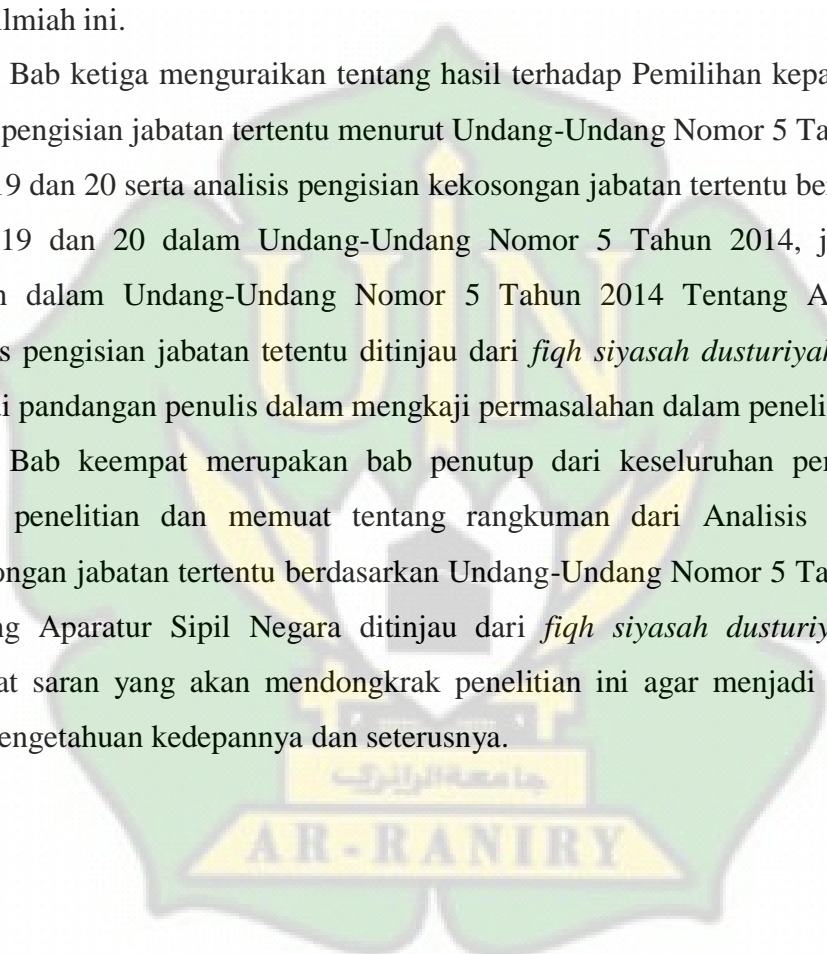
Bab satu merupakan bab yang berisi tentang Latar Belakang Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kajian Pustaka, Penjelasan Istilah, Metode Penelitian dan Sistematika Pembahasan.

Bab kedua berisikan landasan teori tentang Pengertian Kekosongan, sumber-sumber wewenang dalam kekosongan, jeni-jenis kekosongan dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pengaturan kekosongan dalam Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN, Pengertian dan ruang lingkup *fiqh siyasah dusturiyah*, Sumber hukum *siyasah dusturiyah*, Kewajiban memilih pemimpin, Mekanisme memilih pemimpin, Pengisian jabatan sementara, Mekanisme pengisian jabatan sementara, Pengangkatan imam (*Khalifah*), dan terkait lembaga *Al-Wilayah* yang secara tuntas dan apik akan penulis paparkan dalam karya ilmiah ini.

Bab ketiga menguraikan tentang hasil terhadap Pemilihan kepala daerah dalam pengisian jabatan tertentu menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 19 dan 20 serta analisis pengisian kekosongan jabatan tertentu berdasarkan Pasal 19 dan 20 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, jenis-jenis jabatan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN serta analisis pengisian jabatan tertentu ditinjau dari *fiqh siyasah dusturiyah*. penulis sebagai pandangan penulis dalam mengkaji permasalahan dalam penelitian ini.

Bab keempat merupakan bab penutup dari keseluruhan pembahasan dalam penelitian dan memuat tentang rangkuman dari Analisis pengisian kekosongan jabatan tertentu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara ditinjau dari *fiqh siyasah dusturiyah*, serta memuat saran yang akan mendongkrak penelitian ini agar menjadi khazanah ilmu pengetahuan kedepannya dan seterusnya.



BAB DUA
**KEKOSONGAN JABATAN GUBERNUR MENURUT UNDANG-
UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL
NEGARA DAN *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH***

A. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Jabatan

Secara etimologi, kata jabatan berasal dari kata dasar “jabat” yang ditambah imbuhan–an, yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan”.¹⁸

Pengertian jabatan berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjelaskan bahwa “Jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan”.

Menurut Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego, jabatan adalah:¹⁹

“...Lingkungan kerja awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas.”

Dari pengertian di atas, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dapat berfungsi dengan baik. Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan.²⁰

¹⁸ Poerwasunata W.J.S, *Kamus Bahasa Indonesia edisi ketiga*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2003).

¹⁹ Logemann, *Over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht*. Penerjamah Makkatutu dan Pangkerego. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Jakarta: Ikhtiar Baru, 1975, hlm.. 124.

²⁰ Logemann, *Over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht*. Penerjamah Makkatutu dan Pangkerego. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*,... hlm. 134.

Logemann menempatkan “jabatan“ dari aspek negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan. Jabatan muncul sebagai pribadi (*persoon*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku “pejabat” dan selaku manusia sebagai *Prive*. Logemann menunjukkan pentingnya hubungan antara negara sebagai organisasi dengan pengisian jabatan. Oleh karena itu teorinya disebut Teori Jabatan.

Selanjutnya dikutip dari Utrecht dalam bukunya yang berjudul “Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia” menyatakan bahwa:²¹

“Jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum). Tiap jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi, yang diberi nama Negara.”

Jabatan itu merupakan salah satu subjek hukum, yakni pendukung hak dan kewajiban (suatu personifikasi), maka jabatan itu dengan sendirinya dapat melakukan perbuatan hukum. Perbuatan hukum itu dapat diatur melalui hukum publik maupun hukum privat. Jabatan merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai dalam susunan suatu satuan organisasi. Pengertian jabatan dapat dilihat dari sudut struktural yang menunjukkan secara tegas kedudukan dalam rangkaian jabatan yang ada dalam organisasi, seperti; direktur, sekretaris, serta dapat ditinjau dari sudut

²¹ Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet. ke-4, (Jakarta: 1957).

fungsi yang menunjukkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam suatu organisasi seperti dokter, guru, peneliti. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pejabat adalah seseorang yang mengemban jabatan di suatu instansi atau bidang tertentu yang mempunyai kewenangan atas suatu hal yang dilakukannya.

2. Pengertian Pengisian Jabatan

Pengisian kekosongan jabatan merupakan kegiatan untuk memilih seseorang yang tepat yang akan mengisi jabatan-jabatan yang kosong di organisasi/perusahaan/instansi, dan tentunya di bagian pemegang mandate terbesar dalam suatu daerah, baik Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pengisian jabatan ini bertujuan agar semua jabatan ada pejabatnya yang akan melaksanakan tugas-tugas pada setiap jabatan, sehingga tujuannya dapat tercapai.

Menurut Logemann, Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara. Tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya. Pengisian jabatan tidak hanya dilakukan sekali namun dilaksanakan secara reguler setiap periode tertentu untuk memilih pejabat pemimpin daerah guna menunjang berjalannya fungsi negara. Tanpa mekanisme pengisian yang jelas, pengisian pemangku jabatan sebagai pelaksana jabatan tidak dapat berjalan. Dalam konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia menerapkan desentralisasi, pengisian jabatan merupakan bentuk pengisian pejabat negara agar pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah sebagai bagian dari pemerintahan pusat dapat terlaksana.

Pengisian jabatan negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun

lembaga pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.²²

Pengisian jabatan Kepala Daerah yang sering diterapkan dalam negara-negara kesatuan umumnya menggunakan sistem pengangkatan dan/atau penunjukan oleh pemerintah pusat atau sistem pemilihan tidak langsung atau sistem perwakilan melalui parlemen daerah karena sumber kekuasaan terletak di pemerintah pusat, sedangkan di negara-negara federal pemilihan kepala pemerintahan negara bagian lazimnya dipilih oleh rakyat karena dalam sistem federasi murni sumber kekuasaan terletak di daerah.²³

Pada negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) tidak ada jabatan atau pemangku yang tidak bertanggungjawab. Tiap jabatan yang secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik semestinya berada di bawah pengawasan langsung dari publik, pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan atau pengukuhan publik. Sebaliknya, jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali langsung oleh publik dapat diisi tanpa partisipasi atau dukungan langsung dari publik.

B. Kerangka Teori

1. Negara Hukum

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum, hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Pasal ini menghendaki bahwa penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan ini artinya kekuasaan negara melalui aparatnya dibatasi oleh hukum (*rechtsstaat*), bukan didasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*).

²² C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), hlm.222.

²³ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), h. 104.

Indonesia sebagai negara hukum segala sesuatu harus berdasarkan kepada hukum, yang diimplementasikan dalam Peraturan Perundang-undangan yang ada sebagai manifestasi dari hukum positif, dan dalam rangka penegakan hukum telah dibentuk berbagai lembaga peradilan sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak-hak setiap warga negara Indonesia.

Peraturan perundang-undangan disini diartikan setiap keputusan dalam bentuk tertulis yang dikeluarkan dan ditetapkan oleh pejabat berwenang dan mengikat umum (mencakup undang-undang dalam arti formal maupun material). Hukum tertulis diartikan sebagai setiap keputusan dalam bentuk tertulis oleh pejabat yang berwenang. Hal ini penting untuk membedakan pengertian hukum tertulis dengan yang ditulis atau tersurat atau tertulis, Dalam pengertian di atas, peraturan perundang-undangan mulai dikenal dan tumbuh sejak saat berkembangnya organisasi yang memiliki kekuasaan dan wewenang tertinggi untuk menguasai dan mengatur kehidupan masyarakat, yaitu negara. Pengertian keadilan yang dimaksud dalam konsep negara hukum Indonesia adalah bukan hanya keadilan hukum (*legal justice*), tetapi juga keadilan sosial (*social justice*).

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila memenuhi unsur-unsur negara hukum. Friedrich Julius Stahl mengemukakan ciri-ciri suatu negara hukum sebagai berikut:

- a. Adanya pengakuan atas hak-hak dasar manusia.
- b. Adanya pembagian kekuasaan
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan
- d. Adanya peradilan tata usaha Negara.²⁴

Di dalam catatan sejarah diungkapkan bahwa konsep negara hukum dapat dibedakan menurut konsep Eropa Kontinental yang biasa dikenal dengan

²⁴ Oemar Seno Adji, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, (Jakarta: Simposium UI, 1966), hlm. 24.

Rechtsstaat dan dalam konsep *Anglo Saxon* dikenal dengan *Rule of Law*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *Rechtsstaat* tersebut direduksi dalam sistem hukum yang dinamakan *Civil Law* atau yang biasa kita sebut dengan *Modern Roman Law*. Konsep *Rechtsstaat* ini ditelaah secara historis merupakan penentangan secara tajam atas pemikiran kaum Hegelianisme yang mengembangkan *absolutisme*, jadi dapat dikatakan sebagai revolusioner. Berbeda dengan *Rule of Law* yang berkembang dengan metode evolusioner, yang direduksi dalam sistem hukum *Common Law*.²⁵

Konsep negara hukum memiliki karakteristik berbeda-beda untuk setiap negara, sehingga di Indonesia dikenal konsep Negara Hukum Pancasila. Padmo Wahyono mengatakan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari konsep negara hukum pada umumnya, namun dikodifikasikan dengan situasi Indonesia atau digunakan dengan ukuran pandangan hidup atau pandangan negara kita.²⁶

2. Politik Hukum

Politik hukum adalah satu disiplin ilmu yang membahas perbuatan aparat yang berwenang dengan memilih beberapa alternatif yang tersedia untuk memproduksi (melahirkan) suatu produk hukum guna mewujudkan tujuan Negara.²⁷

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.²⁸ Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara,

²⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 90.

²⁶ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa, 2009), hlm. 24.

²⁷ Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Cet. Pertama, (Padang: Akademia Permata. 2013), hlm.1.

²⁸ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 23.

politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu.²⁹

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang sejarah, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

William Zevenbergen mengutarakan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan, peraturan-peraturan hukum mana yang patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*). Pengertian *legal policy*, mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.³⁰

3. Azas Kepastian Hukum

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- b. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.

²⁹ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 232-241.

³⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 9.

- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.³¹

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.³²

C. Jenis-jenis Jabatan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Pengertian jabatan yang dapat ditarik dari penjelasan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999). Dalam pasal 1 ayat (3) dijelaskan bahwa “Jabatan Negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariat lembaga tertinggi atau tinggi Negara, dan kepaniteraan pengadilan”.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menjelaskan tentang jabatan ASN terdiri atas:

- a. Jabatan Administrasi
- b. Jabatan Fungsional
- c. Jabatan Pimpinan Tinggi

Pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menjelaskan terkait jabatan administrasi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 13 huruf a terdiri atas: a) Jabatan Administrator; b) Jabatan Pengawas; c) Jabatan

³¹ Soeroso, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, Pt. Sinar Grafika, Jakarta

³² Asikin zainal, 2012, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta

Pelaksana. Selaras dengan Pasal 19 yang menyebutkan terkait jabatan pimpinan tinggi terdiri atas: a) jabatan pimpinan tinggi utama; b) jabatan pimpinan tinggi madya dan; c) jabatan pimpinan tinggi pratama. Dan terkait Pasal 19 ayat (3) terkait jabatan pimpinan tinggi menjelaskan terkait klasifikasi ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan, dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan. Dalam Pasal 20 ayat (1) (2) dan (3) peraturan perundang-undangan menjelaskan terkait pengisian jabatan yang berasal Aparatur Sipil Negara dan didukung oleh peraturan pemerintah dan peraturan turunan yang berada dibawahnya.

D. Pengaturan Jabatan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) disebutkan bahwa yang dimaksud ASN adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ASN. Jabatan ASN terdiri dari jabatan administratif, jabatan fungsional, dan jabatan pimpinan tinggi.

Kelembagaan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Untuk menyelenggaraan kekuasaan dimaksud, Presiden mendelegasikan kepada: a. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN; b. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan

dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas kode etik dan kode perilaku ASN; c. Lembaga Administrasi Negara (LAN) berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan Manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN; dan d. Badan Kepegawaian Negara (BKN) berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan Manajemen ASN, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria Manajemen ASN.

E. Pengertian dan Ruang Lingkup Fiqh Siyasah Dusturiyah

1. Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Disamping itu kajian ini juga membahas konsep Negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya. Siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat al-qur'an maupun

hadist, maqashid syariah, dan semangat ajaran islam didalam mengatur masyarakat, yang tidak berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator didalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk didalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

2. Pengertian Fiqh Siyash Dusturiyah

Kata *fiqh* secara leksikal berarti tahu, paham, dan mengerti adalah istilah yang dipakai secara khusus di bidang hukum agama, yurisprudensi Islam. Secara etimologis (bahasa) *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan pembicara, atau pemahaman mendalam terhadap maksud perkataan dan perbuatan. Sehingga *fiqh* menurut bahasa adalah pengertian atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.³³

Sedangkan secara terminologis (istilah), menurut ulama-ulama syara' (hukum Islam), *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, Al-Qur'an dan Sunnah. Jadi menurut istilah, *fiqh* adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad atau bisa diartikan sebagai ilmu pengetahuan mengenai hukum Islam.³⁴

Kata *siyash* berasal dari kata *sasa*, yang berarti mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan. Dalam pengertian lain, kata *siyash* dapat dimaknai sebagai pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan, perekayasaan, dan arti-arti

³³J. Suyuti pulungan, *Fiqh Siyash: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Yogyakarta, penerbit Ombak 2014),23

³⁴Ibid, hlm. 24.

lainnya.³⁵ Menurut para ahli pengertian *siyasah* secara istilah adalah sebagai berikut:

1. Abdul Wahhab Khallaf menyebutkan bahwasannya *siyasah* adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.
2. Louis Ma'Luf menyebutkan *siyasah* adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka kejalan keselamatan.
3. Ibnu Manzhur mendefinisikan bahwasanya *siyasah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara mengantarkan manusia kepada kemaslahatan
4. Ibnu Qayyim Al-Jauziyah mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah suatu perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari kebinasaan, meskipun perbuatan tersebut tidak ditetapkan oleh Rasulullah Saw atau diwahyukan oleh Allah SWT.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa *siyasah* adalah mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan cara membimbing mereka dari jalan kemudharatan. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya mengenai pengertian *fiqh* dan *siyasah*, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian *fiqh siyasah* adalah salah satu hukum Islam yang membicarakan tentang pengaturan dan mengurus kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.

³⁵A. Djazuli, *Fiqh siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 26.

3. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah Dusturiyah

Para ulama berbeda pendapat dalam menentukan ruang lingkup fiqh siyasah, diantaranya ada yang menyebutkan ada lima bidang, ada juga yang mengatakan tiga atau empat bidang pembahasan bahkan ada sebagian ulama yang membagi ruang lingkup kajian fiqh siyasah menjadi delapan bidang tetapi perbedaan ini bukan suatu masalah karena hanya bersifat teknis.

Ibnu Taimiyah yang mengatakan ruang lingkup fiqh siyasah ada empat, yakni peradilan, administrasi negara, moneter serta hubungan internasional. Sementara Abdul Wahhab Khalaf lebih mempersempit menjadi tiga bidang yaitu peradilan, hubungan internasional, dan keuangan negara.

T.M Hasbi juga menuliskan dalam bukunya bahwa ruang lingkup fiqh siyasah menjadi 8 bidang, yaitu politik pembuat perundang-undangan politik hukum, politik peradilan, politik moneter atau ekonomi, politik administrasi, politik hubungan internasional, politik pelaksanaan perundang-undangan dari politik peperangan.³⁶ dari beberapa pembagian ruang lingkup fiqh siyasah diatas dapat dikelompokan menjadi tiga bagian pokok, yakni:³⁷

- a. *Siyasah dusturiyah*, disebut juga politik perUndang-Undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penerapan hukum tasyri'iyah oleh lembaga lembaga yudikatif dan administrasi pemerintahan pemerintahan atau idariyyah oleh birokrasi atau eksekutif.
- b. *Siyasah Dauliyyah*, disebut juga politik luar negeri, bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim yang bukan warga negara.
- c. *Siyasah Mauliyyah*, disebut juga politik keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional.

³⁶Ibid. hlm.24.

³⁷Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: IAIN Press, 2011), hlm. 15-16.

F. Pengangkatan Imam (Khalifah) dan Lembaga *Al-Wilayah*

Seseorang yang melaksanakan fungsi kekhalifahan, keimanan, dan keamiran dalam sejarah Islam disebut dengan khalifah, imam, dan amir. Menurut M.H.Abbas mengartikan khalifah adalah pengganti nabi, sedangkan dalam ensiklopedia Indonesia khalifah adalah istilah ketatanegaraan Islam, dan berarti kepala negara atau pemimpin tertinggi umat Islam.³⁸ Sesungguhnya pengangkatan imam (khalifah) itu diproyeksikan untuk mengambil alih peran kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia. Pemberian jabatan imamah (kepemimpinan) kepada orang yang mampu menjalankan tugas diatas pada umat adalah wajib berdasarkan ijma' (konsensus ulama). Sebagian ulama' berpendapat bahwa pengangkatan imam (khalifah) hukumnya wajib berdasarkan akal, sebab watak orang-orang berakal mempunyai kecenderungan untuk tunduk kepada imam (khalifah) yang melindungi mereka dari segala bentuk ketidakadilan. Tanpa imam (khalifah) manusia berada dalam keadaan *chaos*, dan menjadi manusia-manusia yang tidak diperhitungkan bangsa lain.

Sebagian kelompok lain berkata, bahwa pengangkatan imam (khalifah) hukumnya wajib berdasarkan syari'at, dan bukan berdasarkan akal. Sebab imam (khalifah) itu bertugas mengurus urusan-urusan agama, dan bisa jadi akal tidak mengkategorikan imamah (kepemimpinan) sebagai ibadah, kemudian tidak mewajibkan imamah (kepemimpinan) tersebut. Akal hanya menghendaki setiap orang dari orang-orang berakal melindungi dirinya dari segala bentuk ketidakadilan dan pemutusan hubungan serta bertindak adil dalam pelayanan dan komunikasi, kemudian ia bertindak dengan akalnya sendiri dan bukan dengan akal orang lain. Namun syari'at menghendaki bahwa

³⁸ J. Suyuti Pulungan, *Fiqh siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), hlm. 52.

segala persoalan itu harus diserahkan kepada yang berwenang dalam agama.³⁹

a. Status Wajibnya *Imamah* (Kepemimpinan)

Imamah secara istilah adalah kepemimpinan menyeluruh yang berkaitan dengan urusan keagamaan dan urusan dunia dunia sebagai pengganti fungsi Rasulullah SAW Menurut Al-Taftazani sebagaimana dikutip oleh Rasyid Ridha, *Imamah* adalah kepemimpinan umum dalam urusan agama dan dunia yakni suatu khilafah yang diwarisi oleh nabi.⁴⁰

Menurut A. Djazuli *imamah* adalah suatu kedudukan atau jabatan yang diadakan untuk menggantikan tugas kenabian di dalam memelihara agama dan mengendalikan dunia. Sedangkan menurut Al-Iji *imamah* adalah negara besar yang mengatur urusan-urusan agama dan dunia. Tetapi lebih tepat lagi apabila dikatakan bahwa *imamah* adalah pengganti Nabi SAW di dalam menegakkan agama.⁴¹ Untuk mengkaji konsep kepemimpinan dalam Islam tentu yang dijadikan dasar dan tolak ukur adalah argumentasi keberadaan negara Islam. Menurut Al-Mawardi menegaskan bahwa *imamah* (kepemimpinan) diketahui sebagai hal yang wajib menurut syariat, maka status wajibnya *imamah* (kepemimpinan) adalah fardhu kifayah seperti jihad, dan mencari ilmu. Artinya jika *imamah* telah dijadikan oleh orang yang berhak menjalankannya, maka *imamah* telah gugur dari orang lain. Jadi status hukum *imamah* adalah fardhu kifayah. Namun jika tidak ada orang yang menjalankan tugas *imamah*, maka harus ada dua pihak:

- 1) Dewan pemilih yang bertugas memilih imam (khalifah) bagi ummat
- 2) Dewan imam (khalifah) yang bertugas mengangkat salah satu seorang dari mereka sebagai imam (khalifah).

³⁹ Imam Al Mawardi, Al Ahkam As Sulthaniyah “*Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariah Islam*” (Jakarta: Buku Islam Kaffah, 2016) hlm. 1-2.

⁴⁰ J. Suyuti Pulungan, *Fiqh siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Yogyakarta, Penerbit Ombak, 2014), hlm. 48

⁴¹ A. Djazuli, *Fiqh siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: kencana, 2003), hlm. 56-57

b. Kriteria Pemimpin dalam Islam

Ada beberapa syarat yang secara ideal perlu dipenuhi bagi seorang pemegang jabatan *imamah* meskipun realitanya tidak semua imam, raja, sulthan benar-benar memenuhi syarat-syarat tersebut. Menurut Imam Al-Mawardi ada tujuh syarat untuk *imamah*, yakni :

- 1) Keseimbangan yang memenuhi semua kriteria
- 2) Mempunyai ilmu pengetahuan yang membuatnya dapat melakukan ijtihad untuk menghadapi kejadian-kejadian yang muncul.
- 3) Panca inderanya lengkap dan sehat pendengaran, penglihatan, dan sebagainya, sehingga ia dapat menangkap dengan benar dan tepat apa yang ditangkap oleh indera.

c. Tugas-tugas Imam (Khalifah)

Menurut Imam Al-Mawardi Menurut Imam Al-Mawardi ada sepuluh tugas yang harus dilakukan oleh seorang Imam (Khalifah) dalam kepemimpinannya:⁴²

Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsip penetapan dan ijma' generasi salaf. Jika muncul pembuat bid'ah, atau orang sesat yang membuat syubhat tentang agama, ia menjelaskan hujjah kepadanya, menerangkan yang benar kepadanya, dan menindaknya sesuai dengan hak-hak dan hukum yang berlaku, agar agama tetap terlindungi dari segala penyimpangan dan umat terlindungi dari usaha penyesatan.

Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara, dan dapat menghentikan perseteruan di antara dua pihak yang berselisih, agar keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tirani tidak sewenang-wenang, dan orang teraniaya tidak merasa lemah.

Melindungi wilayah negara dan tempat-tempat suci, agar manusia

⁴²M. Hasan Ubaidillah, *Kelembagaan Pemerintahan Islam*, (Surabaya: UINSA Press, 2014), hlm.28- 30.

dapat leluasa bekerja, dan berpergian ke tempat manapun dengan aman dari gangguan terhadap jiwa dan harta. Melindungi daerah-daerah perbatasan dengan benteng yang kokoh dan kekuatan yang tangguh sehingga musuh tidak mampu mendapatkan celah untuk masuk. Memerangi orang yang menentang Islam setelah sebelumnya ia didakwahi hingga ia masuk Islam, atau masuk dalam perlindungan kaum muslimin. Mengambil fai (harta yang didapatkan oleh kaum muslimin tanpa pertempuran) dan sedekah sesuai dengan yang diwajibkan syari'at secara tekstual atau ijtihat tanpa rasa takut dan paksa. Menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan dalam baitul mal tanpa berlebih, kemudian mengeluarkan tepat pada waktunya, tidak mempercepat atau menunda pengeluarannya.

Mengangkat orang-orang terlatih untuk menjalankan tugas-tugas, dan orang-orang jujur untuk mengurus masalah keuangan, agar tugas-tugas ini dikerjakan oleh orang-orang yang ahli, dan keuangan dipegang oleh orang-orang yang jujur.

Lembaga *al-wilayah* lembaga dan atau pemerintah yang memiliki teritorial tertentu yang dalam konteks saat ini dapat dipadankan dengan pemerintahan daerah yang pimpinannya disebut dengan wali. Wali adalah orang yang diangkat oleh khalifah sebagai penguasa (pejabat pemerintah) untuk suatu wilayah (propinsi). Dengan kata lain, wali adalah penguasa negara di tingkat provinsi.⁴³ Dalam menjelaskan konsep lembaga *al-wilayah* Al-Mawardi menjelaskan sebagai berikut: jika kepala negara mengangkat seorang Gubernur untuk salah satu provinsi, maka jabatannya terbagi menjadi ke dalam dua bagian, yakni umum dan khusus. Jabatan yang bersifat umum terbagi menjadi ke dalam dua bagian yakni :⁴⁴

⁴³ Imam Al-Mawardi, Al-Ahkam As-Sulthaniyah: *Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariah Islam*, (Jakarta: Buku Islam Kaffah, 2016), hlm. 70.

⁴⁴ Imam Al-Mawardi, Al-Ahkam As-Sulthaniyah: *Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariah Islam*, (Jakarta: Buku Islam Kaffah, 2016), hlm. 52.

1. Pengangkatan dengan akad atas dasar sukarela.
2. Penguasaan dengan akad atas dasar terpaksa.

Kepala daerah yang dalam konteks ini adalah Gubernur karena pengangkatan dengan akad atas dasar sukarela (Gubernur mustakfi) mempunyai tugas tertentu dan otoritas tertentu. pengangkatannya adalah khalifah menyerahkan kepemimpinan pada satu provinsi, dan pengayoman seluruh rakyat yang ada didalamnya kepada seseorang. Otoritasnya luas, namun tugas-tugasnya terbatas. Tugas-tugasnya adalah sebagai berikut:

1. Mengelola pasukan, meningkatkan kemampuan mereka dalam semua aspek dan menentukan gaji mereka.
2. Memutuskan hukum, mengangkat jaksa, dan hakim
3. Menarik pajak, mengangkat petugas pajak dan petugas sedekah serta menentukan siapa saja yang berhak menerima sedekah
4. Melindungi agama, mempertahankan tanah suci, dan menjaga agama dari upaya modifikasi.
5. Menegakkan hukuman dalam hak-hak Allah dan hak-hak manusia
6. Menjadi imam dalam shalat jum'at dan shalat berjamaah
7. Memberikan kemudahan kepada warganya yang hendak mengerjakan ibadah haji, orang-orang yang tidak termasuk warganya, sehingga mereka dapat menunaikan ibadah haji dengan lancar.
8. Memerangi musuh-musuh disekitar wilayahnya, membagi rampasan perang kepada para tentara, dan mengambil seperlima untuk dibagi kepada orang-orang yang berhak mendapatkan seperlima tersebut.

Yang dimaksud dengan jabatan Gubernur melalui penguasa terhadap propinsi yang disahkan dengan tidak sukarela (terpaksa), adalah seorang Gubernur berkuasa dengan menggunakan kekerasan senjata terhadap

provinsi-provinsi, kemudian imam (khalifah) mengangkatnya sebagai Gubernur provinsi-provinsi tersebut, dan menyerahkannya pengelolaan provinsi-provinsi tersebut kepadanya. Dengan penguasaan terhadap provinsi provinsi tersebut, mempunyai otoritas politik, dan menerapkan hukum-hukum agama berdasarkan ijin imam (khalifah), agar kerusakan segera kembali kepada kebenaran dan larangan-larang dicabut. Ada tujuh poin dari Undang-Undang syari'at yang bisa terlindungi dengan pengangkatan Gubernur Mustauli (orang yang menguasai provinsi dengan senjata) adalah sebagai berikut:

1. Terlindung imamah dalam menggantikan peran Nabi SAW, dan menangani semua urusan Agama, agar apa yang diperintahkan syari'at untuk ditegakkan dan cabangnyanya teatpa dalam keadaan terjaga.
2. Munculnya ketaatan religius, dan karenanya hilang penentangan terhadap Gubernur *Mustauli* (orang yang menguasai provinsi dengan senjata).
3. Adanya kesatuan tekad untuk untuk saling mencintai dan menolong antara kaum muslimin mempunyai kekuatan atas bangsa-bangsa lain.
4. Akad-akad kekuasaan agama diperbolehkan. Hukum-hukum dan keputusan agama tetap berlaku, dan tidak batal disebabkan kerusakan akad-akadnya.
5. Pengelola dana syari'ah dilakukan dengan benar hingga pihak yang membayarnya merasa puas, dan dana tersebut sah diambil oleh pihak yang menerima.
6. Pengelola dana syari'ah dilakukan dengan benar hingga pihak yang membayarnya merasa puas, dan dana tersebut sah diambil oleh pihak yang menerima.
7. Hendaknya Gubernur mustali (orang yang menguasai provinsi dengan senjata) menjaga agama, dan warga terhadap larangan-larangan Allah SWT.

Sedangkan kepala daerah atau Gubernur khusus adalah Gubernur yang tugasnya terbatas hanya me-manage militer (pasukan), memimpin rakyat, melindungi wilayah negara, dan tempat-tempat suci. Ia tidak bertugas menangani kasus-kasus hukum dan peradilan, menarik pajak dan sedekah. Adapun pelaksanaan hukuman, apabila di dalamnya membutuhkan pilihan terhadap salah satu pendapat karena perbedaan pendapat para ulama di dalamnya, dan membutuhkan barang bukti, maka Gubernur khusus tidak bertugas melakukannya, karena hal tersebut di luar otoritasnya.

Tapi jika pelaksanaan hukuman tidak membutuhkan pilihan terhadap salah satu pendapat para ulama, atau tidak membutuhkan barang bukti, maka ia berhak melaksanakan hukuman tersebut berdasarkan ijtihad hakim.⁴⁵

G. Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan Tertentu

Pelaksanaan atau tata cara pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tersebut kemudian diatur dalam ketentuan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Ketentuan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 berbunyi sebagai berikut: *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”*. Secara gramatikal, ketentuan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut menentukan tata cara pengisian jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dilakukan melalui mekanisme pemilihan secara demokratis.

Secara historis, perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia, menganut sistem pemilihan kepala daerah tidak langsung. Ada tiga pola pengisian jabatan kepala daerah menurut M. Hadin Muhjad yang dianut oleh undang-undang pemerintahan daerah sebelum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: (1)

⁴⁵ Ibid, hlm.79.

pengangkatan oleh pemerintah pusat, (2) pengangkatan atas usul DPRD dan (3) pemilihan oleh DPRD. Muhjad menyatakan bahwa semua pola yang dianut dalam undang-undang pemerintahan daerah tersebut ternyata tidak demokratis, karena dominannya peran pemerintah pusat Sebagai suatu masalah dalam hal DPRD diberikan wewenang untuk memilih kepala daerah, kandidat yang dipilih dapat dianulir dan ditolak untuk diangkat oleh pemerintah pusat.⁴⁶



⁴⁶ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah: Negara Kesatuan, Daerah Istimewah, dan Daerah Otonomi Khusus*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2013), hlm. 124.

BAB TIGA

PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN GUBERNUR DARI UNSUR TNI/POLRI DITINJAU DARI *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH*

A. Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur Menurut Undang-Undang

Dalam hal ini, berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah penulis jabarkan maka akan menjadi dasar dibutuhkannya suatu aturan hukum yang mengatur berapa batasan waktu maksimal yang dibutuhkan untuk melaksanakan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia kedalam produk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bagir Manan bahwa produk peraturan perundang-undangan memiliki dua buah fungsi yang meliputi fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal berkaitan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan dimaksud dalam sistem hukum. Maka dari itu penulis mencoba untuk menilik beberapa pengisian kekosongan jabatan di beberapa daerah

Menurut Hans Kelsen, hukum merupakan suatu sistem norma. Kemudian norma sendiri merupakan pernyataan yang menekankan kepada aspek “seharusnya” atau dalam bahasa asing dikenal dengan sebutan *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dan juga apa yang seharusnya terjadi dalam bermasyarakat. Adanya aturan suatu pengaturan atau regulasi terhadap suatu hal tertentu akan menimbulkan suatu kepastian hukum.⁴⁷

⁴⁷ Rahmad Gevri Falah, *Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*,... hlm. 106.

1. Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan Tertentu Berdasarkan pasal 19 dan 20

Pelaksanaan atau tata cara pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tersebut kemudian diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 berbunyi sebagai berikut: “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*”. Secara gramatikal, ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut menentukan tata cara pengisian jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dilakukan melalui mekanisme pemilihan secara demokratis.

Secara historis, perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia, menganut sistem pemilihan kepala daerah tidak langsung. Ada tiga pola pengisian jabatan kepala daerah menurut M. Hadin Muhjad yang dianut oleh Undang-Undang pemerintahan daerah sebelum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: (1) pengangkatan oleh pemerintah pusat, (2) pengangkatan atas usul DPRD dan (3) pemilihan oleh DPRD. Muhjad menyatakan bahwa semua pola yang dianut dalam Undang-Undang pemerintahan daerah tersebut ternyata tidak demokratis, karena dominannya peran pemerintah pusat. Sebagai suatu masalah dalam hal DPRD diberikan wewenang untuk memilih kepala daerah, kandidat yang dipilih dapat dianulir dan ditolak untuk diangkat oleh pemerintah pusat.⁴⁸

Penggunaan asas tersebut oleh pembentuk Undang-Undang merupakan bentuk pelaksanaan pemilihan secara demokratis. Dengan kata lain bahwa pembentuk Undang-Undang telah memilih bentuk pemilihan kepala daerah

⁴⁸Rusdianto Sesung, Hukum Otonomi Daerah: *Negara Kesatuan, Daerah Istimewah, dan Daerah Otonomi Khusus*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2013), hlm.124

secara langsung oleh rakyat merupakan bentuk pemilihan secara demokratis sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Selain itu, dipilihnya bentuk pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut merupakan wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat secara langsung pula.

Dalam 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 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dijelaskan pula untuk mengisi kekosongan jabatan, yakni dapat dilihat pada Pasal 201 yakni untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023, diangkat pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024

Melihat ketentuan dari Pasal 201 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 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang menyebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan hanya berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama, sedangkan dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota, untuk mengisi kekosongan jabatan dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah provinsi yang menjadi dasar

Menteri Dalam Negeri mengusulkan polisi Republik Indonesia menjadi pejabat sementara gubernur.

2. Jenis-jenis Jabatan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN

Jenis Jabatan ASN dalam UU 5/2014 berbeda jauh dengan jabatan PNS saat ini baik dari segi istilah dan fungsi pokoknya. Kedudukan jabatan PNS pada sistem birokrasi Indonesia saat ini yang dianggap belum sempurna menjadi satu pertimbangan pelaksanaan reformasi birokrasi. Berdasarkan UU ASN, pegawai terdiri dari PNS dan PPPK yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji.⁴⁹ Jabatan merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai ASN dalam suatu satuan organisasi⁵⁰. Sesuai UU ASN, jabatan dilingkarkan ASN terdiri atas Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi.⁵¹

1. Jabatan Administrasi (JA), adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.⁵² Jabatan Administrasi terdiri dari Jabatan Administrator, Jabatan Pengawas, dan Jabatan Pelaksana
2. Jabatan Fungsional (JF), merupakan sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri dari dua jabatan, yaitu Jabatan Fungsional Keahlian dan Jabatan Fungsional Keterampilan. Jabatan

⁴⁹ <https://pemerintah.net/jenis-jabatan-aparatur-sipil-negara-asn>

⁵⁰ Peraturan Pemerintah 11/2017 tentang Manajemen PNS,

Pasal 1 angka 6

⁵¹ Undang-Undang 5/2014 tentang ASN, Pasal 13

⁵² Undang-Undang 5/2014 tentang ASN, Pasal 1 angka 9

Fungsional Keahlian meliputi Ahli Pertama, Ahli Muda, Ahli Madya, dan Ahli Utama. Sementara itu terkait Jabatan Fungsional Keterampilan terdiri atas Pemula, Terampil, Mahir.

3. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), adalah sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan. JPT terdiri dari JPT Utama, JPT Madya, dan JPT Pratama. Jabatan Pimpinan Tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah.

Untuk setiap JPT ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan. Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan JPT diatur dengan Peraturan Pemerintah. Jenis jabatan ASN sebagaimana diuraikan tersebut diatas, pada dasarnya dapat diisi oleh semua kalangan pegawai PNS yang memenuhi persyaratan kompetensi, kualifikasi, kinerja, ataupun persyaratan lain yang diperlukan. Namun demikian, tidak semua klaster jabatan ASN tersebut dapat diisi oleh pegawai PPPK sehingga memang terdapat pembatasan yang bersifat proporsional guna meminimalisir potensi kecemburuan sosial antara PNS dan PPPK.

Pelaksanaan tugas sesosok kepala dan wakil kepala daerah di Indonesia tidak menutup kemungkinan akan terjadinya suatu kekosongan jabatan wakil kepala daerah. baik hal tersebut dikarenakan ia berhenti pasca terpilih, atau diberhentikan karena suatu hal tertentu sebagaimana tertera dalam Pasal 176 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, begitu pula dengan kekosongan jabatan tertentu. Namun terhadap hal ini apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan masih tersisa masa jabatan selama 18 (delapan belas) bulan lebih sejak kosongnya jabatan wakil kepala daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang

Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Pasal 176 ayat (4) menghendaki dilakukannya pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah yang terjadi kekosongan tersebut. Adapun dalam hal ini, yang perlu diperhatikan ialah bahwa Undang-Undang ini memberikan suatu ketentuan yang jelas mengenai keharusan untuk dilaksanakannya pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah apabila jabatan tersebut masih memiliki sisa jabatan selama 18 (delapan belas) bulan lebih sejak kosongnya jabatan tersebut.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara tidak menjelaskan secara mendetail terkait pengisian kekosongan jabatan tertentu, maka dalam hal ini diperlukan peraturan penjabar terkait berapa lama masa kekosongan jabatan tertentu sehingga roda pemerintahan akan terus berjalan. Hal tersebut tentunya akan berdampak terhadap keberlangsungan hidup serta hajat hidup orang banyak. Maka dari itu penulis mengulas terkait seberapa pentingnya keberadaan norma-norma yang bersangkutan langsung dengan pengisian kekosongan jabatan tertentu.

Urgensi untuk membuat suatu aturan hukum atau norma hukum yang memberikan kejelasan mengenai berapa lama batasan waktu maksimal pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah pada dasarnya terbagi menjadi 3 (tiga) alasan. Alasan-alasan ini sendiri terbagi menjadi alasan filosofis, alasan yuridis, dan alasan sosiologis. Urgensi diperlukannya norma hukum yang mengatur batasan maksimal pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah dalam kerangka pemerintahan daerah di Indonesia, terbagi menjadi 3 (tiga) alasan, alasan tersebut meliputi alasan filosofis, alasan yuridis, dan alasan sosiologis. Secara filosofis kekosongan jabatan tertentu daerah dalam kerangka pemerintahan daerah di Indonesia merupakan salah satu jabatan yang strategis, sehingga harus segera dilakukan pengisian kembali apabila terjadi kekosongan demi terlaksananya pelayanan publik terhadap masyarakat. Secara yuridis alasan dibutuhkannya norma hukum yang mengatur batasan waktu

maksimal pengisian kekosongan jabatan tertentu di Indonesia ialah dikarenakan adanya kehendak Undang-Undang untuk dilakukan pengisian kembali jabatan yang kosong tersebut. Secara sosiologis alasan dibutuhkannya norma hukum yang mengatur batasan maksimal kekosongan jabatan tertentu dalam kerangka pemerintahan daerah di Indonesia dikarenakan terdapat kehendak publik untuk disegerakan dilakukannya pengisian kembali kekosongan jabatan tertentu daerah yang terjadi kekosongan terhadapnya.

3. Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur Oleh Anggota Polri

Penunjukan Pejabat Gubernur Provinsi Jawa Barat dan Sumatera Utara yang habis masa jabatannya dengan di usulkan untuk di duduki oleh Perwira Kepolisian yang aktif. Penunjukan dua perwira tinggi polisi menjadi pelaksana tugas gubernur di Jawa Barat dan Sumatra Utara menimbulkan polemik. Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada sebenarnya sudah mengatur secara jelas perihal pengisian kekosongan jabatan gubernur, dimana yang diangkat sebagai pejabat gubernur adalah yang berasal dari jabatan pimpinan madya. Pada Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Pilkada menyebutkan:

Pasal 201

*(10) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.*⁵³

Dasar yang dijadikan rujukan oleh Mendagri untuk menunjuk anggota Polri aktif menjadi pejabat gubernur merujuk pada Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi kepala daerah. Pada Pasal 4

⁵³ Rahmad Gevril Falah, *Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*,... hlm 106.

ayat (2), memuat norma yang menyatakan bahwa yang menjadi pejabat gubernur berasal dari pejabat tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat/provinsi. Menurut Kepala Pusat Penerangan (Kapuspen) Kemendagri, Arief M. Edie, penunjukan tersebut untuk menghindari konflik kepentingan terkait penyelenggaraan Pilkada. Hal ini karena kekhawatiran adanya politisasi birokrasi sehingga tidak menunjuk pejabat lokal untuk mengisi posisi pejabat Gubernur di wilayah di mana Pilkada berlangsung. Selain itu, ditunjuknya Jenderal Polri sebagai pejabat Gubernur karena dianggap netral dan lebih mudah dimonitor oleh masyarakat. Berbeda dengan pihak Kemendagri, menurut pakar hukum tata negara, Irman Putra Sidin, pengisian pejabat Gubernur dari Polri bertentangan dengan 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 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang Pilkada).⁵⁴

Adapun yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi madya terdapat dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b Undang-Undang ASN, yaitu meliputi Sekretaris Jenderal Kementerian, Sekretaris Kementerian, Sekretaris Utama, Sekretaris Jenderal Kesekretariatan Lembaga Negara, Sekretaris Jenderal Lembaga nonStruktural, Direktur Jenderal, Deputi, Inspektur Jenderal, Inspektur Utama, Kepala Badan, Staf Ahli Menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, Sekretaris Daerah Provinsi, dan jabatan lain yang setara. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 28 ayat (3) disebutkan bahwa anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan

⁵⁴ Abdul Hayyie al kattani, Kamaluddin Nurdin, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, Terj. Al-ahkam al sulthaniyyah, (Jakarta: Gema Insani 2000 Ed.I Cet. I hlm.14.

diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Oleh karena itu, anggota Polri yang aktif tidak dapat menduduki jabatan di luar kepolisian seperti Pj Gubernur.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian yang terdapat dalam pasal 28 pada ayat (1) (2) dan (3) menyebutkan tentang segala sesuatu yang berasal dari instansi kepolisian maka amanat yang terkandung dalam Undang-Undang melarang dengan tegas hal tersebut, sebagaimana bunyinya:

Pasal 28

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.*
- (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih.*
- (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.*

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Negara menerangkan dengan spesifik dan jelas bahwa dalam Pasal 20 mengatur Aparatur Sipil Negara baik di jabatan tertentu dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Kepolisian. Hal tersebut jelas bertentangan dengan peraturan terkait instansi tersebut. Sebagaimana bunyi pasalnya:

Pasal 20

- (1) Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN.*
- (2) Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari:*
 - a. prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan*
 - b. anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.*

Adapun yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi madya terdapat dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b Undang-Undang ASN, yaitu meliputi Sekretaris Jenderal Kementerian, Sekretaris Kementerian, Sekretaris Utama,

Sekretaris Jenderal Kesekretariatan Lembaga Negara, Sekretaris Jenderal Lembaga nonStruktural, Direktur Jenderal, Deputi, Inspektur Jenderal, Inspektur Utama, Kepala Badan, Staf Ahli Menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, Sekretaris Daerah Provinsi, dan jabatan lain yang setara. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 28 ayat (3) disebutkan bahwa anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Oleh karena itu, anggota Polri yang aktif tidak dapat menduduki jabatan di luar kepolisian seperti Pj Gubernur.

Dari ketentuan yang berlaku, maka hal tersebut secara jelas menimbulkan kekeliruan serta kegaduhan dalam menjalankan roda pemerintahan. Dan secara nyata tidak adanya kepastian hukum terhadap masyarakat secara umum. Sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menjelaskan dalam pasal 2 huruf a yang berbunyi:

Pasal 2

Penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas:

a. Kepastian Hukum

Dari kasus yang terjadi dilapangan terkait kekosongan jabatan dalam suatu pemerintahan, dalam hal ini adalah kasus pengisian jabatan yang ditinggalkan yaitu jabatan gubernur, baik didaerah Jawa Barat dan Sumatera Utara, maka diisi oleh anggota aktif kepolisian melalui keputusan Keppres (Keputusan Presiden) maka dapat diyakini telah mencederai konstitusi yang berlaku. Maka pertanggungjawab Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara terhadap kekosongan jabatan memang telah mengamanatkan siapa-siapa saja yang berhak untuk mengisi kekosongan jabatan tertentu tersebut, yang nyatanya dalam praktek dilapangan berbanding terbalik

dengan yang telah diamanatkan oleh konstitusi yang berlaku, yang pernah bertentangan dengan Undang-Undang Kepolisian dan TNI itu sendiri, Undang-Undang tentang Pemilihan atau Pilkada.

Maka sebagai peneliti dan penulis, yang dapat membuat suatu perubahan melalui tulisannya terkait pemantauan dan pengawasan terhadap pelaksanaan atau pemberlakuan suatu peraturan atau Undang-Undang sudah semestinya untuk selalu mengkritik dan berargumen agar peraturan yang dilahirkan tidak hanya mengalami keberpihakan kepada pemangku jabatan saja, karena sejatinya peraturan hadir dan lahir adalah murni untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat luas.

Islam mengajarkan bahwa seorang pemimpin menempati posisi yang sangat penting terhadap perjalanan ummatnya. Apabila sebuah jama'ah memiliki seorang pemimpin yang prima, serta punya keahlian dalam membangkitkan daya juang, maka dapat dipastikan perjalanan ummatnya akan mencapai titik keberhasilan. Sebaliknya, jika suatu jama'ah dipimpin oleh yang memiliki banyak kelemahan, serta lebih mengutamakan hawa nafsu dalam pengambilan suatu keputusan, maka dapat dipastikan, umat tersebut akan mengalami kemunduran, dan bahkan mengalami kehancuran.

Oleh karena itu, islam memandang bahwa pemimpin memiliki posisi yang sangat strategis demi terwujudnya masyarakat yang berada dalam *baladun tayyibatun wa rabbun ghafur*. Yaitu masyarakat islami yang menerapkan prinsip-prinsip islam dalam sistem kehidupannya, sehingga mencapai tingkat kemakmuran dan kesejahteraan yang merata dalam keadilan bagi seluruh masyarakatnya.

Allah SWT menggariskan bahwa dalam ummat harus ada pemimpin yang menjadi pengganti dan pelanjut fungsi kenabian, menjaga terselenggaranya ajaran agama, memegang kendali politik, membuat kebijakan yang didasari syari'at agama, dan menyatukan ummat dalam kepemimpinan yang tunggal. Pemimpin adalah dasar bagi terselenggaranya dengan baik ajaran-ajaran agama

dan pangkal bagi terwujudnya tujuan ummat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi aman, sejahtera, dan dari kepemimpinan itu dibuat departemen-departemen dan pemerintahan daerah yang mengurus bidang-bidang dan nilai tersendiri secara khusus, dengan berpedoman pada tuntunan hukum dan ajaran agama, sehingga departemen dan pemerintahan daerah itu mempunyai keseragaman yang solid dibawah pemimpin kepala Negara.⁵⁵

Dalam pemikiran al-Mawardi pemimpin merupakan asas yang dapat menuguhkan prinsip-prinsip agama termasuk didalamnya sesuatu yang menunjang kemaslahatan hidup sehingga urusan ummat tertata dengan baik, yang pada akhirnya melahirkan pemerintahan yang unggul.

Menurut al-Mawardi, pemimpin dilembagakan untuk menggantikan kenabian (*Nubuwwah*) dalam rangka melindungi agama dan mengatur kehidupan dunia. Pelembagaan pemimpin menurutnya adalah *fardhu kifayah* berdasarkan ijma' ulama. Pandangannya didasarkan pula pada realitas sejarah *al khulafa' al rasyidun* dan khalifah-khalifah sesudah mereka, baik dari Bani Umayyah maupun Bani Abbas, yang merupakan lambing kesatuan politik umat islam. Pandangan ini juga sejalan dengan kaidah ushul yang menyatakan *ma la yatimmu al wajib illa bihi, fahuwa wajib* (suatu kewajiban tidak sempurna kecuali melalui sarana atau alat, maka sarana atau alat itu juga hukumnya wajib).

Artinya, menciptakan dan memelihara kemaslahatan adalah wajib, sedangkan alat untuk terciptanya kemaslahatan tersebut adalah Negara. Maka, hukum mendirikan Negara juga wajib (*fardhu kifayah*). Hal ini juga sesuai dengan kaidah *amr bi syay amr bi wasa'ilih* (perintah untuk mengajarkan sesuatu berarti juga perintah untuk mengerjakan penghubung-penghubungnya).

⁵⁵ Abdul Hayyie al kattani, Kamaluddin Nurdin, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, Terj. Al-ahkam al sulthaniyyah, (Jakarta: Gema Insani 2000 Ed.I Cet. I hlm.14.

Negara adalah alat atau penghubung untuk menciptakan kemaslahatan bagi manusia.⁵⁶

Dalam kasus ini maka dapat kita ketahui bersama bahwa Nabi dan para khalifah terdahulu melarang terhadap kekosongan pemimpin disuatu daerah, dengan menyegerakan terhadap pengisian terhadap kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh pemimpin terdahulu, agar sistem pemerintahan akan terus berjalan, makanya sepeninggalan Rasulullah, banyak yang menyatakan atau mengisyaratkan Abu Bakar sebagai khalifah selanjutnya, yang secara jelas dijelaskan dalam hadist-hadist untuk mengisi posisi Rasulullah dalam kepemimpinannya. Hal tersebut selarah dengan adanya siyasah dusturiyyah yang mengatur antara pemimpin dengan yang dipimpin artinya seorang khalifah dan hubungannya dengan masyarakat agar kebutuhan dan pelayanan terhadap masyarakat terus berjalan.

Dalam kasus demikian, maka kekosongan jabatan yang diisi oleh anggota kepolisian secara jelas dan nyata mencederai konstitusi yang ada dan berlaku. Hal ini bisa menyeret institusi Polri dan TNI menyalahi konstitusi, karena konstitusi sudah memberikan batasan tegas peran dan otoritasnya, yaitu menjaga kedaulatan negara, keamanan, ketertiban, serta penegakan hukum. hal tersebut juga dampak dari tumpang tindih peraturan yang berlaku sehingga masyarakat awam akan mempertanyakan dan meragukan eksistensi dan efisiensi dari adanya Undang-Undang tersebut. Maka dapat diyakini bahwa penunjukan serta pelantikan terhadap irjen M.Iriawan sebagai sebagai pemangku jabatan Gubernur Jawa Barat dan irjen Martuani sebagai pemangku jabatan Gubernur Sumatra Utara, melanggar tiga Undang-Undang sekaligus, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Polri, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah.

⁵⁶ Muhammad Iqbal, amien Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam dari Masa Klasik hingga Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Prenadamedia Group , cet,3, 2015) hlm. 17-18.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara memang telah termaktub dalam beberapa pasal terkait pengisian jabatan tertentu. Pengisian jabatan sementara Gubernur atau pengisian kekosongan jabatan gubernur dari kepolisian Republik Indonesia bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian yang mana dalam Undang-Undang kepolisian telah mengamanatkan khususnya pada Pasal 28 yang menjelaskan bahwa instansi kepolisian harus bersikap netral dan tidak melibatkan diri dalam hal politik praktis dan dalam hal pengisian kekosongan jabatan Gubernur berasal dari pimpinan tinggi madya bukan dari kepolisian Republik Indonesia, hal tersebut sesuai amanat Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta ditekankan dalam Pasal 2 yang menyatakan Kepastian Hukum, dalam hal ini secara tegas dan gamblang menyatakan tidak dibolehkannya keterlibatan Kepolisian atau TNI dalam politik dengan arti pengisian kekosongan jabatan tertentu (gubernur) seharusnya tidak dari instansi Polri/TNI. Tetapi hal tersebut masih mengalami tumpang tindih terhadap pemberlakuan peraturan.

Fiqh Siyash Dusturiyah terkait pengisian jabatan tertentu maka islam memandang penting dan *urgent* atas terjadi kekosongan pimpinan dalam suatu daerah karna hal tersebut akan berdampak langsung dengan keberlangsungan pemerintahan suatu Negara dan juga terkait *kemaslahatan* ummat. Dalam konteks hukum tata negara Islam Gubernur yang secara khusus sejajar dengan kepolisian dalam konteks Indonesia, yaitu disebut dengan gubernur khusus. Gubernur khusus yang artinya bahwa kepala daerah tersebut mempunyai tugasnya terbatas hanya *me-manage* militer (pasukan), memimpin rakyat, melindungi wilayah negara, dan tempat-tempat suci. Dalam pemenuhan hak politik harus diimbangi dengan pemenuhan kewajiban karena Islam mengajarkan keseimbangan yang disetarakan antara menuntut hak dan menjalankan kewajiban agar keadilan bagi semua pihak tercipta tanpa terkecuali. Jadi dapat dipastikan *Fiqh Siyash Dusturiyah* dalam hal

pandangannya menyimpulkan bahwa Gubernur yang secara khusus yaitu kepolisian hanya berhak mengatur dalam hal militer bukan dalam hal pemerintahan atau politik karena secara langsung perihal pengaturan kepemimpinan politik telah diatur dengan peraturan khususnya terlebih pengisian jabatan tertentu (gubernur) yang mana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN yang berhak mengisi kekosongan jabatan tertentu adalah berasal dari pimpinan tinggi madya bukan dari kepolisian Republik Indonesia.

4. Jangka Waktu Pengisian Kekosongan Jabatan

Dalam pengaturan yang berlaku terkait masa atau jangka waktu terhadap masa kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh pemimpin sebelumnya, baik ditinggalkan untuk mencalonkan diri sebagai presiden atau wakil presiden atau masa kampanye yang menyebabkan terjadinya kekosongan dalam pemerintahan atau kekosongan hukum dalam suatu daerah, maka hal tersebut diatur dengan ketentuan yang berbeda dengan pengisian terhadap kekosongan wakil kepala daerah yang disebutkan bahwa alasan bahwa jabatan tersebut tidak bersifat *imperative* karena dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak disebutkan secara eksplisit mengenai kedudukan seorang wakil kepala daerah. Selain itu, terdapat aturan yang kurang jelas dalam mengatur batas waktu pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, hal itu terlihat pada Pasal 26 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

”Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.”

Diatur juga dalam Pasal 131 ayat (2a) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 yang berbunyi:

“Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik karena menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih dalam rapat paripurna DPRD.”

Secara yuridis normatif dalam 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 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, tepatnya dalam ketentuan Pasal 176 ayat (4) menghendaki dilakukan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang masih memiliki sisa jabatan selama 18 (delapan belas) bulan lebih. Ketidakjelasan hukum yang mengatur mengenai batasan waktu maksimal pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, menjadi faktor penyebab sering tidak dilakukannya pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah di Indonesia dikarenakan terjadi kekosongan hukum dan multitafsir mengenai berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk melakukan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Juga tidak terdapat aturan hukum yang mengatur spesifik mengenai bagaimana mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah di Indonesia yang menyebabkan menjadi rumitnya mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah di Indonesia.⁵⁷

Akar yang menjadi dasar permasalahan dalam hal ini ialah bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas

⁵⁷ Asshiddiqie, Jimly. *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945*, Jakarta: Raja Grafindo/Rajawali Pers, hlm 33.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, tidak terdapat norma hukum yang mengatur berapa lama batasan waktu maksimal yang dibutuhkan untuk melakukan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah dan mendapatkan wakil kepala daerah pengganti. Pada dasarnya hal inilah yang menjadi urgensi mendesak mengenai perlunya dibuat suatu aturan hukum mengenai batasan waktu maksimal kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Urgensi mengenai keharusannya dibuat atau diadakannya norma hukum yang mengatur secara spesifik berapa lama batasan waktu maksimal yang dibutuhkan untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah ini juga untuk menghindari dan mencegah multitafsir yang selama ini telah terjadi khususnya di kalangan partai politik pengusung pasangan calon terpilih, mengenai berapa lama batasan waktu maksimal yang dibutuhkan untuk melakukan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah di Indonesia.⁵⁸

Dalam hal kekosongan jabatan tertentu ini baik kekosongan jabatan pejabat tinggi madya atau setingkat dengan eselon satu banyak terjadi timpang tindih peraturan yang berlaku, sehingga dalam pelaksanaannya akan mengalami kekacuan, karena tidak disebutkan secara jelas jangka waktu terhadap pengisian kekosongan jabatan tertentu. Terkait kekosongan jabatan kepala daerah setingkat gubernur maka diatur oleh permendagri.

B. Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan Tertentu Ditinjau dari *Fiqh Siyasah Dusturiyah*

Fiqh siyasah adalah suatu upaya yang dilakukan oleh ulama dalam menggali dan menemukan hukum syara' berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah agar secara sungguh-sungguh agar dapat diterapkan atau diimplementasikan

⁵⁸ Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah Suatu Kajian teoritis & Praktis*, (Jakarta: Kencana Preneda Media group, 2009), hlm. 60-65.

dalam kehidupan sehari-hari atau yang biasa disebut dengan ijtihad. Atau merupakan salah satu aspek hukum islam yang berisikan tentang pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia yang bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah.⁵⁹

Menurut Muhammad Iqbal dalam buku ilmu hukum dalam sampul *siyasah dusturiyah* mengatakan bahwa kata *dusturi* berarti konstitusi, yang merupakan kata yang berasal dari Bahasa Persia yang berarti bahwa seseorang memiliki otoritas dalam bidang politik maupun agama. Jadi *siyasah dusturiyah* merupakan bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara, dimana didalamnya juga membahas konsep-konsep konstitusi, legislasi, lembaga demokrasi dan syura, lebih luas lagi bahwa *siyasah dusturiyah* membahas konsep negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan *symbiotic* antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak yang wajib dilindungi.

Jika ditinjau dari perspektif fiqh Siyasah Dusturiyah kekosongan jabatan tertentu merupakan bagian dalam objek kajiannya. Yang mana objek kajian Siyasah Dusturiyah meliputi 3 (tiga) hal, yakni *Siyasah Tasri'iyah* (membahas tentang perwakilan rakyat atau hubungan umat muslim dengan non muslim), *Siyasah Tanfidiyah* (membahas tentang persoalan imamah, imarah, khalifah, bai'at, dan wizarah), dan *Siyasah Idariyah* (membahas tentang permasalahan administratif dan kepegawaian). Maka dapat dikatakan bahwa kekosongan jabatan perangkat desa lebih cocok dengan Siyasah Tanfidiyah yaitu membahas persoalan terkait *imarah*.

Menurut penelitian dalam hal mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam ilmu fiqh siyasah yang tepat dan dapat digunakan dalam permasalahan ini adalah siyasah dusturiyah. Siyasah dusturiyah merupakan ilmu politik tentang pemerintahan dan ketatanegaraan dalam islam yang berdasarkan pada dalil Al-

⁵⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: KENCANA, 2016), hlm 2.

Qur'an dan Hadits. Siyasah dusturiyyah merupakan mengatur kaidah dasar dan hubungan kerjasama antar masyarakat dalam negara, baik yang berbentuk tertulis (konstitusi) ataupun yang berbentuk tidak tertulis (konvensi). *siyasah dusturiyyah* mengandung prinsip-prinsip pokok bagi pemerintah negara dimanapun yang mana prinsip tersebut tertuang dalam konstitusi, perundang-undangan, adat istiadat serta peraturan lain yang mengaturnya. Dalam ilmu fiqh siyasah dusturiyyah juga dibagi beberapa konsep bidang pemerintahan.

Dalam *siyasah dusturiyyah* yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya tentu harus mengacu ada *nash* (al-Quran dan Sunnah) dan prinsip *jalb al-mashalih wa dar al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak mudharat). Oleh karena itu Abd al-Wahab Khallaf mengatakan bahwa yang diletakan dalam perumusan undang-undang dasar dalam prinsip Islam adalah tentang jaminan atas hak asasi manusia (HAM) dan persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*).

Apabila dilihat dalam Negara Indonesia, Indonesia mengenal istilah sistem pemerintahan pusat dan Daerah. Demi mewujudkan dari cita-cita bangsa yang melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pemerintahan daerah ini dimaksudkan untuk membantu dalam mewujudkan cita-cita bangsa yang berupa kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Lembaga pemerintahan daerah ini dimaksud sebagai wadah yang mewakili masyarakat sehingga aspirasi dari masyarakat dapat disalurkan. Serta dalam menjalankan pemerintahan tersebut dilakukan oleh kepala daerah, wakil kepala daerah, serta anggota pemerintahan daerah lainnya. Dalam negara islam konsep lembaga negara pemerintahan daerah tersebut terbagi dalam tiga bagian yaitu : *imamah, Ahl Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi, dan Wizara*. dalam suatu pemerintahan haruslah memiliki seorang pemimpin. Mengenai konsep Siyasah

Dusturiyah ini, penulis lebih mengarahkannya pada konsep *imamah*, yang mana dalam hal ini berarti keimanan, kepemimpinan, pemerintahan, dan keamiran. Jabatan dari *imamah* dianggap sah jika telah dipilih oleh *Ahl Ahli al - Halli Wa al-'Aqdi* (parlemen) atau adanya penunjukan oleh *imamah* (khalifah) sebelumnya.

Didalam Hukum Tata Negara Islam atau fiqh siyasah didalamnya membahas tentang pengaturan urusan umat dan negara dengan berbagai peraturan hingga kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan, serta pelaksanaan dari kebijakan tersebut. Dalam melakukan analisis pada penelitian ini penulis menggunakan landasan konsep Fiqh Siyasah khususnya kajian mengenai imarah atau amir.

Dalam pemilihan seorang Imamah haruslah mempelajari dari data pribadi dan memiliki kreteria Imamah. Yang mana dapat dikatakan kriteria umumnya yaitu yang dapat dijadikan pelindung masyarakat, teladan sosial, serta panutan masyarakat. Seorang pemimpin tidak boleh korupsi, bertindak dzalim dan tidak berkhilak mulia. Kemudian, dipilahlah yang paling banyak lebihnya dan paling lengkap kriterianya, paling segera ditaati rakyat, dan mereka tidak menolak untuk dibaia. Tetapi jika menolak dan tidak memberikan jawaban, maka ia tidak boleh dipaksakan untuk menerima jabatan tersebut.

Dalam hal pemerintahan Allah SWT menghendaki adanya pemimpin didunia ini. Sebagian dari manusia harus dipilih menjaadi untk dijadikan pemimpin dari beberapa manusia yang lainnya hal ini tertera dalam ayat :

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلِيفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيُبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَّحِيمٌ

Artinya: "dan Dialah yang menjadikan kalian khalifa-khalifah (pemimpin-pemimpin) di Bumi, dan Dia meninggikan sebagian kalian atas sebagian (yang lain) beberapa derajat..."(QS Al-An'am:165)

Pembahasan kepemimpinan ini berkaitan mengenai hubungan antara masyarakat dan negara yang mengatur segala kepentingan kemaslahatan umat. Hubungan ini diatur dalam ketentuan tertulis konstitusi yang merupakan aturan dasar hukum suatu negara dan ketentuan tidak tertulis (konvensi). Pembahasan konstitusi ini berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan maupun sumber penafsirannya. Sumber materi pokok-pokok perundang-undangan ini berkaitan dengan hubungan rakyat dan pemerintah mengenai kemaslahatan umat.

Dalam Islam Rasulullah Saw berwasiat kepada kaum muslim agar jangan sampai kepada mereka hidup tanpa memiliki khalifah. Apabila tidak ada khalifah maka tidak ada yang harus diperbuat kecuali segera mengangkat khalifah yang baru. Khalifah itulah yang nantinya akan melanjutkan kepemimpinan pada masa selanjutnya.

Dalam menyelesaikan masalah, maka ada empat metode penyelesaian yang ditawarkan dalam ilmu fiqh siyasah, yaitu *Tarjih* pada *lughah* ialah *tafadhil* (mengutamakan) atau *taqwiyah* (menguatkan). Menurut istilah ahli hadits; menjadikan *rajih* salah satu dari dua hadits yang berlawanan yang tidak bisa dikumpulkan dan menjadikan yang sebuah lagi *marjuh*, karena ada sesuatu sebab dari sebab-sebab *tarjih*.⁶⁰

Adapun yang dimaksud *tarjih* sebagaimana dirumuskan oleh para ulama adalah membandingkan dalil-dalil yang tampak bertentangan untuk dapat mengetahui manakah di antaranya yang lebih kuat dibandingkan dengan lainnya.¹² Mentarjihkan salah satunya dengan segala jalan *tarjih* ditempuh bila usaha *menjama'* atau *menasakhkan* tidak berhasil.

⁶⁰ T.M.Hasbi ash-Shiddieqy, *Pokok-Pokok Ilmu Dirayah Hadits*, hal. 277.

Cara-cara *mentarjihkan* di antara dua buah hadits yang nampaknya berlawanan itu ada dua segi, yaitu meneliti keadaan *sanad* dan meneliti keadaan *matan*.⁶¹

Tarjih dari segi *sanad* meliputi:

- a. Mendahulukan hadits yang diriwayatkan oleh perawi yang lebih *tsiqah* (terpercaya) dari para perawi yang kurang *tsiqah*;
- b. Mendahulukan periwayatan orang yang menerima hadits atau mengetahui peristiwa secara langsung daripada orang yang menerimanya secara tidak langsung;
- c. Mendahulukan periwayatan orang yang banyak bergaul dengan Nabi daripada orang yang tidak banyak bergaul dengan Nabi;
- d. Mendahulukan periwayatan orang yang masih kuat hafalannya daripada orang yang sudah rusak hafalannya karena lanjut usia;
- e. Mendahulukan periwayatan shahabat besar daripada periwayatan shahabat kecil;
- f. Mendahulukan hadits yang banyak diriwayatkan orang.⁶²

Adapun syarat-syarat *tarjih* itu ada dua macam yaitu:

- a. Adanya persamaan antara dua dalil tersebut tentang *kestubutannya* (status ketetapan dalilnya). Oleh karena itu tidak terjadi *ta'arudh* antara al-Qur`an yang *qath'iyatuts tsubut* dengan *hadits ahad* yang *zhanniyatuts tsubut*, kecuali jika ada perbedaan dari segi *dalalahnya*.
- b. Adanya persamaan dalam kekuatannya, jadi tidak ada *ta'arudh* antara *hadits mutawatir* dengan *hadits ahad*, karena dalam hal ini *hadits mutawatir*lah yang harus didahulukan.⁶³

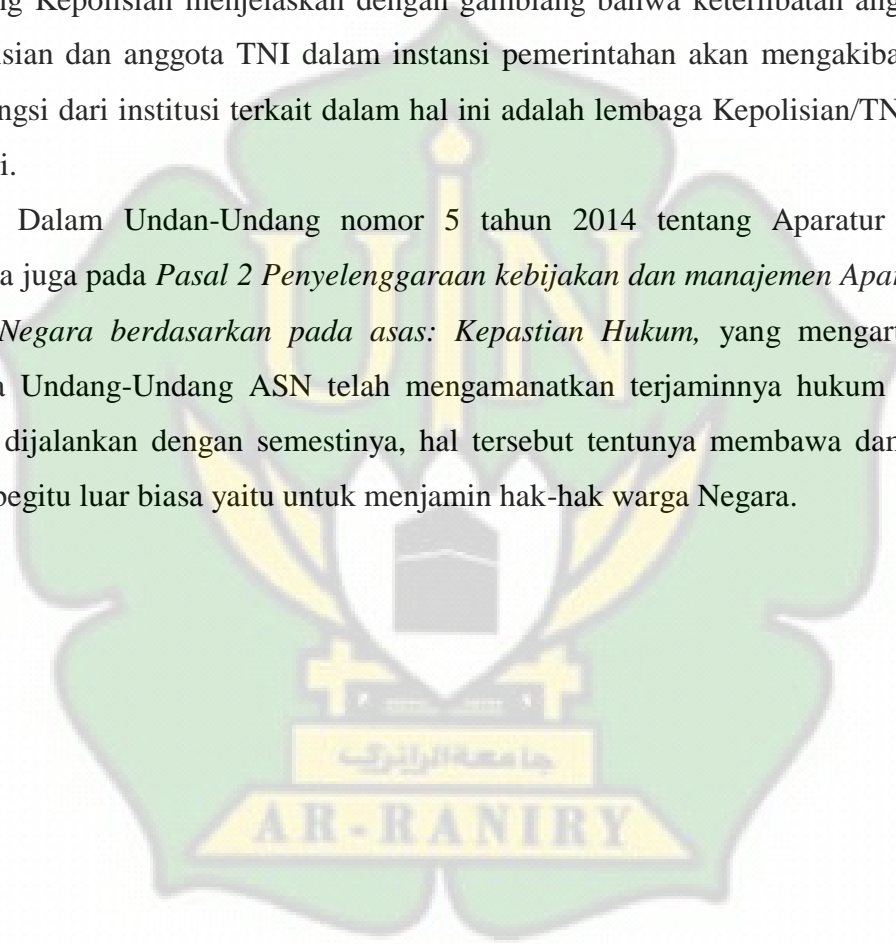
⁶¹ Mukhtar Yahya dan Fatchurrahman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami..*, hal.470.

⁶² *Ibid*, hlm. 470-474.

⁶³ Mukhtar Yahya dan Fatchurrahman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami..*,hlm. 475

Dalam hal ini maka dapat kita pahami bersama bahwa metode *tarjih* berlaku dan berjalan dengan baik pada kasus pengisian kekosongan jabatan dengan menilik dua peraturan perundang-undangan yang ada yaitu Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian, yang mana dalam Undang-Undang Kepolisian menjelaskan dengan gamblang bahwa keterlibatan anggota kepolisian dan anggota TNI dalam instansi pemerintahan akan mengakibatkan dwifungsi dari institusi terkait dalam hal ini adalah lembaga Kepolisian/TNI itu sendiri.

Dalam Undan-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga pada *Pasal 2 Penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas: Kepastian Hukum*, yang mengartikan bahwa Undang-Undang ASN telah mengamanatkan terjaminnya hukum agar dapat dijalankan dengan semestinya, hal tersebut tentunya membawa dampak yang begitu luar biasa yaitu untuk menjamin hak-hak warga Negara.



BAB EMPAT PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan dan diuraikan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara memang telah termaktub dalam beberapa pasal terkait pengisian jabatan tertentu. Pengisian jabatan sementara Gubernur atau pengisian kekosongan jabatan gubernur dari kepolisian Republik Indonesia bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian yang mana dalam Undang-Undang kepolisian telah mengamanatkan khususnya pada Pasal 28 yang menjelaskan bahwa instansi kepolisian harus bersikap netral dan tidak melibatkan diri dalam hal politik praktis dan dalam hal pengisian kekosongan jabatan Gubernur berasal dari pimpinan tinggi madya bukan dari kepolisian Republik Indonesia, hal tersebut sesuai amanat Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta ditekankan dalam Pasal 2 yang menyatakan Kepastian Hukum, dalam hal ini secara tegas dan gamblang menyatakan tidak dibolehkannya keterlibatan Kepolisian atau TNI dalam politik dengan arti pengisian kekosongan jabatan tertentu (gubernur) seharusnya tidak dari instansi Polri/TNI. Tetapi hal tersebut masih mengalami tumpang tindih terhadap pemberlakuan peraturan.
2. Dalam pandangan *Fiqh Siyasa Dusturiyah* terkait pengisian jabatan tertentu maka islam memandang penting dan *urgent* atas terjadi kekosongan pimpinan dalam suatu daerah karna hal tersebut akan berdampak langsung dengan keberlangsungan pemerintahan suatu Negara dan juga terkait *kemaslahatan* ummat. Dalam konteks hukum tata negara Islam Gubernur yang secara khusus sejajar dengan kepolisian dalam konteks Indonesia, yaitu disebut dengan gubernur khusus.

Gubernur khusus yang artinya bahwa kepala daerah tersebut mempunyai tugasnya terbatas hanya *me-manage* militer (pasukan), memimpin rakyat, melindungi wilayah negara, dan tempat-tempat suci. Dalam pemenuhan hak politik harus diimbangi dengan pemenuhan kewajiban karena Islam mengajarkan keseimbangan yang disetarakan antara menuntut hak dan menjalankan kewajiban agar keadilan bagi semua pihak tercipta tanpa terkecuali. Jadi dapat dipastikan *Fiqh Siyarah Dusturiyah* dalam hal pandangannya menyimpulkan bahwa Gubernur yang secara khusus yaitu kepolisian hanya berhak mengatur dalam hal militer bukan dalam hal pemerintahan atau politik karena secara langsung perihal pengaturan kepemimpinan politik telah diatur dengan peraturan khususnya terlebih pengisian jabatan tertentu (gubernur) yang mana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN yang berhak mengisi kekosongan jabatan tertentu adalah berasal dari pimpinan tinggi madya bukan dari kepolisian Republik Indonesia.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis maka dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan perlu dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Kepada Pemerintah agar melakukan evaluasi kembali terhadap Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang ada, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatut Sipil Negara yang didalamnya begitu banyak memuat pasal ketentuan seputar ASN, hal ini nyatanya masih banyak masyarakat yang kurang memahami dari segi isi dan makna dari undang-undang tersebut dan tidak dapat dipungkiri bahwa tidak semua pemangku hukum dan masyarakat tentunya memahami langsung tafsir makna Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan peraturan lainnya yang rawan bertolak belakang dengan regulasi yang

berada di atasnya. Serta kejelasan dari pasal-pasal yang perlu dipertegas lagi sehingga tidak menimbulkan pertanyaan.

2. Kepada pemangku lembaga Negara dalam hal ini eksekutif dan legislatif disarankan agar dalam hal melakukan penggantian terhadap kekosongan jabatan Gubernur memerlukan aturan hukum yang jelas dan tidak menimbulkan multi tafsir. Pergantian Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah, menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tidak diatur secara jelas. Pengaturannya merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, maka pergantian dan/atau pengisian kekosongan jabatan mengacu pada aturan hukum ini. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 sebagai bentuk realisasi dari asas *Lex specialis derogate legi generalis*, hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) yang mengesampingkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Kenyataannya tidak dapat mengesampingkan norma hukum yang mengatur tentang pengisian dan/atau pergantian jabatan gubernur Kekosongan jabatan gubernur diisi dengan payung hukum tentang Pemerintahan Daerah yang pada hakikatnya bersifat umum (*lex generalis*). Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka penulis berharap nantinya akan ada perubahan yang cukup signifikan dalam pengisian jabatan sementara agar ke depannya lebih baik lagi, untuk itu penulis memberikan saran, yakni pengisian jabatan sementara Gubernur seharusnya berasal dari pejabat yang ditunjuk dan yang telah diatur dalam undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an Surah An-Nisa' Ayat 58

Al-Mawardi, Imam. 2016. *Al-Ahkam As-Sulthaniyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*. Jakarta: Buku Islam Kaffah.

Ali, Zainudin. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Amiruddin & Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Asshiddiqie, Jimly. *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945*, Jakarta: Raja Grafindo/Rajawali Pers, 2009.

Budiardjo, Miriam. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Buku *Pedoman Penulisan Skripsi Edisi Revisi*. Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Ar-Raniry. 2019.

C.S.T. Kansil. 2008. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Dahlan Thaib. 2009. "*Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*", Yogyakarta: Total Media.

H.A Djazuli. 2003. *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Kencana.

Iqbal, Muhammad. 2007. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

Jailani, Imam Amrusi. Dkk. 2011. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Press.

Soehino. 1996. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty'

Suharizal. 2012. *pemilukada: regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Suyuhti Pulungan. 2014. *Fiqh Siyasah (Ajaran, Sejarah, Dan Pemikiran)*, Yogyakarta: Penerbit Ombak..

Muh. Abdul Kadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. citra Aditya.

Ni'matul Huda. 2005. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, Dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Jeje Abdul Rojak.2014.*Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press.
- Krizya Hadinata.2014.“*Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara Walikota Pare-Pare*”. Skripsi. Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Mahropiono.2016.“*Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur (Studi Jabatan Gubernur DKI Jakarta)*”.Jurnal-LPMP Provinsi Kalimantan Selatan
- Muttaqin,Muhammad Dhokhim.2010.*Analisis Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur Di Daerah Istimewah Yogyakarta Dalam Konteks Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*.”Skripsi”. Universitas Sebelas Maret: Surakarta.
- Ramianto dan Karyadin. 2020. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: CV BUDI UTAMA
- Sesung, Rusdianto. 2013. *Hukum Otonomi Daerah: Negara kesatuan. Daerah istimewa, dan Daerah otonomi khusus*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Simanjuntak dan Reynold. 2015. Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional,*Jurnal Syariah dan Hukum*,Universitas Negeri Manado,Vol 7 No. 1 Juni 2015.
- Sirajuddin. 2016.*Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Press.
- TIM Reviewer MKD UIN SUNAN AMPEL SURABAYA. 2014.*Civic Education (Pendidikan Kewarganegaraan)*Surabaya: UIN Sunan Ampel Press.
- Ubaidinan, M. Hasan. 2014. *Kelembagaan Pemerintahan Islam*. Surabaya: UINSA Press.
- Gubernur diakses melalui <https://kbbi.web.id/gubernur>, diakses pada tanggal 27 Mei 2018 pukul 21.
- <https://pemerintah.net/jenis-jabatan-aparatur-sipil-negara-asn>
- Kamus Besar Bahasa Indonesia diakses melalui <https://raharja.ac.id>.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah 73

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 angka 9

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 13

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, Pasal 1 angka 6

