

**ANALISIS PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA
DAERAH AKIBAT PILKADA SERENTAK TAHUN 2024
DITINJAU MENURUT PRINSIP DEMOKRASI DAN
*FIQH SIYĀSAH***

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

AISYAH AMINI

NIM. 190105063

Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum
Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY
BANDA ACEH
2023 M / 1445 H**

**ANALISIS PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA
DAERAH AKIBAT PILKADA SERENTAK TAHUN 2024
DITINJAU MENURUT PRINSIP DEMOKRASI DAN
*FIQH SIYĀSAH***

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

Diajukan Oleh:

AISYAH AMINI

NIM. 190105063

Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum
Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

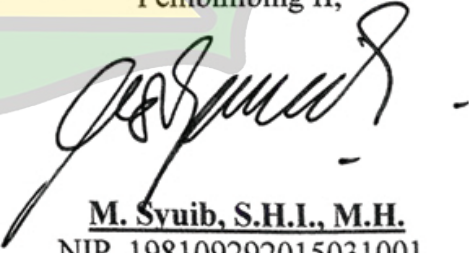
Disetujui Untuk Diuji/*Dimunaqasyahkan* Oleh:

Pembimbing I,

A R - R A N I R Y

Pembimbing II,


Bukhari Ali, S.Ag., M.A.
NIP. 197706052006041004


M. Syuib, S.H.I., M.H.
NIP. 198109292015031001

**ANALISIS PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA
DAERAH AKIBAT PILKADA SERENTAK TAHUN 2024
DITINJAU MENURUT PRINSIP DEMOKRASI DAN
*FIQH SIYĀSAH***

SKRIPSI

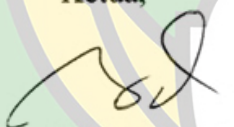
Telah Diuji oleh Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry
dan Dinyatakan Lulus Serta Diterima
Sebagai Salah Satu Beban Studi
Program Sarjana (S-1)
Dalam Ilmu Hukum Tata Negara

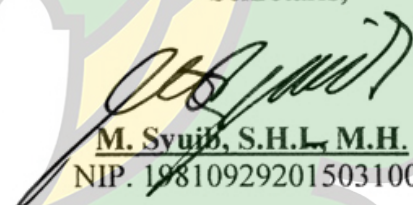
Pada Hari/Tanggal: Kamis, 27 Juli 2023 M
9 Muharram 1445 H

Di Darussalam, Banda Aceh
Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi:

Ketua,


Sekretaris,



Bukhari Ali, S.Ag., M.A.
NIP. 197706052006041004


M. Syuib, S.H.L., M.H.
NIP. 198109292015031001

Penguji I,

Penguji II,


Dr. Hasanuddin Yusuf Adan, MCL., M.A.
NIP. 196207192001121001


Dr. Zaiyad Zubaidi, M.A.
NIDN. 2113027901

Mengetahui,

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


Dr. Kamaruzzaman, M.Sh
NIP. 197809172009121006



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

Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh

LEMBARAN PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Aisyah Amini
NIM : 190105063
Prodi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini, saya:

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 mempertanggungjawabkan atas karya ini.*

Bila dikemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggung jawabkan 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

A R R A N Banda Aceh, Juli 2023

ng menyatakan,



Aisyah Amini

ABSTRAK

Nama : Aisyah Amini
NIM : 190105063
Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara
Judul : Analisis Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak Tahun 2024 Ditinjau Menurut Prinsip Demokrasi dan *Fiqh Siyāsah*
Tanggal Sidang : 27 Juli 2023
Tebal Skripsi : 59 Halaman
Pembimbing I : Bukhari, S.Ag., M.A.
Pembimbing II : M. Syuib, S.H.I., M.H.
Kata Kunci : *Penjabat (Pj) Kepala Daerah, Demokrasi, Fiqh Siyāsah*

Pengangkatan penjabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024 terjadi begitu masif, terlebih dengan masa jabatan yang cukup panjang. Hal tersebut merupakan konsekuensi atas aturan dalam Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Meskipun dikarenakan pelaksanaan pilkada serentak tahapan diisinya jabatan penjabat kepala daerah mestilah tetap dilaksanakan melalui tahapan yang demokratis. Pengangkatan pemimpin dalam *fiqh siyāsah* menjadi sebuah kewajiban dan kekosongan kepemimpinan mesti dihindari. Praktik pengangkatan kepala daerah (*Walī*) sudah terjadi sejak masa kepemimpinan Rasulullah saw. Dalam perkembangan ketatanegaraan Islam, pengangkatan kepala daerah dapat dilakukan melalui penunjukan langsung oleh *Khalīfah* maupun musyawarah dengan majelis *syūrā*. Pertanyaan dalam skripsi ini adalah bagaimana ketentuan landasan yuridis terhadap pengangkatan penjabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024 berdasarkan prinsip demokrasi dan *fiqh siyāsah*. Metode yang digunakan adalah kualitatif melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan deskriptif analisis. Adapun hasil dari penelitian ini ditemukan bahwa pengangkatan penjabat kepala daerah mesti memenuhi prinsip-prinsip demokrasi untuk menyelenggarakan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam salah satu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 menyatakan bahwa dalam pengangkatan penjabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024 menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. *Fiqh siyāsah* tidak menghendaki adanya kekosongan pemimpin termasuk di daerah, karena mengangkat pemimpin hukumnya wajib. Keputusan dalam yang diambil *Khalīfah* tentunya berdasar pada kemaslahatan umat. Oleh karena itu, pengangkatan penjabat kepala daerah di Indonesia menjadi sebuah keharusan untuk menghindari kekosongan pemimpin.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى أَنْتَرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ سَيِّدِنَا
وَمَوْلَانَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ، أَمَا بَعْدُ

Segala puji dan syukur penulis kepada Allah Swt. yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat dan salam kepada Rasulullah Saw. beserta keluarga dan sahabatnya yang telah membimbing kita semua menuju agama yang benar disisi Allah yakni agama Islam.

Syukur Alhamdulillah penulis telah dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “Analisis Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak Tahun 2024 Ditinjau Menurut Prinsip Demokrasi dan *Fiqh Siyāṣah*”. Skripsi ini disusun untuk melengkapi dan memenuhi sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh.

Penulis sadar bahwa telah banyak pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan skripsi ini, baik secara materil maupun moril, maka untuk itu penulis menyampaikan terimakasih sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Bukhari, S.Ag., M.A. selaku Pembimbing I dan juga kepada Bapak M. Syuib, S.H.I., M.H. selaku Pembimbing II, selanjutnya kepada Ibu Mumtazinur S.I.P., M.A. selaku Pembimbing Akademik yang telah membimbing dan memberikan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
2. Bapak Dr. Kamaruzzaman, M.Sh. selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum, selanjutnya kepada Bapak Edi Yuhermansyah, S.H.I., LL.M. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara beserta seluruh staff pengajar Program Studi Hukum Tata Negara yang telah memberikan saran dan masukan kepada penulis selama proses perkuliahan.

3. Kedua orang tua tercinta Ayahanda Asman dan Ibunda Murniati yang telah memberikan kasih sayang, doa, motivasi, pendidikan dan yang selalu menyemangati penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini, dan kepada adik-adik Ibnu Adam, Mutia dan Syuja' Isyraqi serta teman seperjuangan Nora Firda dan Ayu Sari yang juga tiada hentinya memberi motivasi dan doa kepada penulis.

Besar harapan penulis agar skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca, terutama penulis sendiri. Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis mengharap saran dan kritik yang membangun. Semoga semua kebaikan dari pihak yang terlibat dalam penulisan skripsi ini dibalas oleh Allah Swt. dengan ganjaran dan pahala yang setimpal.

Banda Aceh, 16 Juli 2023
Penulis,

Aisyah Amini



PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN

Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan

Nomor: 158 Tahun 1987 - Nomor: 0543b//U/1987

1. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf. Dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf dan sebagian dilambangkan dengan tanda, dan sebagian lagi dilambangkan dengan huruf dan tanda sekaligus. Berikut ini daftar huruf Arab yang dimaksud dan transliterasinya dengan huruf latin:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
أ	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Ša	š	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ĥa	ĥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Žal	Ž	Zet (dengan titik di atas)

ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Ṣad	ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Za	z	zet (dengan titik di bawah)
ع	ʿain	ʿ	Koma terbalik (di atas)
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We

هـ	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	‘	apostrof
ي	Ya	Y	Ye

2. Vokal

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

1) Vokal Tunggal

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

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

2) Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf sebagai berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
يَ...ِ	<i>Fathah dan ya</i>	Ai	a dan u
وَ...ِ	<i>Fathah dan wau</i>	Au	a dan u

Contoh:

- كَتَبَ *kataba*
- فَعَلَ *fa`ala*
- سَأَلَ *suila*
- كَيْفَ *kaifa*
- حَوْلَ *hauila*

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda sebagai berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا...ى...	<i>Fathah dan alif atau ya</i>	Ā	a dan garis di atas
ى...	<i>Kasrah dan ya</i>	Ī	i dan garis di atas
و...	<i>Dammah dan wau</i>	Ū	u dan garis di atas

Contoh:

- قَالَ *qāla*
- رَمَى *ramā*
- قِيلَ *qīla*
- يَقُولُ *yaqūlu*

4. Ta' Marbutah

Transliterasi untuk *ta' marbutah* ada dua, yaitu:

1. *Ta' marbutah* hidup

Ta' marbutah hidup atau yang mendapat harakat *fathah*, *kasrah*, dan *dammah*, transliterasinya adalah “t”.

2. *Ta' marbuta* hmati

Ta' marbutah mati atau yang mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah “h”.

3. Kalau pada kata terakhir dengan *ta' marbutah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta' marbutah* itu ditransliterasikan dengan “h”.

Contoh:

- رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ *raudah al-atfāl/raudahtulafāl*
- الْمَدِينَةُ الْمُنَوَّرَةُ *al-madīnah* *al-munawwarah/al-madīnatulmunawwarah*
- طَلْحَةَ *talhah*

5. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau *tasydid* yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda-tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*, ditransliterasikan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

- نَزَّلَ *nazzala*
- الْبِرُّ *al-birr*

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu (ال), namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas:

- 1) Kata sandang yang diikuti huruf *syamsiyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf “l” diganti dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

- 2) Kata sandang yang diikuti huruf *qamariyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyah* ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya. Baik diikuti oleh huruf *syamsiyah* maupun *qamariyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanpa sempang.

Contoh:

- الرَّجُلُ *ar-rajulu*
- الْقَلَمُ *al-qalamu*
- الشَّمْسُ *asy-syamsu*
- الْجَلَالُ *al-jalālu*

7. Hamzah

Hamzah ditransliterasikan sebagai apostrof. Namun hal itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Sementara hamzah yang terletak di awal kata dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

- تَأْخُذُ *ta'khuẓu*
- شَيْءٌ *syai'un*
- النَّوْءُ *an-nau'u*
- إِنَّ *inna*

8. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik *fail*, *isim* maupun *huruf* ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harkat yang dihilangkan, maka penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh:

- وَ إِنَّ اللَّهَ فَهَوَّ خَيْرُ الرَّازِقِينَ *Wainnallāhalahuwakhairar-rāziqīn/
Wainnallāhalahuwakhairurrāziqīn*
- بِسْمِ اللَّهِ مَجْرَاهَا وَ مُرْسَاهَا *Bismillāhimajrehāwamursāhā*

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti apa yang berlaku dalam EYD, diantaranya: huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Bila mana nama diri itu didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh:

- الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ *Alhamdulillahirabbil `ālamīn/
Alhamdulillahirabbil `ālamīn*
- الرَّحْمَنُ الرَّحِيمُ *Ar-rahmānirrahīm/Ar-rahmānar-rahīm*

Penggunaan huruf awal kapital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, huruf kapital tidak dipergunakan.

Contoh:

- اللَّهُ غَفُورٌ رَحِيمٌ *Allaāhugafūrunrahīm*
- لِلَّهِ الْأُمُورُ جَمِيعًا *Lillāhi al-amrujamī`an/Lillāhil-amrujamī`an*

10. Tajwid

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan Ilmu Tajwid. Karena itu peresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman tajwid.

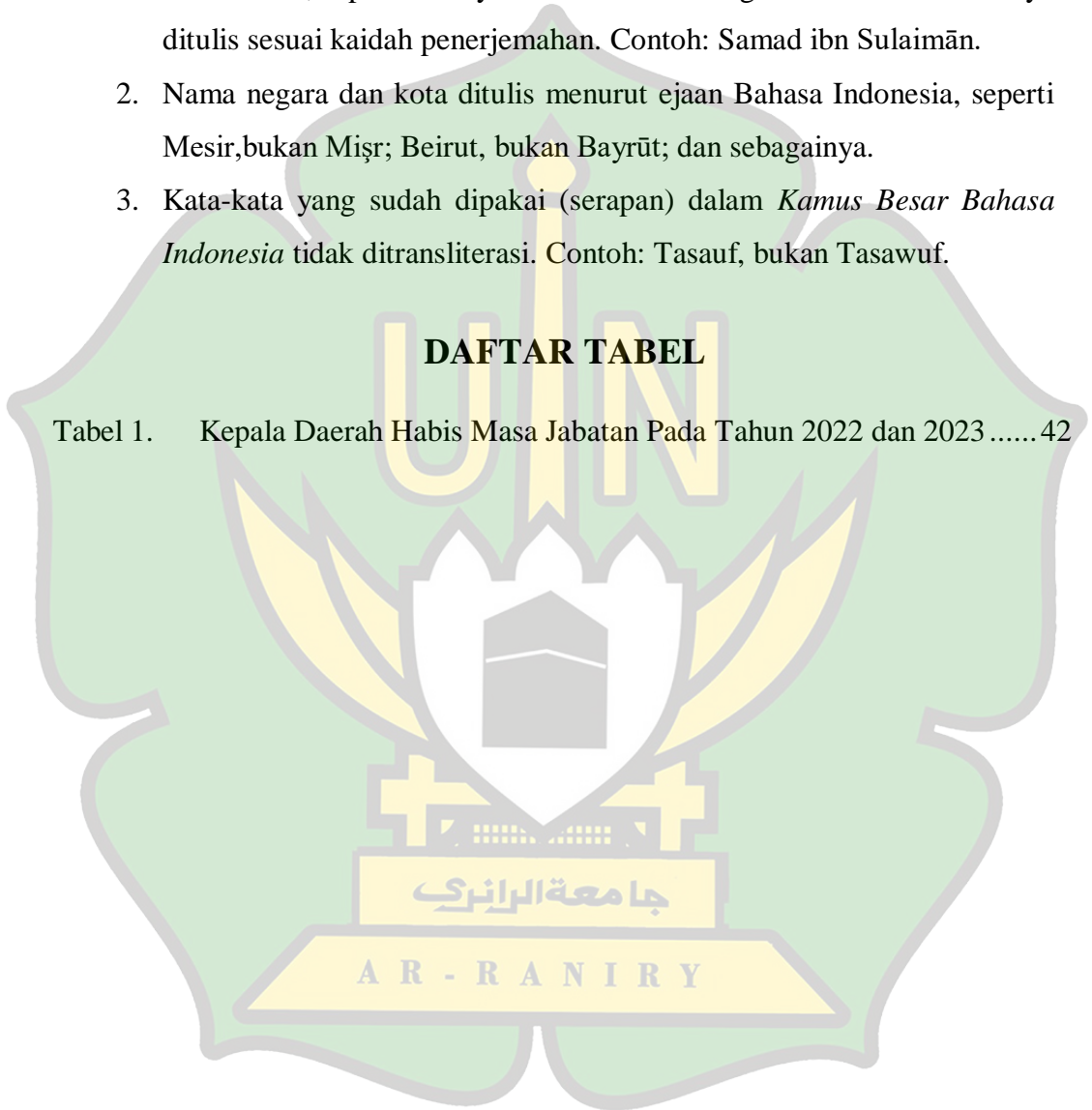
Catatan:

Modifikasi:

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Samad ibn Sulaimān.
2. Nama negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Miṣr; Beirut, bukan Bayrūt; dan sebagainya.
3. Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* tidak ditransliterasi. Contoh: Tasauf, bukan Tasawuf.

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kepala Daerah Habis Masa Jabatan Pada Tahun 2022 dan 2023 42





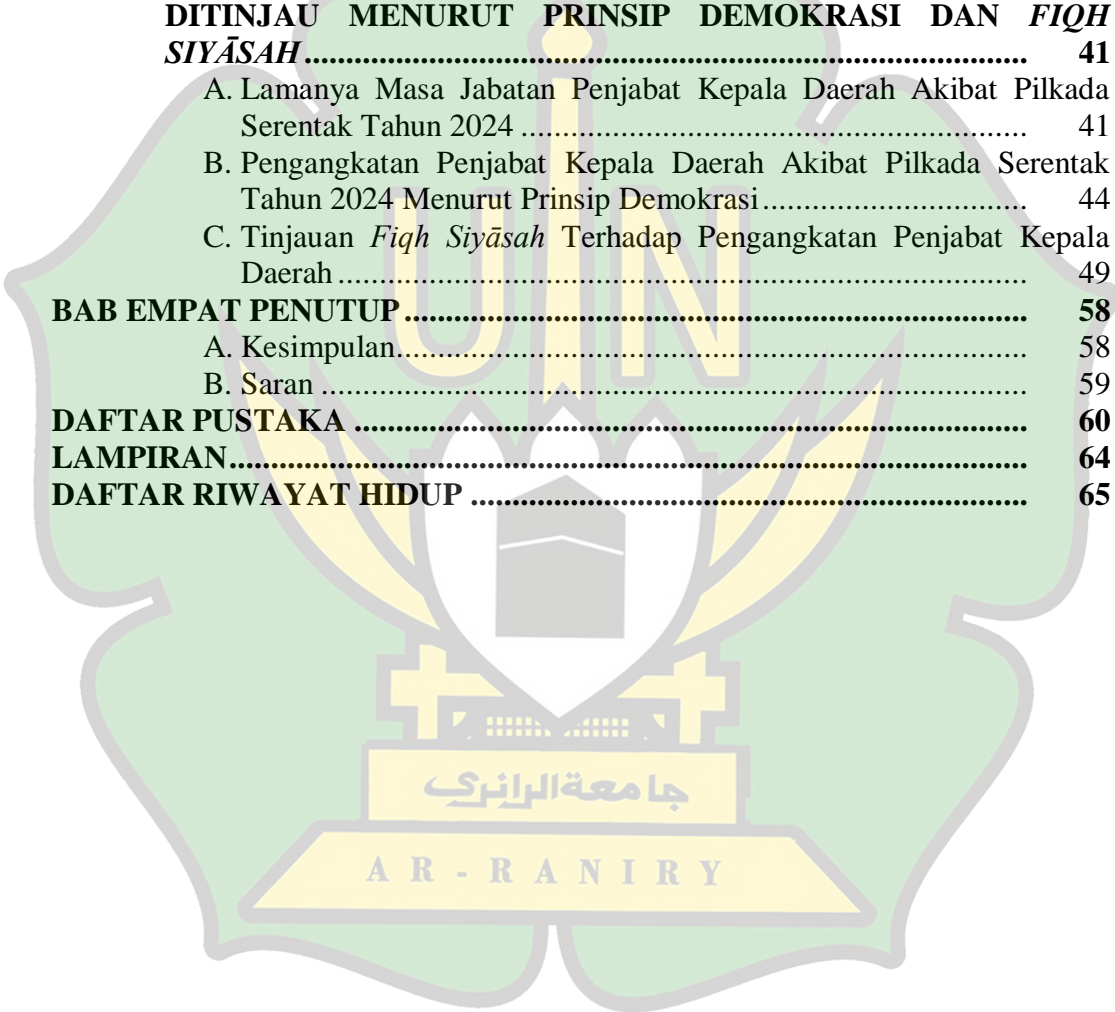
DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Daftar Riwayat Hidup.....	64
Lampiran 2 SK Pembimbing Skripsi.....	65

DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN SIDANG	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH.....	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	viii
DAFTAR TABEL.....	xvi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvii
DAFTAR ISI.....	xviii
BAB SATU PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	6
D. Kajian Pustaka	7
E. Penjelasan Istilah	10
F. Metode Penelitian	13
G. Sistematika Pembahasan	17
BAB DUA PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH MENURUT PRINSIP DEMOKRASI DAN <i>FIQH SIYĀSAH</i>....	19
A. Penjabat Kepala Daerah.....	19
1. Pengertian Penjabat Kepala Daerah	20
2. Landasan Yuridis Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah..	21
3. Konsep Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah	22
B. Demokrasi	24

1. Pengertian dan Prinsip Demokrasi	24
2. Konsep Demokrasi di Tingkat Daerah	26
C. <i>Fiqh Siyāsah</i>	29
1. Pengertian <i>Fiqh Siyāsah</i>	29
2. Konsep Demokrasi Menurut <i>Fiqh Siyāsah</i>	31
3. Eksistensi Kepemimpinan Dalam Islam.....	34
4. Konsep Pengangkatan Pemimpin Dalam Islam.....	37
BAB TIGA ANALISIS PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH AKIBAT PILKADA SERENTAK TAHUN 2024 DITINJAU MENURUT PRINSIP DEMOKRASI DAN <i>FIQH SIYĀSAH</i>	41
A. Lamanya Masa Jabatan Pejabat Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak Tahun 2024	41
B. Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak Tahun 2024 Menurut Prinsip Demokrasi.....	44
C. Tinjauan <i>Fiqh Siyāsah</i> Terhadap Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah.....	49
BAB EMPAT PENUTUP	58
A. Kesimpulan.....	58
B. Saran	59
DAFTAR PUSTAKA	60
LAMPIRAN	64
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	65



BAB SATU

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dinamika demokratisasi di Indonesia diwujudkan melalui bentuk transisi pendemokrasian agar rakyat sebagai pemegang kedaulatan dapat menjadi bagian dalam berlangsungnya roda pemerintahan. Konsep demokrasi yang berlangsung di Indonesia turut berimplikasi pada perwujudan pemerintahan daerah berdasarkan bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal tersebut sejalan dengan apa yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas daerah-daerah provinsi, dimana daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang setiap provinsi, kabupaten dan kota itu memiliki pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.¹

Masa jabatan kepala daerah yang dipilih melalui pilkada dibatasi selama 5 (lima) tahun. Hal tersebut telah diatur dalam Pasal 162 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 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 (UU Pilkada). Batasan jabatan kepemimpinan tersebut berkonsekuensi pada diangkatnya pejabat kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah terpilih sebelumnya hingga dilaksanakannya kembali pilkada hingga pelantikan kepala daerah terpilih. Keberadaan pejabat kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah terpilih sebelumnya menunjukkan urgensi kepemimpinan yang tidak boleh kosong walau hanya satu detik. Saat ini di Indonesia, apabila kepala daerah telah habis masa jabatannya sebelum dilaksanakan kembali pilkada, maka pengangkatan

¹ Pasal 18 ayat (1) UUD 1945

pengangkatannya ditentukan oleh pejabat politik, dimana Presiden dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) memiliki kewenangan dalam pengangkatan pejabat Gubernur, Sedangkan dalam hal pejabat Bupati/Walikota terdapat usulan dari Gubernur definitif kepada Kemendagri.²

Pengangkatan pejabat kepala daerah dengan masa jabatan yang cukup panjang akan menimbulkan kondisi yang tidak selaras dengan otonomi daerah atas tidak terselenggaranya pilkada pada tahun 2022 dan 2023 sebagaimana amanat dalam UU Pilkada.³ Maka dengan adanya pengangkatan pejabat kepala daerah dalam jangka waktu yang cukup panjang hingga waktu satu sampai dua tahun melalui penunjukan, sejatinya telah menimbulkan pergeseran prinsip desentralisasi menuju bentuk sentralisasi. Hal ini kemudian turut menimbulkan persoalan hukum baik dari hal legitimasi rakyat maupun terlukainya nilai demokrasi di tingkat daerah, karena konsep pengangkatan melalui penunjukan tersebut tidak sama dengan tahapan pilkada sebagai bentuk demokrasi di daerah, dimana sangat dibutuhkan persyaratan atau kriteria untuk mencapai pada tataran yang lebih mendekati prinsip-prinsip demokratis.

Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada hanya mengatur ketentuan bahwa jabatan tinggi madya menjadi kriteria pengangkatan pejabat Gubernur dan jabatan tinggi pratama sebagai kriteria pengangkatan pejabat Bupati/Walikota. Ketiadaan perincian yang termuat dalam norma, mengakibatkan metode pengangkatan yang dijalankan pemerintah dilakukan secara otoratif. Kekurangan aturan legislasi tersebut menimbulkan indikasi adanya kelalaian pemerintah untuk tidak mengedepankan prinsip transparansi, akuntabilitas dan keterbukaan. Oleh karenanya, celah masalah akan terus muncul karena tidak adanya indikator yang eksklusif terhadap diangkatnya pejabat kepala daerah. Adanya kewenangan terhadap diangkatnya pejabat

² Dio Ekie Ramanda, "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah". *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 6, No. 3, Juli 2022, hlm. 2.

³ *Ibid.*, hlm. 3.

kepala daerah oleh pemerintah pusat ini lebih menampakkan bentuk penguatan arus kekuasaan sentralis daripada wewenang desentralis demokratis.⁴ pada beberapa teori, model penunjukan kepala daerah bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi yaitu partisipasi dan kebebasan.⁵ Dalam salah satu rekomendasinya, Ombudsman meminta agar Kemendagri membuat aturan teknis pengangkatan pejabat kepala daerah untuk selanjutnya diundangkan sebagai Peraturan Pemerintah (PP).⁶

Terjadinya hal yang tidak biasa dalam siklus pilkada ini, turut mengundang reaksi dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Segenap elemen masyarakat menganggap bahwa pengisian pejabat kepala daerah melalui model penunjukan telah melukai prinsip demokrasi. Masyarakat telah melayangkan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap Undang-Undang Pilkada yang berkaitan dengan masa transisi menuju Pilkada serentak tahun 2024. Telah ada 4 (empat) putusan MK terkait dengan penunjukan pejabat kepala daerah yang dalam pertimbangan hukumnya MK memerintahkan agar pemerintah segera menerbitkan regulasi teknisnya sehingga unsur-unsur demokratis tetap berjalan. Salah satunya dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022. Permohonan diajukan dari unsur mahasiswa, dosen hingga wiraswasta. Pemohon menganggap adanya norma hukum yang bertentangan dalam UU Pilkada dengan UUD 1945. Meskipun MK tidak dapat menerima permohonan tersebut, dalam pertimbangan hukumnya MK menekankan beberapa hal fundamental yang mesti dibuat sebagai tinjauan dalam pengisian pejabat kepala

⁴Juanda dan Ogiandhafiz Juanda, "Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara". *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. 8, No. 1, Juli 2022, hlm. 202.

⁵Ahmad Gelora Mahardika dkk, "Problematisa Yuridis Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan*, Vol.2, No. 2, Agustus 2022, hlm. 34-35.

⁶ Yulida Medistiara, *Ombudsman Temukan 3 Maladministrasi Proses Pengangkatan Pj Kepala Daerah*, diakses melalui situs: <https://news.detik.com/berita/d-6187223/ombudsman-temukan-3-maladministrasi-proses-pengangkatan-pj-kepala-daerah>, pada tanggal 26 Januari 2023.

daerah dengan tidak mengabaikan prinsip demokrasi, dimana hal tersebut mesti dilimpahkan melalui penerbitan peraturan pelaksana pemerintah oleh pemerintah sehingga tersuguh persyaratan dan mekanisme yang tertera jelas. Adanya perintah MK untuk membuat peraturan pelaksana tersebut bukanlah hal yang remeh, karena bisa berimbas pada legitimasi yang dipimpin pejabat tersebut.

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Norma dasar yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) tersebut mengatur tentang prinsip bahwa kepala daerah sesungguhnya harus dipilih secara demokratis. Bila dimaknai dalam konteks masalah ini, terdapat pesan konstitusional yang dipahami bahwa termasuk dalam memilih pejabat kepala daerah mesti mempresentasikan prinsip demokrasi, meskipun dikarenakan pelaksanaan pilkada serentak tahapan diisinya jabatan pejabat kepala daerah mestilah tetap dilaksanakan melalui tahapan yang demokratis.⁷ Bahwa yang dimaksud dengan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah secara demokratis tentunya mempertimbangkan aspek-aspek yang dimaksud dengan demokratis baik secara yuridis, filosofis maupun sosiologis.

Dalam konsep *fiqh siyāsah*, seorang pemimpin (*Khalīfah*) tidak mempunyai batas periode tertentu, seperti yang terjadi di Indonesia. Namun, *Khalīfah* juga dapat diberhentikan karena beberapa sebab.⁸ Sama halnya dengan sistem yang berlaku di negara modern, bahwa dalam Islam kepemimpinan merupakan hal yang sangat penting, sehingga kekosongan kepemimpinan merupakan hal yang mesti dihindari. Seperti peralihan kekuasaan yang terjadi di antara para *Khulafāurrāsyidīn*, pengisian jabatan kepemimpinan yang dilakukan

⁷ Juanda dan Ogiandhafiz Juanda, “Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara”. *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. 8, No. 1, Juli 2022, hlm. 202.

⁸ Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyāsah Ajaran dan Penulisan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 132.

oleh para sahabat itu dilakukan melalui sistem *bai'at* yang tentunya atas dasar persetujuan masyarakat serta kesediaan keempat *Khalīfah* untuk diangkat menjadi pemimpin. Secara umum, keberadaan *Ahlul Halli wal 'Aqdi* memiliki tugas sebagai dewan pemilih yang mewakili rakyat dalam memilih pemimpin.⁹ Pada keadaan *Khalīfah* berhalangan sementara kedudukannya tidak boleh diganti oleh wakilnya, karena akad *Khalīfah* sudah terikat dalam dirinya, maka seorang pun tidak boleh menggantikan kedudukannya. Maka dalam Islam, konsep pelaksana tugas hanya dibenarkan pada tugas sementara dengan jangka waktu yang tidak tertentu.¹⁰ Menyangkut prinsip pengisian kekosongan jabatan sendiri di dalam perspektif *fiqh siyāsah* mengacu pada prinsip musyawarah atau *syūrā*.¹¹ Pada umumnya orang yang melakukan musyawarah tersebut dinamakan dengan *Ahlul Halli wal 'Aqdi*. Musyawarah yang dilakukan oleh *Ahlul Halli wal 'Aqdi* harus mengedepankan kebijakan yang mendatangkan kemaslahatan bagi agama Islam, dan tidak boleh membuat aturan yang bertentangan dengan Al-Qur'an.¹²

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka timbullah beberapa rumusan masalah yang menarik untuk diteliti lebih mendalam. Penulis hendak meneliti lebih dalam dengan judul “Analisis Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak Tahun 2024 Ditinjau Menurut Prinsip Demokrasi dan *Fiqh Siyāsah*”.

⁹ Yusuf Al-Qardhawy Al-Asyi dan Akmal Firdaus, *Fikih Siyasah Ahlul Halli Wal Aqdi: Eksplorasi Eksistensi DPR Dalam Islam*, (Banda Aceh: Yayasan Pena, 2021), hlm. 51.

¹⁰Rio Azhari, “Analisis Hukum Tentang Batasan Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara (Plt) Gubernur Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014”, (Skripsi), Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sultan Syarif Kasim, Riau, 2017, hlm. 6.

¹¹ Ridwan, *Fiqh Politik : Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, (Jakarta: Amzah, 2020), hlm. 67.

¹²Yusuf Al-Qardhawy Al-Asyi dan Akmal Firdaus, *Fiqh Siyasah Ahlul Halli Wal Aqdi*, (Banda Aceh: Pena, 2020), hlm. 105.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis ingin memformat rumusan masalah sebagai fokus penelitian yang akan penulis kaji. Adapun fokus penelitian dalam rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 atas keberlakuan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada terhadap pengangkatan pejabat kepala daerah berdasarkan prinsip demokrasi akibat pilkada serentak tahun 2024?
2. Bagaimana ketentuan *fiqh siyāsah* terhadap pengangkatan pejabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, penulis memformulasikan arah pencapaian dari penelitian yang akan penulis lakukan ini. Adapun tujuan dan manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

1. Tujuan penelitian
 - a. Untuk menelaah tinjauan prinsip demokrasi terhadap pengangkatan pejabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024 yang diselenggarakan di sejumlah daerah.
 - b. Untuk menganalisis tinjauan *fiqh siyāsah* atas pengangkatan pejabat kepala daerah dalam menghadapi pilkada serentak tahun 2024.
2. Manfaat Penelitian
 - a. Berdasarkan konsep teoritisnya, penelitian ini berguna dalam menguraikan pemahaman terkait penunjukan pejabat kepala daerah ditinjau prinsip demokrasi, menganalisis implementasi asas demokrasi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah serta tinjauan *fiqh siyāsah* dalam pengangkatan pejabat kepala daerah tanpa unsur demokratis. Selain itu, diharapkan akan menambah

khazanah ilmu pengetahuan pengangkatan pejabat kepala daerah sehingga peneliti berikutnya dapat melakukan penelitian berkelanjutan serta terhadap pembentuk undang-undang dapat menjadikannya sebagai bahan evaluasi terkait aturan pelaksana pengangkatan pejabat kepala daerah, terkhusus pada penundaan pilkada hingga tahun 2024.

- b. Berdasarkan konsep praktisnya, penelitian ini berguna untuk melengkapi salah satu tugas dalam mendapatkan gelar Sarjana Hukum (S.H.) pada program studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh.

D. Kajian Pustaka

Dalam penelitian ini diperlukan kajian pustaka guna memperoleh representasi permasalahan terhadap penelitian ini melalui penelitian sejenis yang berelasi dengan penelitian yang akan diteliti, dengan harapan agar materi penelitian tidak diulang secara mutlak dan utuh oleh peneliti selanjutnya. Terdapat karya tulis sejenis yang berelasi dengan masalah yang akan peneliti teliti, diantaranya sebagai berikut:

Pertama, Ahmad Gelora Mahardika, Sun Fatayati dan Ferry Nahdian Furqan (2022) telah melakukan penelitian dengan judul “Problematika Yuridis Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, artikel tersebut dimuat pada Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan. Penelitian dalam artikel ini adalah yuridis normatif. Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa sistem hukum di Indonesia hingga saat ini belum mampu secara tertib menyediakan konsep utuh prinsip-prinsip demokrasi terhadap mekanisme pengisian kekosongan kekuasaan. Hal itu karena dalam situasi pelaksanaan terjadinya kekosongan yang disebabkan diadakannya pilkada serentak, UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada belum mengatur mekanisme

pengisian jabatan kepala daerah dalam situasi semacam itu. Penelitian ini juga memiliki titik perbedaan dengan penelitian yang ingin teliti yaitu hubungan model penunjukan pejabat kepala daerah dalam menghadapi pilkada serentak tahun 2024.¹³

Kedua, Devi Nur Meyilla (2021) telah membuat skripsi dengan judul “Analisis *Fiqh Siyāsah* Terhadap Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005”. Tulisan ilmiah ini menerapkan jenis penelitian hukum (*legal research*) normatif. Adapun hasil kesimpulan dalam skripsi ini bahwa penerbitan izin oleh pejabat kepala daerah diizinkan bila tidak berbenturan terhadap apa yang diterbitkan pejabat terpilih sebelumnya. Dalam *fiqh siyāsah*, terdapat seorang wali untuk menggantikan semua ihwalserta peranannya bila seorang *Khalifah* absen.¹⁴ Berbeda dengan skripsi yang hendak peneliti kaji yang tidak fokus pada kewenangan penerbitan izin pejabat kepala daerah, tetapi ke model pengangkatan tanpa pemilihan pejabat kepala daerah dalam menghadapi pilkada serentak tahun 2024.

Ketiga, Juanda dan Ogiandhafiz Juanda (2022) telah melakukan penelitian yang berjudul “Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara”, penelitian ini dimuat dalam Jurnal Keamanan Nasional. Penelitian dalam jurnal tersebut menggunakan pendekatan yuridis normatif. Adapun hasil kesimpulan dalam penelitian tersebut adalah bahwa dalam menghadapi pemilukada 2024,

¹³Ahmad Gelora Mahardika dkk, “Problematika Yuridis Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. *Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan*, Vol.2, No. 2, (2022). Diakses melalui situs <http://ejournal.iain-tulungagung.ac.id/index.php/legacy/article/view/6224>, pada tanggal 8 September 2022.

¹⁴Devi Nur Meyilla, “Analisis *Fiqh Siyāsah* Terhadap Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005”, (Skripsi), Fakultas Syari’ah dan Hukum, UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2021, hlm.75.

pemerintah telah melakukan pengangkatan pejabat kepala daerah yang berdasarkan tinjauan yuridis formil sudah sejalan terhadap aturan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Pilkada), namun berdasarkan tinjauan materil seperti yang termuat dalam UUD 1945, dimana telah dilanggar konsep negara hukum yang termuat sebagai prinsip konstitusionalisme dalam pengangkatan pejabat kepala daerah tersebut. Walaupun sama-sama membahas tentang analisis yuridis pengangkatan pejabat kepala daerah, namun peneliti sebelumnya menggunakan perspektif hukum tata negara dan membahas mengenai pengangkatan unsur TNI dan Polri menjadi pejabat kepala daerah. Berbeda dengan skripsi ini, peneliti ingin mengkaji tentang kewenangan pemerintah pusat dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dengan regulasi UUD 1945.¹⁵

Keempat, Dio Ekie Ramanda (2022) telah melakukan penelitian dengan judul “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah”, penelitian ini dimuat pada Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP). Penelitian ini ditujukan guna melakukan analisis agar memperoleh model mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang ideal dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Dalam kesimpulannya dijelaskan bahwa saat ini di Indonesia, mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah saat ini cenderung menumbuhkan *conflict of interest*.¹⁶

Kelima, Yasril Yunus (2006) telah menulis sebuah artikel yang berjudul “Desentralisasi dalam Kerangka Demokratisasi dan *Good Governance*”, artikel ini dimuat dalam Jurnal Demokrasi. Dalam kesimpulannya dijelaskan bahwa penerapan konsep desentralistis dalam pemerintahan melalui pemerintahan

¹⁵ Juanda dan Ogiandhafiz Juanda, “Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara”. *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. 8, No.1, (2022). Diakses melalui situs <https://ojs.ubharajaya.ac.id/index.php/kamnas/article/view/534>, tanggal 8 September 2022.

¹⁶ Dio Ekie Ramanda, “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah”. *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 6, No. 3, (2022). Diakses melalui situs <http://ejournal.mandalanursa.org/index.php/JISIP/article/view/3353>, tanggal 10 September 2022.

daerah yang akuntabel, terpercaya dan terbuka serta dapat memberdayakan masyarakat untuk membentuk masyarakat madani dalam melahirkan media demokrasi untuk masyarakat agar ikut serta dalam menentukan nasib sendiri. Peneliti menjadikan ini kajian pustaka dengan menghubungkan asas demokrasi terhadap pengangkatan pejabat kepala daerah dalam mewujudkan *good governance*.¹⁷

E. Penjelasan Istilah

Dalam tulisan ini akan dijabarkan beberapa istilah yang termuat di dalam penelitian ini, dengan tujuan agar dibentuk keselarasan persepsi dalam penetapan substansi istilah. Diantara istilah-istilah tersebut adalah :

1. Analisis

Analisis menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) ialah suatu peristiwa (karangan, perbuatan dan sebagainya) yang diselidiki untuk memahami kondisi yang sebenarnya yang menyangkut sebab, duduk perkara dan sebagainya.¹⁸ Analisis merupakan suatu kegiatan berpikir untuk menguraikan atau memecahkan suatu permasalahan dari unit menjadi unit terkecil.¹⁹ Adapun analisis menurut Abdul Syukur yaitu teknik penelitian yang ditujukan untuk mengidentifikasi karakteristik tertentu pada pesan-pesan secara sistematis dan objektif.²⁰ Analisis dapat diartikan sebagai kegiatan berpikir guna menjabarkan suatu permasalahan dari keseluruhan menjadi komponen untuk mengetahui

¹⁷ Yasril Yunus, "Desentralisasi dalam Kerangka Demokratisasi dan Good Governance". *Jurnal Demokrasi*, Vol. 5, No. 1, 2006. Diakses melalui situs <http://ejournal.unp.ac.id/index.php/jd/article/view/1073>, tanggal 14 September 2022.

¹⁸ <https://kbbi.web.id/analisis> diakses pada 3 Agustus 2023.

¹⁹ Yuni Septiani dkk., "Analisis Kualitas Layanan Sistem Informasi Akademik Universitas Abdurrahman Terhadap Kepuasan Pengguna Menggunakan Metode Sevqual." *Jurnal Teknologi dan Open Source*, Vol. 2, No. 1, 2020, hlm. 133.

²⁰ Abdul Syukur Ibrahim, *Metode Analisis Teks dan Wacana*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 97.

hubungan antara masing-masing komponen tersebut menjadi satu keseluruhan yang terintegrasi sehingga mudah untuk dipahami.

2. Penjabat

Penjabat merupakan seseorang yang melaksanakan tugas-tugas jabatan untuk sementara waktu.²¹ Penjabat adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) melalui pemberian kewenangan duduk pada suatu jabatan yang seorngpun tidak menduduki jabatan itu dalam waktu sementara, dalam artian terdapat kosongan jabatan. Pada dasarnya, meskipun sifat kedudukan penjabat kepala daerah hanya temporer, namun ia menjadi pengganti kepala daerah terpilih sebelumnya.²² Penjabat memiliki tugas dan tanggungjawab yang sama dengan kepala daerah, namun dibedakan dengan masa jabatannya yang ditentukan sesuai Undang-Undang.²³ Dalam penelitian ini penjabat kepala daerah yang dimaksud yakni seperti yang tercantum dalam UU Pilkada baik penjabat Gubernur, penjabat Bupati dan penjabat Walikota diakibatkan penyelenggaraan pilkada serentak tahun 2024.

3. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Pilkada merupakan instrumen penyelenggaraan demokrasi di jenjang kedaerahan dalam waktu 5 (lima) tahun sekali. Sama halnya dengan pemilu, pilkada merupakan salah satu upaya dalam menyaring pemimpin daerah.²⁴ Menurut Innu Syafiee pilkada adalah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat untuk memilih kepala daerahnya yang

²¹ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 100.

²²E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, cetakan ke empat, (Jakarta: 1997), hlm. 29.

²³ Willa Wahyuni, *Perbedaan Pejabat dan Penjabat dalam Pemerintahan*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/perbedaan-pejabat-dan-penjabat-dalam-pemerintahan-lt627ddf53dd0ed/> diakses pada 10 Agustus 2023.

²⁴Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 553.

baru atau pemilihan kepala daerah baik untuk tingkatan Gubernur, Bupati, Walikota serta para wakilnya ditentukan oleh rakyat.²⁵ Pilkada ditujukan sebagai ajang pemilihan Gubernur dan wakil, Bupati dan wakil maupun Walikota dan wakil.

4. Prinsip

Prinsip menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah asas atau dasar yang menjadi pokok dalam berpikir, bertindak dan sebagainya.²⁶ Adapun menurut Syah Djalinus, prinsip adalah sesuatu yang dijadikan dasar dalam berpikir dan berbijak.²⁷ Prinsip dapat dipahami sebagai pedoman yang dijadikan pegangan atau acuan sehingga diketahui batasan-batasan terhadap tindakan yang akan dilakukan.

5. Demokrasi

Dalam hukum tata negara terdapat asas demokrasi. Secara umum prinsip demokrasi mensyaratkan bahwa rakyat adalah pemilik kedaulatan.²⁸ Demokrasi adalah keadaan dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.²⁹ Hakikat demokrasi adalah sebuah proses bernegara yang bertumpu pada peran utama rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.³⁰ Dalam prosesnya rakyat berperan penting dalam menentukan berbagai hal yang menyangkut

²⁵ Innu Kencana Syafiee, *Sistem Pemerintahan Indonesia (MKDU)*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1993), hlm. 11.

²⁶<https://kbbi.web.id/analisis> diakses pada 3 Agustus 2023.

²⁷ Mutawakkil, "Pengertian Prinsip Menurut Para Ahli," 2020, <https://penaindo.com/pengertian-prinsip-menurut-para-ahli/>, diakses pada 3 Agustus 2023.

²⁸ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata...*, hlm. 52.

²⁹ Dede Rosyada, dkk, *Demokrasi, Hak Asasi, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2000), hlm. 110.

³⁰ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2012), hlm 67-68.

kehidupan berbangsa dan bernegara yang diatur oleh sebuah lembaga kekuasaan yang berasal dari rakyat.

6. *Fiqh Siyāsah*

Ilmu yang membahas secara mendalam perihal keteraturan perkara terhadap subjek yang luas melalui semua model hukum, pembuatan aturan dan kebijaksanaan melalui pemimpin negara yang selaras dengan prinsip-prinsip pengajaran dan ruh syariat guna membentuk umat yang bermaslahat merupakan inti dari *fiqh siyāsah*. Ilmu tata negara Islam dikenal dengan nama lain dari *fiqh siyāsah*.³¹ Hal-hal yang berkaitan dengan ketatanegaraan menjadi kajian dalam fiqh siyasah. Kajian ini antara lain mempelajari masalah perundang-undangan, masalah keuangan, hubungan pemerintah dengan rakyat dan hubungan pemerintah dengan negara lain.³² Implementasi nilai-nilai *fiqh siyāsah* dalam kehidupan bernegara diambil oleh penguasa (*ulil amri*) melalui berbagai kebijakan atau aturan untuk mengantarkan pada kemaslahatan dan menolak kerusakan.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian sangat diperlukan dalam suatu penelitian untuk memberikan arahan suatu penelitian. Metode adalah cara yang digunakan dalam suatu penelitian, sedangkan penelitian adalah pemikiran sistematis mengenai berbagai jenis masalah yang pemecahannya memerlukan pengumpulan dan penafsiran fakta-fakta.³³ Tujuan dari penelitian adalah untuk menerangkan keabsahan dari penelitian melalui sistematika metodologis dan konsisten. Dari

³¹Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah...*, hlm. 26.

³²Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 12.

³³Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Pustaka Setia, 2009), hlm. 13.

tahapan penelitian itu akan dibentuk konstruksi dan analisis atas data yang sudah digarap dan dihimpun.³⁴

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam penelitian yuridis normatif, yakni dengan meneliti pada peraturan-peraturan tertulis dengan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder dari perpustakaan. Peraturan-peraturan tertulis dikaji dari berbagai aspek, searah dengan penelitian yang mengkaji mengenai pengangkatan pejabat kepala daerah yang dilihat dari berbagai macam aspek yang bersumber data dari bahan pustaka. Adapun pendekatan penelitian adalah deskriptif analisis. Pendekatan penelitian dengan metode deskriptif analisis adalah satu bentuk penelitian yang berfokus untuk menggambarkan keadaan atas suatu fenomena dalam masyarakat atau fakta-fakta sosial alamiah.³⁵ Dalam penelitian ini, peneliti menggambarkan keadaan dan subjek yang akan diteliti, yakni dalam kaitan pengangkatan pejabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024 ditinjau menurut prinsip demokrasi dan *fiqh siyāsah*.

2. Jenis Penelitian

Penelitian kualitatif dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif melalui studi kepustakaan/*library research*. Dalam penelitian ini digunakan data-data yang diperoleh melalui sumber-sumber kepustakaan semacam buku-buku, artikel, jurnal, dan peraturan perundang-undangan. Pada penelitian ini studi pustaka ditujukan terhadap regulasi pengangkatan pejabat kepala menurut tinjauan prinsip

³⁴Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Sebuah Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1995), hlm. 1.

³⁵Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Cet. 14, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), hlm. 14.

demokrasi melalui teori, asas hukum tata negara dan UUD 1945 serta *fiqh siyāsah*.

3. Sumber Data

Terdapat dua sumber data yang terdapat dalam penelitian ini, yakni:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang merupakan landasan utama serta bersifat mengikat yang diperlukan terhadap penelitian ini. Bahan hukum primer yang dimaksud adalah buku-buku yang membahas tentang penjabat kepala daerah, UUD 1945, Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah dan buku terkait *fiqh siyāsah*.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang berelasi terhadap objek penelitian yang diperoleh melalui studi kepustakaan seperti buku, jurnal ilmiah, kamus hukum, laporan dan bahan penelitian lainnya yang berelasi terhadap objek penelitian.

4. Teknik pengumpulan data

Penelitian ini memerlukan data-data yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Pengumpulan data dalam studi pustaka merupakan kegiatan menelusuri, memeriksa, mengkaji data-data sekunder.³⁶ Analisis tersebut didapat dari buku, kamus hukum, jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan, media cetak dan elektronik serta bentuk hasil penelitian lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum dapat menggunakan metode *library research*,³⁷ dengan langkah-langkah sebagai berikut:

³⁶ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 217.

³⁷ Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian...*, hlm. 158.

- a. Menemukan dan mengumpulkan data berupa buku-buku karya para ahli ketatanegaraan yang membahas tema penjabat kepala daerah, prinsip demokrasi dan *fiqh siyāsah*.
- b. Membaca semua buku yang dimaksudkan dan menghubungkannya dengan tema dalam penelitian
- c. Menyesuaikan dan menguraikannya kembali dalam penelitian ini.

5. Objektivitas dan Validitas Data

Objektivitas dan validitas data berkenaan tentang uji validitas dan keabsahan data dengan menggunakan teknik-teknik tertentu sesuai objek. Keabsahan data sangat diperlukan dalam sebuah penelitian kualitatif. Keabsahan data juga dilakukan untuk menjelaskan apakah penelitian itu tepat dalam pengumpulan data dan benar-benar merupakan sebuah penelitian ilmiah. Objektivitas dan validitas data dalam penelitian ini diketahui melalui teknik kredibilitas yang dilakukan secara mendalam sehingga peneliti dapat menangkap penelitian terhadap fenomena pengangkatan penjabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024. Selanjutnya, peneliti menuliskan hasil temuan dengan penjelasan mendalam tentang aspek-aspek dengan variabel yang saling berkaitan dalam studi pustaka/*library research* ini.

6. Teknik Analisis Data

Bentuk perolehan data dalam studi kepustakaan berikutnya akan dikemukakan secara deskriptif kualitatif. Teknik deskriptif kualitatif yaitu menguraikan dan mengurutkan secara sistematis logis sesuai dengan tujuan untuk menjabarkan perolehan objek penelitian, kemudian menjabarkan perolehan penelitian dalam model pemetaan masalah, sehingga dari metode tersebut dihasilkan sebuah kesimpulan. Data-data yang telah dikumpulkan, kemudian dilakukan analisis secara deskriptif analisis dengan menitikberatkan pada kajian norma hukum dan teori-teori baik secara umum maupun melalui kajian Islam. Data yang telah

dikumpulkan akan diurai berdasarkan narasi ilmiah, kemudian pembahasan pengangkatan pejabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024 dianalisis dan dikaji berdasarkan teori dan prinsip yang ada dalam buku-buku dan bahan hukum lainnya yang relevan. Setelah diuraikan, dilakukan klasifikasi dan penyusunan ke dalam sistem yang sesuai dengan pola penelitian untuk menarik kesimpulan dan verifikasi data dalam penelitian.

7. Pedoman penulisan

Proposal skripsi ini ditulis dengan mengikuti pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum Revisi 2019.

G. Sistematika Pembahasan

Karya tulis ilmiah ini ditulis dengan sistematika yang dibagi dalam beberapa bab, supaya pembahasan dalam karya ilmiah ini dapat tertata dengan sistematis. Penulisan karya ilmiah ini dirangkum dalam 4 (empat) bab yang terdiri atas:

Bab satu yaitu bagian yang memuat pendahuluan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, penjelasan istilah, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab dua menguraikan landasan teori yang menjelaskan terkait tinjauan tentang regulasi pengangkatan pejabat kepala daerah, meliputi pengertian pejabat kepala daerah, landasan yuridis terhadap pengangkatan pejabat kepala daerah, konsep penunjukan pejabat kepala daerah dalam menghadapi pilkada serentak tahun 2024, tinjauan prinsip demokrasi, eksistensi demokrasi lokal, *fiqh siyāsah* dan tinjauannya terhadap konsep kepemimpinan dalam Islam.

Bab tiga menjabarkan tentang perolehan dan pembahasan dasar terkait relasi yang menjadi pertimbangan dalam regulasi pengangkatan pejabat kepala daerah dengan UUD 1945, lamanya masa jabatan pejabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024, implementasi dan pemenuhan prinsip demokrasi

dalam pengangkatan pejabat kepala daerah hingga tahun 2024 terhadap kehidupan berdemokrasi di tingkat daerah serta tinjauan *fiqh siyāsah* terkait kepemimpinan kepala daerah dalam Islam.

Bab empat berisi kesimpulan dan saran yang merupakan bab penutup dari keseluruhan pembahasan dalam penelitian ini.



BAB DUA

PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH MENURUT PRINSIP DEMOKRASI DAN *FIQH SIYĀSAH*

A. Penjabat Kepala Daerah

1. Pengertian Penjabat Kepala Daerah

Istilah penjabat kepala daerah sering disingkat dengan “Pj”. Seseorang yang memiliki izin untuk sementara menduduki posisi yang tidak ditempati orang lain, juga dikenal sebagai posisi lowong atau kosong disebut penjabat. Rujukan melalui kepustakaan berbahasa Inggris seperti yang dinyatakan oleh A’an Efendi dan Freddy Poernomo yang termuat pada buku Hukum Administrasi negara ada sebutan *acting officer* yakni seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas jabatan untuk sementara waktu. Penjabat kepala daerah meskipun sifatnya tidak tetap, pada hakekatnya adalah pengganti kepala daerah, sehingga kewenangannya melekat pada kepala daerah yang bersifat final.³⁸ Penjabat kepala daerah adalah orang yang menduduki jabatan kepala daerah dalam jangka waktu pergantian sampai kepala daerah yang lain diangkat kembali secara sah melalui keputusan politik langsung oleh rakyat.

Gagasan pemerintahan secara keseluruhan tidak dapat dipisahkan dari kewenangan dan kedudukan penjabat kepala daerah. Sebuah sistem di dalam suatu negara mungkin akan berfungsi jika sub-sistem yang tergabung mendukung satu sama lain dan tidak bertentangan. Hal ini menunjukkan pentingnya pengorganisasian kewenangan dan hubungan kelembagaan antara golongan pemerintah pusat, provinsi, dan daerah.³⁹ Bila dikaji dari teori kewenangan, maka wewenang yang dimiliki penjabat kepala daerah

³⁸E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtisar Baru, 1997), hlm. 29.

³⁹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 196.

bukan hanya bersifat atributif, namun oleh Presiden dan Mendagri juga telah dilimpahi wewenang secara delegatif. Kewenangan pejabat kepala daerah adalah untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah. Sehingga apabila dilihat dari tugas dan kewenangannya, maka pejabat kepala daerah bertindak sebagai kepala daerah, meski hanya dengan sebutan Pj.⁴⁰ Namun, tidak semua wewenang kepala daerah dapat dijalankan pejabat kepala daerah. Terdapat beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan yaitu:

- 1) Melakukan mutasi pegawai;
- 2) Membatalkan perjanjian yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- 3) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- 4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Empat larangan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 132 A ayat (1) 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. Akan tetapi, menurut ayat (2) ketentuan tersebut disebutkan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Presiden atau Mendagri selaku delegans.

2. Landasan Hukum Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah

Dalam ketentuan Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pejabat

⁴⁰Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 125-126.

pengganti yang akan menjalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang diberhentikan karena berhalangan tetap. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan pejabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan pejabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan pejabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pengangkatan pejabat (pj) kepala daerah kemudian berkaitan dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan. Pejabat kepala daerah tersebut akan bertugas sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil pemilihan. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 174 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia 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. Ketentuan tersebut berbunyi: “Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan pejabat Gubernur dan Menteri menetapkan pejabat Bupati/Walikota.”

Pasal 201 ayat (10) dan (11) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, juga menyatakan bahwasanya:

- (10) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (11) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat jabatan Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan dan kewenangan pejabat kepala daerah kemudian tercantum dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota. Ketentuan tersebut berbunyi: “Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati dan walikota dalam kurun waktu tertentu.” Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwasanya kewenangan pejabat kepala daerah tidak hanya sekedar mengisi kekosongan jabatan, namun lebih luas karena ia juga melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban gubernur, bupati dan walikota walaupun hanya dalam kurun waktu tertentu.⁴¹

3. Konsep Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah

Pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah berkaitan dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan (AMJ). Pejabat kepala daerah bekerja sampai kepala daerah terpilih di pilkada dilantik. Pada pengangkatan pejabat kepala daerah, pejabat definitif tidak akan kembali memegang jabatan yang ditinggalkannya. Dalam ketentuan Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pejabat pengganti yang akan menjalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diberhentikan karena berhalangan tetap. Pejabat Gubernur ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri yang berasal dari jabatan tinggi madya untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur samapi dengan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih dilantik. Sedangkan pejabat Bupati/Walikota ditetapkan oleh Menteri atas

⁴¹*Ibid.*, hlm. 119-125.

usul Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang berasal dari pejabat tinggi pratama untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota dilantik. Dalam pelaksanaan tugasnya penjabat Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Mendagri sedangkan penjabat Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada Mendagri.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, telah menyatakan bahwa: “Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah”. Lebih jauh, dalam Pasal 7 ayat (2) ketentuan yang sama juga telah ditegaskan bahwa: “Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah”. Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa pemerintah pusat bertugas terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena mendapatkan wewenang secara atributif berdasarkan perintah Undang-Undang dan juga dilimpahi wewenang delegatif oleh Presiden dan Mendagri untuk melaksanakan tugas dan wewenang untuk mengisi kekosongan jabatan sementara kepala daerah, maka Pj harus dilantik dan diambil sumpah jabatannya. Pelantikan Pj Gubernur dilakukan oleh Mendagri atas nama Presiden di ibu kota negara atau ibu kota provinsi. Pelantikan Pj Bupati/Walikota dilakukan oleh Gubernur atas nama Presiden di ibu kota provinsi atau ibu kota kabupaten/kota.⁴²

Pada Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota disebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya pada 2022 dan 2023, diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Kepala Daerah melalui Pilkada Nasional 2024. Masa jabatan penjabat Kepala Daerah adalah

⁴² *Ibid.*, hlm. 131-133.

selama 1 Tahun dan dapat diperpanjang 1 Tahun berikut dengan orang yang sama atau berbeda. Pasal tersebut menjadi legitimasi bagi pemerintah pusat untuk menunjuk pejabat kepala daerah dalam mengambil kendali pemerintah daerah. Artinya, pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak di tahun 2024, maka daerah yang 2022 dan 2023 kepala daerahnya telah berakhir masa jabatannya, diharuskan untuk diambil alih penyelenggaraan pemerintahannya oleh pejabat kepala daerah. Begitu lama waktu yang diberikan pejabat kepala daerah.⁴³

B. Demokrasi

1. Pengertian dan Prinsip Demokrasi

Secara harfiah kata *demos* yang berarti rakyat dan *crates* atau *cratos* merupakan bentukan dari kata demokrasi (dari bahasa Yunani) yang berarti kekuasaan dan kedaulatan. Sedangkan menurut istilah, demokrasi merupakan perwujudan prinsip kenegaraan dimana rakyat diletakkan dalam posisi yang berkuasa (*government or rule by people*), kemudian di level bawah rakyat meneruskan hidup berdasarkan ketentuannya, termasuk dalam melihat kebijaksanaan negara karena kebijaksanaan tersebut menetapkan kehidupan rakyat. Pertautan kata demokrasi tersebut meletakkan kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan dilaksanakan secara langsung oleh rakyat atau lewat para wakil mereka melalui prosedur pemilihan yang berjalan secara bebas.⁴⁴ Oleh karena itu, demokrasi dapat dipahami sebagai *government of, by, and for people*.⁴⁵

Menurut Beetham normatifitas demokrasi bertujuan untuk memberi ruang kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik atas dasar kesetaraan politik dan solidaritas antara warganegara yang mensyaratkan seperangkat

⁴³ Dio Ekie Ramanda, "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah". *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 6, No. 3, Juli 2022, hlm. 2-5.

⁴⁴ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan...*, hlm. 66.

⁴⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jogjakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 11.

prinsip umum tentang hak dan kemampuan bagi semua orang untuk berpartisipasi, otorisasi, representasi dan bertanggungjawab secara transparan. Dalam suatu pemerintahan, prinsip-prinsip di atas mensyaratkan seperangkat instrumen, meliputi:

- a. Pemilu yang demokratis, keterwakilan, pemerintah yang responsif dan bertanggung jawab;
- b. Konstitusi atau hukum yang menjamin kesetaraan, kepastian hukum dan keadilan;
- c. Partisipasi masyarakat dalam segala bentuk, baik media, seni, maupun organisasi masyarakat sipil yang bebas dan berorientasi demokratis.

Bagi sebuah negara yang memakai sistem demokrasi, terdapat beberapa prinsip yang bisa diterapkan dengan baik sesuai dengan konsep prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip-prinsip tersebut bisa digunakan sebagai rambu-rambu atau sebagai bahan acuan dalam pelaksanaan di lapangan. Pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang mencakup tiga hal mendasar yang terkandung dalam tiga prinsip demokrasi yang dapat dijalankan sebagai berikut:

- a. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) mengandung pengertian bahwa suatu pemerintahan yang sah adalah suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi. Tekad dan dukungan rakyat sangat penting bagi suatu pemerintahan, karena dengan legitimasi politik, pemerintah dapat menjalankan roda birokrasi sebagai bentuk amanat yang diterimanya dari rakyat.
- b. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) memiliki pengertian bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi elit negara atau elit birokrasi.

- c. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan untuk kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat umum harus dijadikan landasan utama kebijakan sebuah pemerintahan yang demokratis.⁴⁶

2. Konsep Demokrasi di Tingkat Daerah (lokal)

Keterkaitan antara otoritas publik (negara) dan penduduk (masyarakat) terjalin di dalam struktur ikatan politik antara keduanya dengan adanya perkumpulan negara. Gambar yang dikenal sebagai demokrasi dapat digunakan untuk menggambarkan hubungan antara negara dan masyarakat. Demokrasi tersebut merupakan perangkat menyeluruh yang mempunyai kekhasan ideografis dalam hal tertentu, termasuk keberadaan demokrasi pada level daerah (lokal).⁴⁷

Demokrasi menjadi bagian penting berhubungan dengan pemerintahan melalui tingkatan kuasa yang ada dalam suatu sistem politik negara. Artinya, didalamnya akan ada sistem politik nasional melalui sub sistem politik daerah yang dianut dalam sistem negara. Pemisahan demokrasi lokal ini tidak berarti memiliki kepastian wilayah berlaku demokrasi dari pusatnya. Pembagian cara politik suatu negara pada tingkat yang mempengaruhinya ada dalam lintasan pemerintahan daerah merupakan bagian dari demokrasi lokal. Di Indonesia demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan kesempatan bagi pemerintahan daerah dalam meningkatkan kehidupan relasi pemerintah daerah melalui lingkungan rakyat.⁴⁸

⁴⁶A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan...*, hlm. 68.

⁴⁷ Maya Wulan Pramesti, "Demokrasi Lokal dalam Peilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia", *Jurnal Gema Eksos*, Vol. 4, No. 2, (2009). Diakses melalui situs <https://www.neliti.com/id/publications/218234/demokrasi-lokal-dalam-pemilihan-kepaladaerah-langsung-di-indonesia#cite>, tanggal 10 Mei 2023.

⁴⁸*Ibid.*, hlm.717.

Demokrasi lokal dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah menjadi kesempatan baik dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.. Hal ini terkait dengan adanya model keterkaitan antara pemerintah pusat dan daerah dalam sumber-sumber desentralisasi. Tata cara rekrutmen politisi dapat digunakan untuk membagi kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem pemerintahan menjadi hierarki demokrasi nasional dan lokal. Penyelenggaraan demokrasi lokal berkaitan erat dengan asas desentralisasi. Asas desentralisasi ini memberikan peluang bagi daerah untuk dapat mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri walaupun tetap dalam bingkai sistem negara kesatuan. Dengan asas ini pula secara garis besar rekrutmen, responabilitas dan akuntabilitas politik dapat dilaksanakan dan bersifat final di pemerintahan daerah. Berdasarkan asas desentralisasi hubungan rakyat dan pemerintahan daerah berada dalam lingkup demokrasi daerah. Pelibatan pemerintahan daerah dalam mengurus kewenangannya merupakan keleluasaan yang bertujuan untuk pengembangan demokrasi daerah dan pembangunan daerah yang pada gilirannya mengarah pada kesejahteraan rakyat di wilayah kerja daerahnya.⁴⁹

Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Waliota dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis ini dimaknai dengan adanya pemilihan langsung oleh rakyat atau dengan perwakilan rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun hingga sekarang dalam prakteknya, pemilihan dilaksanakan langsung oleh rakyat dalam memilih para pemimpin atau kepala daerah di wilayahnya. Dalam praktiknya, hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara sentralitis atau sebaliknya seluruhnya secara desentralistis. Pemimpin pada sadarnya memiliki wewenang yang diatur dalam sistem perundang-undangan. Karena Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 719.

provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Maka setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.⁵⁰

Jika demokrasi ditakar sebagai metode untuk memperoleh kemakmuran kolektif secara masif, maka pemilihan pemimpin di daerah termasuk pengangkatan pejabat kepala daerah dalam memberikan jaminan terhadap kelangsungan pemerintahan yang akan dilaksanakan nanti dan dilatar belakangi dapat menumbuhkan hubungan kolaboratif antara pemimpin dan rakyat yang dipimpinnya, karena perwujudan demokrasi prosedural berperan penting dalam menjaga kualitas kepemimpinan lokal. Hal ini disebabkan pengangkatan pelaksana tugas kepala daerah terutama bertujuan untuk menilai pengaruh kepemimpinan di tingkat daerah terhadap kemaslahatan dan kepentingan umum. Perihal pengangkatan pejabat kepala daerah merupakan hal yang berkenaan dengan pelaksanaan demokrasi di tingkat daerah (lokal). Sama halnya dengan pelaksanaan pilkada, pengangkatan pejabat kepala daerah juga mesti memenuhi prinsip-prinsip demokrasi dalam menguatkan legitimasi pejabat kepala daerah dalam memimpin daerah.

C. *Fiqh Siyāsah*

1. **Pengertian *Fiqh Siyāsah***

Fiqh Siyāsah berasal dari dua kata yang berbahasa Arab yakni *fiqh* dan *siyāsah*. Untuk mendapatkan pemahaman yang lengkap, maka perlu dijabarkan pengertian masing-masing kata tersebut dari sudut bahasa dan istilah. Secara etimologis (bahasa) *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara,⁵¹ atau

⁵⁰ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala...*, hlm. 96

⁵¹ Al-Syarif Ali bin Muhammad al-Jarjani, *Kitab al-Ta'rif*, (Singapura: Al Haramain, t.t.), hlm. 168.

pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.⁵² Dengan kata lain, istilah *fiqh* menurut bahasa adalah pengertian atau pemahaman terhadap perkataan dan perbuatan manusia.

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-dalil yang *tafsīl* (terperinci, yakni dalili-dalil yang berasal dari al-Qur'an dan Sunnah). Maka, *fiqh* menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan *ijtihad*.⁵³

Kata *siyāsah* berasal dari kata *sāsa*. Kata ini dalam kamus *Al-Munjid* dan *Lisānul 'Arab* berarti mengatur, mengurus dan memerintah. Oleh karena itu, berdasarkan pengertian harfiah, kata *as-siyāsah* berarti pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan dan arti-arti lainnya.⁵⁴ Artinya *siyāsah* bermaksud mengurus atau membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan.

Secara terminologis (bahasa) dalam *Lisānul 'Arab*, *siyāsah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan. Pengertian istilah *siyāsah* menurut Ahmad Fathi Bahatsi adalah "Pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan *syara'*." Sementara Ibn 'Aqil, sebagaimana dikutip Ibn al-Qayyim menakrifkan: "*Siyāsah* adalah segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemafsadatan, sekalipun

⁵² Muhammad Abu Zahroh, *Ushul al-Fiqh*, (Mishr: Dar al-Fikr al-'Arabi, 1958), hlm. 6.

⁵³ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasa: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 22.

⁵⁴ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 26.

Rasulullah tidak menetapkannya dan (bahkan) Allah Swt. tidak menentukannya.” Ibn ‘Abid al-Diin, sebagaimana dikutip Ahmad Fathi Bahatsi, memberi batasan: *Siyāsah* adalah kemaslahatan untuk manusia dengan menunjukkannya kepada jalan yang menyelamatkan, baik di dunia maupun di akhirat.

Dari uraian tentang pengertian istilah *fiqh* dan *siyāsah* dari segi etimologis dan terminologis serta definisi-definisi yang dikemukakan oleh para ulama, maka dapat dipahami bahwa pengertian *fiqh siyāsah* 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 umat.⁵⁵ *Fiqh siyāsah* membicarakan perundang-undangan yang menyangkut pengaturan hubungan antar warga negara dengan warga negara lainnya, hubungan antar warga negara dengan lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara. Sebagai ilmu ketatanegaraan dalam Islam, *fiqh siyāsah* membicarakan antara lain tentang siapa sumber kekuasaan, siapa pelaksana kekuasaan, apa dasar kekuasaan dan bagaimana cara-cara pelaksanaan kekuasaan menjalankan tugas kekuasaan yang diberikan kepadanya serta kepada siapa pelaksana kekuasaan mempertanggungjawabkan kekuasaannya.

Sesuai dengan konteks penelitian yang ingin penulis kaji, maka ruang lingkup *fiqh siyāsah* yang menjadi fokus pembahasan adalah *siyāsah dustūriyah* (politik pembuatan perundang-undangan). Dalam *fiqh siyāsah*, konstitusi disebut juga dengan *dustūri*. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Awal artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas baik dalam bidang politik maupun agama. Kemudian, setelah mengalami penyerapan ke bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang

⁵⁵*Ibid.*, hlm. 26

mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi).⁵⁶

Fiqh siyāsah dustūriyah adalah *siyāsah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk negara dan sistem pemerintahan, pembatasan kekuasaan, suksesi kepemimpinan, hak-hak dasar warga negara dan lain-lain. Permasalahan didalam *fiqh siyāsah dustūriyah* adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. *Siyāsah dustūriyah syar'iyah* (politik pembuatan perundang-undangan) meliputi pengkajian tentang pengertian hukum (*tasyri'iyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qaḍā'iyah*) oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan (*idāriyyah*) oleh birokrasi atau eksekutif.

2. Konsep Demokrasi Menurut Fiqh Siyāsah

Pembahasan mengenai konsep demokrasi menurut *fiqh siyāsah* erat kaitannya dengan *syūrā*. Kata syura berasal dari *syā-wa-ra* yang secara etimologi berarti mengeluarkan madu dari sarang lebah.⁵⁷ Sejalan dengan pengertian ini, kata *syūrā* atau dalam bahasa Indonesia menjadi “musyawarah” mengandung makna segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh kebaikan. Ini ada hubungannya dengan bagaimana kita mengetahui bahwa lebah berguna bagi manusia dan menghasilkan madu.⁵⁸ Dengan demikian, keputusan yang diambil berdasarkan *syūrā* merupakan sesuatu yang baik dan berguna bagi kepentingan manusia.

Suatu realita bahwa tidak semua manusia memiliki kecakapan intelektual dan ketajaman pemikiran. Karena itu, tidak mungkin

⁵⁶*Ibid.*, hlm. 178.

⁵⁷ Ibn Manzhur, *Lisan al-'Arab*, (Beirut: Dar al-Shadir, 1968), Jilid 4, hlm. 434

⁵⁸ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, (Bandung: Mizan, 1996), hlm. 469.

musyawarah dilaksanakan dengan mengumpulkan seluruh manusia dan meminta pendapat mereka tentang suatu perkara. Nabi Saw. sendiri dalam bermusyawarah lebih banyak mengikutsertakan sahabat-sahabat senior atau sahabat tertentu saja yang memang memiliki pandangan dan pemikiran yang tajam. Karena itu, para ulama memnadang bahwa musyawarah ini hanya dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai ilmu mendalam dan ketajaman pemikiran. Al-Mawardi dan para ulama Sunni pada umumnya menamakan orang yang melakukan musyawarah dengan *Ahlul Halli wal 'Aqdi* (orang yang berhak melepas dan mengikat), maksudnya ialah orang yang dapat memutuskan dan membatalkan sesuatu. Sementara Ibn Taimiyah menamakan mereka dengan *ahl al-syawkah*. Namun pada intinya, kedua istilah ini mengarah pada suatu kelompok dalam masyarakat yang dijadikan rujukan dalam kepentingan masyarakat. Dengan demikian, *ahl al-halli wa al-'aqd* atau *ahl al-syawkah* dapat dikatakan sebagai wakil masyarakat untuk memecahkan persoalan yang dihadapi masyarakat bersangkutan sehingga tercapai kemaslahatan hidup mereka. Tidak berarti suara terbanyak mutlak harus diikuti dalam pengambilan keputusan. Adakalanya keputusan diambil berdasarkan pendapat yang lebih logis dan lebih baik dari meski dari suara minoritas.⁵⁹

Sebagaimana halnya *syūrā*, demokrasi juga menekankan unsur musyawarah dalam mengambil keputusan. Demokrasi yang diartikan sebagai bentuk kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, mengharuskan adanya partisipasi rakyat dalam memutuskan suatu permasalahan dan mengontrol pemerintah yang berkuasa. Berdasarkan hal ini, sepintas kita dapat melihat bahwa demokrasi sesuai dengan prinsip-prinsip *syūrā* sebagaimana diajarkan Al-Quran. Secara esensi, baik demokrasi maupun *syūrā* sama-sama membatasi kekuasaan pemerintah dan menekankan peran penting masyarakat dalam mengontrol kekuasaan. Pada

⁵⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, hlm.218

hakikatnya, demokrasi dan syura sama-sama membatasi kekuasaan pemerintah dan menekan masyarakat untuk memainkan peran penting dalam mengontrol kekuasaan. Lebih penting lagi, kedua prinsip ini saling menolak versi kediktatoran, kesewenang-wenangan, dan perilaku pemerintah yang eksploitatif.⁶⁰

. Pengukuran lain tentang demokrasi modern juga dikemukakan oleh Iqbal. Menurut Iqbal demokrasi modern Barat kehilangan sisi-sisi spiritualnya, seiring dengan kejayaan sekularisme atas agama,. Hal ini berdampak pada kegiatan demokrasi Barat jauh dari etika, sehingga menyebabkan berbagai penyimpangan. Demokrasi Barat, menurutnya dimanfaatkan secara licik oleh politisi-politisi profesional Eropa untuk memanipulasi dan memaksakan kehendak-kehendak mereka. Partai politik yang berkuasa dengan mengatasnamakan etika politik memaksa rakyat untuk mengikuti mereka, meskipun bertentangan dengan hati nurani rakyatnya. Dalam kecamannya ini, Iqbal melihat bahwa demokrasi yang merupakan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat mengabaikan keberadaan agama. Parlemen yang merupakan salah satu pilar demokrasi dapat saja menetapkan suatu hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai agama kalau suara terbanyak anggotanya menghendaki. Demokrasi hanya mengakui rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan tidak mengakui nilai-nilai wahyu. Inilah yang mengakibatkan penyimpangan moral di atas legitimasi demokrasi Barat.⁶¹

Islam menurut Iqbal jelas menolak segala bentuk otoritarianisme dan kediktatoran, namun Islam juga tidak menerima demokrasi Barat yang telah kehilangan basis moral dan spiritualnya.. Menurut Iqbal, Islam tegas menolak semua bentuk kesewenang-wenangan dan penindasan, namun Islam juga tidak menerima demokrasi Barat yang telah kehabisan dasar

⁶⁰*Ibid.*, hlm. 220-222

⁶¹*Ibid.*, hlm. 224.

moral dan spiritualnya. Demokrasi modern bukanlah model. Karenanya, ia mengemukakan konsep demokrasi spiritual yang didasari etika dan moral ketuhanan. Islam mengubah asas demokrasi dari penindasan ekonomi ke penyucian rohani dan mengatur rohani yang lebih baik. Jadi yang ditolak Iqbal bukan demokrasi melainkan praktiknya yang berkembang di Barat,⁶²

Dari uraian diatas, jelaslah bahwa demokrasi tidak dapat diidentikkan dengan syura. Demokrasi hanya mengandalkan pemikiran dan nalar manusia, tanpa mempertimbangkan nilai-nilai moral dan agama. Praktiknya pun sangat bergantung pada budaya masyarakat yang bersangkutan. Namun, demokrasi dapat menjadi bagian dari sistem politik umat Islam apabila orientasi dan sistem nilainya diberi muatan nilai-nilai agama dan moralitas.

3. Eksistensi Kepemimpinan Dalam Islam

Konsep kepemimpinan dalam Islam tidak hanya bersifat *horizontal-formal* sesama manusia, tetapi bersifat *vertical-moral*, yakni tanggung jawab kepada Allah Swt. di akhirat kelak. Seorang pemimpin akan dianggap lolos ketika dari tanggung jawab formal di hadapan orang-orang yang dipimpinnya, tetapi belum tentu lolos ketika ia bertanggung jawab di hadapan Allah Swt. kelak. Kepemimpinan sebenarnya bukan sesuatu yang mesti menyenangkan, tetapi merupakan tanggung jawab sekaligus amanah yang amat berat yang harus diemban dengan sebaik-baiknya⁶³

Eksistensi pemimpin dalam suatu komunitas merupakan suatu keharusan. Sebagaimana sabda Rasulullah Saw.:

Dari Sa'id Al-Khudri, bahwa Rasulullah Saw. bersabda: Jika telah keluar tiga orang melakukan perjalanan, hendaklah salah seorang di antara mereka menjadi pemimpin. (H.R. Abu Daud).

⁶²*Ibid.*, hlm 225.

⁶³ Yusuf Al-Qardhawy Al-Asyri dan Akmal Firdaus, *Fiqh Siyasah*..., hlm. 22.

Umat Islam wajib memilih pemimpin mereka dalam sebuah komunitas apalagi yang berskala besar. Tiga orang saja yang keluar pada suatu tempat harus menunjuk salah satu dari mereka sebagai pemimpin apalagi lebih dari tiga orang. Imam Nawawi bahkan mewajibkan bagi kaum muslimin mengangkat seorang pemimpin. Dalam hal ini, Syaikhul Islam Ibnu Taimiyah juga memberi komentar bahwa kepemimpinan merupakan salah satu kewajiban agama, dimana kemaslahatan tidak mungkin tegak bila tanpa pemimpin yang mengelolanya. Kepemimpinan Rasulullah Saw. didasarkan pada petunjuk wahyu dan landasan filosofis unsur manusiawi profetik Nabi sendiri sebagai manusia biasa dan pengalaman hidup yang beliau tempuh. Faktor utama keberhasilan Nabi Muhammad pada dasarnya adalah kepribadian beliau yang agung dan mulia.⁶⁴

Jika diperhatikan ayat-ayat Al-Qur'an yang menceritakan mengenai pemimpin atau kepemimpinan. Jelas terlihat beberapa istilah yang dapat dimaknai sebagai pemimpin, seperti *amīr (ulil amri)*, *imārah* atau *umarā*. Istilah tersebut dengan segala bentuk derivasinya disebutkan sebanyak 246 kali (hanya sekali menggunakan istilah imarah dalam Surah Yusuf ayat 52-53). Penggunaan istilah kepemimpinan menunjukkan bahwa seorang pemimpin dalam Islam harus mampu mengelola dan mengendalikan hawa nafsunya ke arah lebih baik dan bermanfaat bagi sekalian alam.⁶⁵ Keberadaan negara tentu membutuhkan seorang kepala negara yang memimpinnya. Hasan Basri berkata, "Demi Allah, tidak akan tegak agama tanpa para (pemimpin)."

Mengenai hal ini Syeikh Yusuf Al-Qardhawi menyebutkan bahwa beberapa faktor kenapa pemimpin dalam Islam sangat penting posisinya adalah:

⁶⁴ Permadi, *Pemimpin dan Kepemimpinan dalam Manajemen*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), hlm. 9.

⁶⁵ Masniati, "Kepemimpinan dalam Islam", *Jurnal Al-Qadau*, Vol. 2, No. 1, 2015, hlm. 60.

- a. Agama menyuruh kita bersatu dan bekerjasama dalam hal kebaikan dan ketaqwaan. Berjamaah dalam melaksanakan perintah di atas adalah sebesar-besar amal kebajikan, tanda takwa yang paling tinggi dan sungguh-sungguh;
- b. Sebenarnya ummah lebih khusus dari jamaah yang terdiri dari beberapa individu yang memiliki ikatan yang memadukan mereka. Ada kesatuan yang menjadikan mereka laksana anggota dalam satu tubuh;
- c. Kaidah syarak menerangkan bahwa “sesuatu itu menjadi wajib apabila yang wajib tidak akan terlaksana melainkan dengan adanya sesuatu tersebut.” Dalam hal ini mendirikan masyarakat yang berasaskan akidah dan syariah islamiyah adalah wajib. Ini tidak akan dapat dilaksanakan melainkan dengan terbentuknya jamaah atau ummah; dan
- d. Sekelompok Muslim akan menjadi kuat bila bersatu dalam kelompok (*'amal jamā'ī*).⁶⁶

Maka dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa perbedaan di luar Islam mengenai orientasi pemimpin. Konsep pemimpin dalam Islam selain dipilih oleh satu lembaga resmi (*Ahlul Halli wal Aqdi*) atau nama lainnya yang terdiri dari orang-orang yang terbaik dalam masyarakat, dimana mereka sendiri suatu saat dapat dinobatkan/dipilih sebagai pemimpin atau kepala pemerintahan juga, mereka juga berorientasi transendental.

4. Konsep Pengangkatan Pemimpin di Daerah Menurut *Fiqh Siyāsah*

Penyelenggaraan kenegaraan yang dilaksanakan Rasulullah Saw. di negara Madinah bisa dilihat dari sumber kekuasaan, dimana pemerintahan negara Madinah dapat dikatakan sebagai negara teokrasi. Dalam negara ini,

⁶⁶ Khatib Pahlawan Kayo RB, *Kepemimpinan Islam dan Dakwah*, (Jakarta: Amzah, 2005), hlm. 87.

syariat memegang peranan pusat dan menjadi dasar kebijakan politik Muhammad Saw. Sistem pemerintahan Muhammad Saw. mengadakan pendelagasian dan pembagian kekuasaan kepada para sahabat, bila ditilik dari sudut bagaimana pelaksanaan kekuasaan. Dalam peristiwa tertentu bahkan Muhammad Saw. mengikutsertakan para sahabat untuk memutuskan kebijakan politik. Dalam melaksanakan roda pemerintahan di Madinah untuk pemerintah di daerah, Rasulullah Saw. yang mengangkat beberapa sahabat sebagai gubernur atau hakim..

Setelah Rasulullah Saw. wafat praktik kenegaraan Islam dilanjutkan oleh Khalifah Abu Bakar yang dibai'at dalam musyawarah besar di Tsaqifah Bani Sa'idah. Setelah terpilih menjadi *Khalīfah*, Abu Bakar menyampaikan pidato kenegaraan yang memperlihatkan garis kebijakan yang akan ditempuh oleh Abu Bakar sebagai nahkoda baru negara Madinah. Untuk pelaksanaan tugas-tugas eksekutif, Abu Bakar melakukan pembagian kekuasaan di kalangan sahabat senior. Abu Bakar mengangkat tiga orang sahabat yaitu, 'Ali, 'Usman dan Zaid Ibn Tsabit sebagai sekretaris negara (*kātib*) yang berkedudukan di Madinah. Abu Bakar juga membentuk majelis syura yang terdiri dari 'Umar, 'Usman, 'Ali, 'Abd al-Rahman ibn 'Awf, Mu'adz ibn Jabal, Ubay ibn Ka'b dan Zaid ibn Tsabit. Sementara untuk membantu tugas-tugas di daerah, Abu Bakar meneruskan pola Nabi Saw. dengan mengangkat para Gubernur sebagai kepala pemerintahan, diantaranya adalah 'Utab ibn Asid untuk Mekkah, 'Usman ibn Abi al-'Ash untuk Tha'if, Muhajir ibn Umaiyyah untuk Shan'a, dan Zaid ibn Labid untuk Hadramaut. Mereka bertanggung jawab pada *Khalīfah*, namun diberikan keleluasaan untuk mengangkat para stafnya. Para kepala daerah memiliki otoritas dan otonomi terbatas. Sebagai kepala daerah, kekuasaan mereka menyatu antara yang bersifat duniawi dengan yang bernuansa agama.

Artinya, kepala daerah memegang peranan sebagai pemimpin agama dan pelaksana pemerintah.⁶⁷

Pada tahun ketiga pemerintahannya, Abu Bakar mendadak jatuh sakit. Selama lima belas hari ia tidak bisa memimpin shalat berjamaah di masjid. Sebagai wakil, Abu Bakar meminta 'Umar menjadi imam shalat. Karena merasa sakitnya semakin berat, dan kemungkinan ajalnya sudah semakin dekat, Abu Bakar merasa perlu memberikan wasiat terkait penggantinya kelak. Maka Abu Bakar menetapkan 'Umar ibn al-Khattab sebagai *Khalifah*. Dalam penetapan ini, Abu Bakar tetap melaksanakan musyawarah dengan sahabat-sahabat lainnya. Di antara sahabat yang diajak musyawarah adalah 'Abd al-Rahman ibn 'A'wf, 'Usman bin 'Affan dan Asid ibn Khulaid. Pada prinsipnya, sahabat menyatakan setuju dengan pilihan Abu Bakar. Abu Bakar kemudian menemui umat Islam yang berkumpul di masjid dan menyampaikan keputusannya memilih 'Umar. Abu Bakar bertanya, "Apakah kalian semua rela menerima orang kelak memimpin kamu? Demi Allah, sesungguhnya aku kelak tidak akan melupakan pemikiranku dan tidak memilih kerabatku sebagai penggantikmu untuk memimpin kamu, aku mengangkat Umar. Karena itu, dengar dan patuhilah dia." Para hadirin pun menyatakan sikap setuju dan mematuhi apa yang disampaikan Abu Bakar.

Setelah dilantik menjadi kepala negara, 'Umar segera melaksanakan tugas-tugas kenegaraan. Secara prinsip, 'Umar melanjutkan garis kebijaksanaan yang ditempuh Abu Bakar. Namun karena permasalahan yang dihadapi 'Umar semakin berkembang seiring dengan perluasan daerah Islam, 'Umar melakukan berbagai kebijaksanaan yang antisipatif terhadap perkembangan dan tantangan yang dihadapinya. Untuk pemerintahan di daerah, 'Umar mengangkat gubernur yang mempunyai otonomi yang luas. Mereka menjalankan tugas dan fungsi sebagai pembantu *Khalifah*. Dalam

⁶⁷Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyash...*, hlm. 58-59.

rekrutmen pejabat, 'Umar terkenal sangat mementingkan profesionalisme dan kemampuan dalam bidang tugasnya. Di samping itu, aspirasi masyarakat setempat yang berkembang juga cukup di dengar oleh 'Umar. Dengan demikian, 'Umar menjauhkan diri dari praktik nepotisme untuk menentukan pejabat. Selain itu 'Umar mewajibkan calon pejabat untuk mendaftarkan terlebih dahulu kekayaannya sebelum memangku suatu jabatan. Ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana ia memperoleh harta dalam masa jabatannya. 'Umar pun terkenal sebagai *Khalifah* yang sangat sederhana dan mewajibkan hidup sederhana kepada pejabatnya. Dalam pelaksanaan tugas-tugas Gubernur di daerah, 'Umar mengangkat Muhammad ibn Maslamah sebagai pengawas. Tugasnya adalah mengadakan inspeksi ke berbagai daerah untuk menyelidiki penyelewengan dan menerima laporan-laporan dari rakyat setempat tentang para pejabat. Ia kemudian membuat laporan kepada *khalifah* untuk diproses secara hukum.⁶⁸

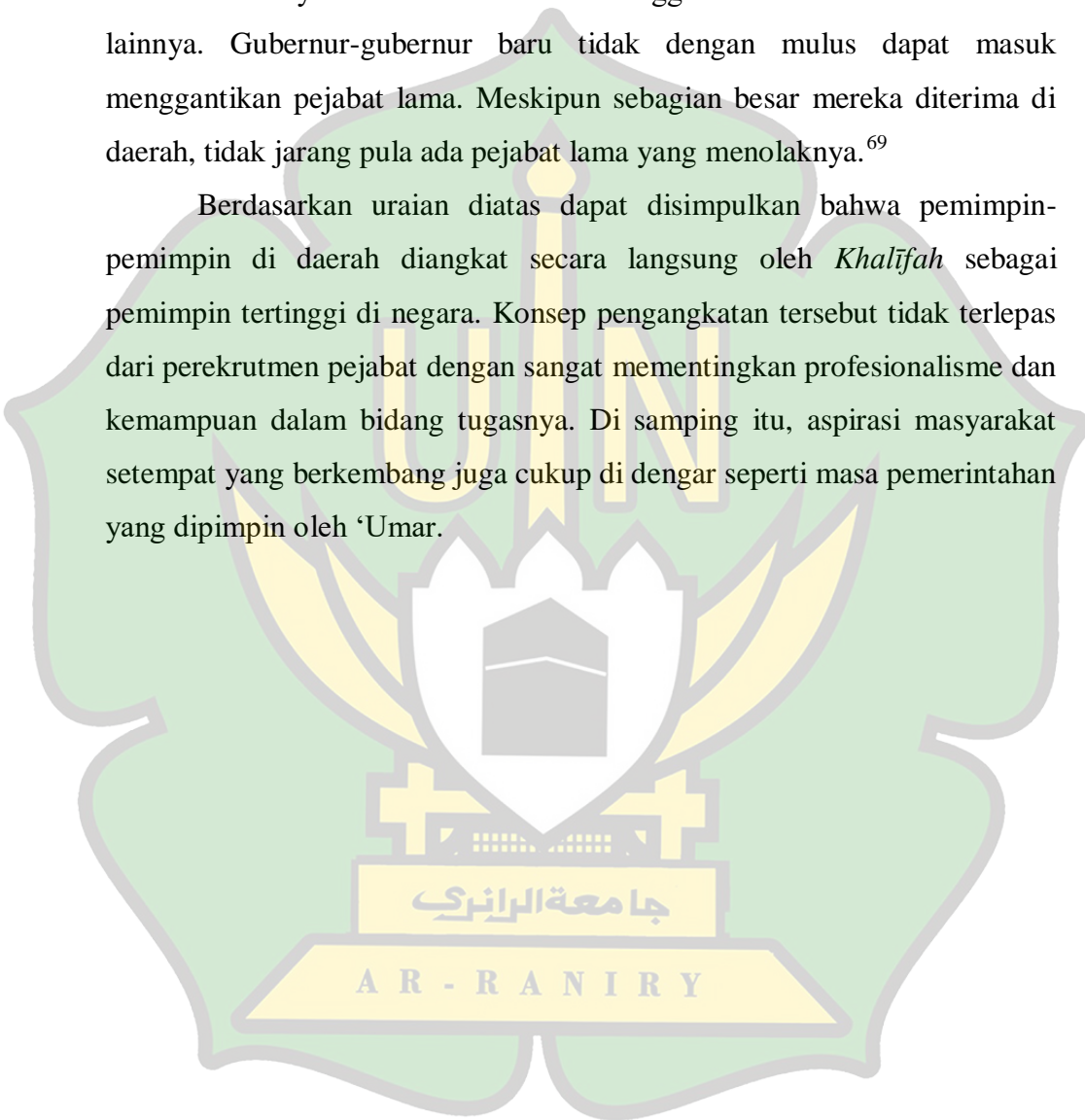
Setelah 'Umar wafat dan dimakamkan, mulailah tim formatur mengadakan musyawarah. Setelah proses yang cukup alot, akhirnya dibai'atlah 'Usman menjadi khalifah ketiga di usia ke 70 tahun. Pada dasarnya garis kebijakan yang dilaksanakan 'Usman sama dengan kebijakan pada khalifah Abu Bakar dan 'Umar. Untuk penguasa-penguasa di daerah 'Usman mengangkat wakilnya sebagai Gubernur di beberapa daerah. Para Gubernur bertugas untuk membantunya di daerah-daerah. Namun dalam bidang politik, banyak sejarawan yang menilai 'Usman melakukan praktik sistem nepotisme. Ia mengangkat pejabat-pejabat dari kalangan keluarganya, meskipun tidak layak memegang jabatan tersebut.

'Ali ibn Abi Thalib diangkat menjadi *Khalifah* keempat setelah 'Usman wafat. Hal pertama yang dilakukan 'Ali setelah menjabat sebagai khalifah adalah memberhentikan gubernur-gubernur yang diangkat 'Usman

⁶⁸*Ibid.*, hlm. 66-67.

sebelumnya dan menarik kembali tanah yang dibagi-bagi oleh 'Usman kepada kerabatnya. Dalam hal yang pertama, 'Ali mengangkat 'Usman ibn Junaif menjadi Gubernur Bashrah menggantikan 'Abdullah ibn 'Amir, 'Umarah ibn Syihab Gubernur Kufah menggantikan Sa'd ibn al-'Ash dan lainnya. Gubernur-gubernur baru tidak dengan mulus dapat masuk menggantikan pejabat lama. Meskipun sebagian besar mereka diterima di daerah, tidak jarang pula ada pejabat lama yang menolaknya.⁶⁹

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemimpin-pemimpin di daerah diangkat secara langsung oleh *Khalifah* sebagai pemimpin tertinggi di negara. Konsep pengangkatan tersebut tidak terlepas dari perekrutmen pejabat dengan sangat mementingkan profesionalisme dan kemampuan dalam bidang tugasnya. Di samping itu, aspirasi masyarakat setempat yang berkembang juga cukup di dengar seperti masa pemerintahan yang dipimpin oleh 'Umar.



⁶⁹*Ibid.*, hlm. 86

BAB TIGA
ANALISIS PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA
DAERAH AKIBAT PILKADA SERENTAK TAHUN 2024
DITINJAU MENURUT PRINSIP DEMOKRASI DAN
FIQH SIYĀSAH

A. Lamanya Masa Jabatan Penjabat Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak Tahun 2024

Konsep pilkada serentak pada hakekatnya dikembangkan oleh negara untuk memastikan stabilitas sosial, politik, dan pemerintahan tidak sering terganggu oleh eskalasi politik akibat penyelenggaraan pilkada yang terus menerus. Pasalnya, pelaksanaan pilkada serentak dinilai lebih efisien dari sisi anggaran pelaksanaan. Sebagai hasil dari diadakannya keputusan rapat serentak pada tahun 2024, terdapat pembukaan jabatan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2022 dan tahun 2023 dan terdapat kepala daerah yang masa jabatannya di bawah 5 (lima) tahun.

Jika pengaturan terkait tahapan pemilu cukup jelas disebutkan dalam Undang-Undang, tahapan pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota tidak disebutkan secara jelas dalam Undang-Undang pemilihan. Namun demikian untuk pemilihan tahun 2024 yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 adalah tentang waktu pemungutan suara. Dalam Pasal 201 ayat 8 disebutkan: “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024. Pengaturan tersebut menyiratkan bahwa waktu pemilihan telah ditetapkan dengan pasti dan selanjutnya tahapan penyelenggaraan diatur lebih lanjut oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) melalui Peraturan KPU. Berkaca dari penyelenggaraan pemilihan serentak tahun 2017, 2018 dan 2020, pelaksanaan

tahapan pemilihan tahun 2024 dimulai paling lambat bulan November tahun 2023 dan berakhir pada bulan Desember tahun 2024. Jikalau terdapat tahapan yang melewati tahun 2024 maka kemungkinan terdapat masalah hukum yang diproses lebih lanjut di Mahkamah Konstitusi.⁷⁰

Pemilihan kepala daerah serentak secara nasional dilaksanakan pada tahun 2024. Pemilihan kepala daerah yang dimaksud akan dilaksanakan hari Rabu tanggal 27 November 2024 pada. Ketentuan untuk melaksanakan pilkada serentak tersebut diatur dalam Pasal 201 ayat (8), (9), (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Mengacu pada ketentuan Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, berarti pada tahun 2022 terdapat 101 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan mengakhiri masa jabatannya yakni; Gubernur 7 Provinsi, Bupati 76 Kabupaten dan Walikota 18 Kota. Sedangkan pada tahun 2023 terdapat 170 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan berhenti yakni; Gubernur 17 Provinsi, Bupati 115 Kabupaten dan Walikota 18 Kota.

Tabel 1. Kepala daerah yang habis masa jabatan pada tahun 2022 dan 2023

Habis Masa Jabatan	Daerah		
	Provinsi	Kabupaten	Kota
2022	7	76	18
2023	17	115	38
Total	271 Daerah		

Berdasarkan tabel tersebut total terdapat 271 kepala daerah yang terancam mengalami kekosongan jabatan sebelum diselenggarakannya pilkada

⁷⁰ Thomas Dohu, “Menghitung Durasi Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024”, diakses melalui situs: <https://kab-manggarabarat.kpu.go.id/berita/baca/8068/menghitung-durasi-pemilu-dan-pemilihan-serentak-tahun-2024>, pada tanggal 13 Juni 2023.

serentak tahun 2024. Bahkan masa kekosongan jabatan tersebut berpotensi sampai pada satu periode masa jabatan kepala daerah. Hal itu didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa kepala daerah dianggap telah menjabat selama satu periode apabila telah menduduki masa jabatan selama minimal 2,5 tahun. Bila dilihat pada pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020, pelaksanaan pemungutan suara dilakukan pada tanggal 9 Desember 2020 dan pelantikan tercepat terjadi pada tanggal 26 Februari 2021. Dalam artian durasi waktu minimal 80 (delapan puluh) hari sejak dilaksanakannya pilkada hingga pelaksanaan pelantikan kepala daerah baru. Sebagai gambaran, pelaksanaan pilkada serentak tahun 2024 akan dilakukan pada tanggal 27 November 2024. Bila dikaitkan dengan pilkada serentak tahun 2020, maka pelaksanaan pelantikan kepala daerah yang tercepat pada pilkada 2024 adalah 15 Februari 2025. Oleh karena itulah masa kekosongan masa jabatan kepala daerah terjadi dalam waktu yang cukup panjang.⁷¹ Sebagai contoh, Aceh adalah salah satu provinsi yang habis masa jabatan Gubernurnya pada tanggal 5 Juli 2022. Maka, durasi kekosongan Gubernur definitif di Aceh dan masa jabatan penjabat Gubernur terjadi sekitar 2 tahun 7 bulan 13 hari bila pelantikan dilaksanakan pada 15 Februari 2025.

Penjabat kepala daerah yang akan diangkat menjadi penjabat kepala daerah terdiri dari 24 penjabat Gubernur, 56 penjabat Walikota dan 191 penjabat Bupati. Terdapat begitu banyak penjabat kepala daerah yang diangkat dengan durasi masa jabatan yang cukup panjang. Menurut penulis, dikarenakan durasi masa jabatan yang cukup panjang tersebut tentu dibutuhkan landasan yuridis operasionalnya yang tidak hanya mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota semata, tetapi membutuhkan instrumen peraturan pelaksanaan yang lebih rinci, terpadu, utuh

⁷¹Ahmad Gelora Mahardika dkk, "Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan*, Vol.2, No. 2, Agustus 2022, hlm. 27.

dan menyeluruh mengenai mekanisme, kriteria, persyaratan dan wewenang, tugas dan fungsi pejabat kepala daerah. Dikarenakan dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 belum diatur tentang hal-hal yang dimaksud. Oleh karena itulah pentingnya perangkat hukum berupa peraturan pemerintah dalam kaitannya dengan pengangkatan pejabat kepala daerah agar mendapatkan pejabat kepala daerah yang berkeaitas, kredibel dan memahami tentang persoalan rakyat dan mampu mengatasinya.

B. Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak Tahun 2024 Menurut Prinsip Demokrasi

Kedaulatan rakyat pada hakekatnya dimaknai sebagai demokrasi, di mana rakyat memiliki tingkat kontrol yang paling besar atas nasibnya sendiri. Negara yang menggunakan sistem demokrasi memiliki beberapa prinsip yang dapat diimplementasikan dengan baik sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip-prinsip tersebut dapat dijadikan pedoman atau sebagai bahan acuan dalam penerapan di lapangan. Pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang meliputi tiga hal mendasar yang termuat dalam tiga prinsip demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁷²

Indonesia adalah negara demokrasi hukum. Negara menjamin setiap penduduknya untuk dapat menjalani kehidupannya secara terbuka dengan prinsip-prinsip yang berbeda dan dilindungi secara hukum karena keyakinan bernegara adalah untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Undang-undang yang mengatur keberadaan negara meminta adanya pelopor yang menuntaskan kewajiban kekuasaan negara dalam penyelenggaraannya. Penyelenggaraan kepemimpinan tersebut tidak terlepas dari adanya konsep berdemokrasi dalam negara hukum yang perlu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi. Kekosongan jabatan kepala daerah yang masif merupakan implikasi

⁷² A. Ubaedillah dan Abdul Rozal, *Pancasila, Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 68.

atas diadakannya pilkada serentak tahun 2024. Sejatinya pengangkatan pejabat kepala daerah sebagai jabatan politik tentu akan berhubungan langsung dengan rakyat mestilah melalui mekanisme yang demokratis. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis, dalam artian proses pengangkatan pejabat kepala daerah yang diakibatkan pilkada serentak mestilah tetap dilakukan secara demokratis. Apalagi pengangkatan pejabat kepala daerah yang diangkat sangat banyak dengan masa jabatan yang cukup panjang dan berbeda dengan pengangkatan pejabat-pejabat kepala daerah sebelumnya.

Pengangkatan pejabat kepala daerah yang dilakukan tanpa mekanisme yang demokratis juga menciptakan persoalan terkait legitimasi pejabat tersebut. Hal itu disebabkan, adanya klausa dalam konstitusi yang menyatakan bahwa kepala daerah selayaknya dipilih secara demokratis. Hal itu juga sejalan dengan semangat otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagai pionir regulasi yang mengatur otonomi daerah yang menyatakan bahwa kepala daerah diharuskan memenuhi persyaratan tertentu yang diantaranya adalah mendapatkan kepercayaan masyarakat. Alasan untuk mendapatkan kepercayaan publik adalah salah satu hal yang penting, karena konsepnya adalah searah dengan standar kedaulatan rakyat.

Demokrasi lokal merupakan subsistem demokrasi di Indonesia yang memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk memperbaiki hubungan dengan masyarakat di lingkungannya.⁷³ Demokrasi lokal dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah menjadi implementasi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini terkait dengan adanya pola hubungan pemerintah

⁷³Maya Wulan Pramesti, "Demokrasi Lokal dalam Peilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia". *Jurnal Gema Eksos*, Vol. 4, No. 2, (2009). Diakses melalui situs <https://www.neliti.com/id/publications/218234/demokrasi-lokal-dalam-pemilihan-kepaladaerah-langsung-di-indonesia#cite>, tanggal 12 Juni 2023.

pusat dan daerah dalam asas desentralisasi. Kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem pemerintahan dapat dibagi kedalam hirarki demokrasi nasional dan lokal dari tata cara rekrutmen politiknya. Penyelenggaraan demokrasi lokal berkaitan erat dengan asas desentralisasi. Asas desentralisasi ini memberikan peluang bagi daerah untuk dapat mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri walaupun tetap dalam bingkai sistem negara kesatuan.

Menurut Kjellberg, demokrasi di tingkat lokal mempunyai makna bahwa partisipasi publik dapat dilihat tidak hanya sebagai tujuan, melainkan juga instrumen untuk memperkuat demokrasi secara menyeluruh. Pasal 201 ayat (10) dan (11) menyatakan:

- (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
- (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengangkatan penjabat kepala daerah berdasarkan kriteria diatas menunjukkan hanya terdapat persyaratan bahwa untuk pengangkatan penjabat Gubernur berasal dari pimpinan tinggi madya yang diusulkan oleh Kemendagri dan disetujui oleh Presiden. Adapun untuk penjabat Bupati/Walikota berasal dari pimpinan tinggi pratama yang diusulkan oleh Gubernur dan disetujui oleh Kemendagri. Indonesia sebagai negara demokrasi artinya terdapat pengimplementasian nilai demokrasi dalam peraturan perundang-undangan. Antara lain terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) yaitu “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Bahwa negara demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung oleh rakyat

dan juga pelaksanaan kekuasaan negara melalui wakil rakyat yang terpilih dalam hal ini lembaga legislatif.

Terdapat sejumlah masyarakat dari berbagai elemen yang telah melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi dalam hal pemenuhan prinsip demokrasi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Mahkamah konstitusi adalah salah satu lembaga negara yang mempunyai kekuasaan kehakiman, dimana berfungsi untuk menangani perkara-perkara tertentu dibidang ketatanegaraan, kemudian diberi kekuasaan beserta wewenang untuk menguji Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Setidaknya terdapat 4 (empat) putusan Mahkamah Konstitusi perihal pengangkatan pejabat kepala daerah, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-IX/2021, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XX/2022 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XX/2022.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya berpendapat bahwa dari semua hal tersebut di atas hal yang sangat penting untuk diperhatikan dalam pengangkatan pejabat kepala daerah yang akan mengisi kekosongan posisi Gubernur/Bupati/Walikota adalah tidak boleh mengangkat pejabat yang tidak memiliki pemahaman utuh terhadap ideologi Pancasila dan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemahaman terhadap politik nasional yang baik. Selain itu, yang bersangkutan juga memiliki kompetensi manajerial pemerintahan yang baik, sehingga dalam melaksanakan tugasnya sebagai pimpinan daerah sementara dapat memenuhi harapan dan keinginan masyarakat di daerahnya masing-masing sehingga masyarakat dapat mengapresiasi kepemimpinan pejabat tersebut meski hanya sementara. Terlebih lagi, pejabat Gubernur/Bupati/Walikota harus dapat bekerjasama dengan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, dalam proses mengangkat pejabat kepala daerah sebagaimana dimaksud Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU 10/2016 pemerintah

terlebih dahulu harus membuat pemetaan kondisi ril masing-masing daerah dan kebutuhan pejabat kepala daerah yang memenuhi syarat sebagai pejabat kepala daerah dan memerhatikan kepentingan daerah dan dapat dievaluasi setiap waktu secara berkala oleh pejabat yang berwenang. Sehingga, dengan demikian akan menghasilkan para pejabat daerah yang berkualitas dalam memimpin daerahnya masing-masing untuk waktu sementara sampai adanya kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif berdasarkan hasil pilkada serentak nasional tahun 2024.⁷⁴ Hal demikian juga telah dipertimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Sub-paragraf [3.14.3] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, bertanggal 20 April 2022 yang telah diucapkan sebelumnya, antara lain mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.14.3] Bahwa terkait dengan pengisian pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karenanya, perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Selain itu, dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh pejabat kepala daerah maka perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan pejabat kepala daerah dalam masa transisi menuju pilkada serentak secara nasional yang sama dengan kepala daerah definitif. Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki pejabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap

⁷⁴Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, hlm. 52-53.

dapat diwujudkan tanpa adanya perbedaan daerah yang dipimpin oleh pejabat kepala daerah maupun yang definitif.⁷⁵

Berdasarkan pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan, Mahkamah berkesimpulan dan memutuskan bahwa permohonan tidak beralasan menurut hukum, dikarenakan materi muatan dalam Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU 10/2016 sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, pilkada yang demokratis, persamaan kedudukan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh UUD 1945. Sehingga dalam amar putusan hakim Mahkamah Konstitusi menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya. Namun, Sejauh ini belum terdapat peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016 yang seharusnya menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah dalam proses pengangkatan pejabat kepala daerah. Peraturan khusus berupa Peraturan Pemerintah (PP) atau Peraturan Presiden diperlukan agar tersedia mekanisme yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat berlangsung secara demokratis. Menurut penulis, aturan teknis dalam pengangkatan pejabat kepala daerah ini menjadi sebuah kebutuhan apalagi terkait dengan tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.

C. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah

Manusia adalah makhluk ciptaan Allah Swt. yang sempurna. Kesempurnaan yang dimiliki pada diri manusia berkonsekuensi pada tanggung jawabnya sebagai *Khalifah* di muka bumi.⁷⁶ Oleh karena itu, seorang manusia tidak hanya bertindak selaku makhluk individu tetapi juga makhluk sosial. Pada hakikatnya manusia adalah makhluk sosial yang memerlukan sikap kebersamaan dengan manusia lainnya untuk mempertahankan dirinya. Interaksi

⁷⁵Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 34.

⁷⁶St. Rahmatiah, *Konsep Manusia Menurut Islam*, (Makassar: UIN Alauddin Makassar Fakultas Dakwah dan Komunikasi), hlm. 93.

sosial terbangun secara genetis dan geografis hingga muncul sebuah kesadaran bersama akan pentingnya ikatan sosial guna mengatur berbagai persoalan yang timbul di tengah interaksi sosial yang dalam sosiologi merupakan inti dari suatu komunitas masyarakat.⁷⁷ Karena proses mempertahankan hidup tersebut, manusia memerlukan kerjasama dalam rangka menjaga eksistensinya, maka negara menjadi suatu keharusan bagi manusia (*al-ijtima' darūriyyun li al-insāni*).⁷⁸ Keberadaan negara menjadi penyempurna eksistensi manusia dalam mengatur pelaksanaan kesepakatan bersama melalui otoritas atau kedaulatan.

Menurut Al Mawardi, kebutuhan manusia atas bantuan orang lain sangatlah besar dibanding kelompok lain melalui kolaborasi yang kuat dan sangat lama. Bentuk kesepakatan bersama yang dikemukakan oleh Al Mawardi adalah syarat bagi seseorang untuk mendirikan negara. Negara adalah kebutuhan manusia untuk mengatasi masalah-masalah normal dan membangun hubungan antara satu sama lain. Selain itu, daerah yang telah dibentuk melalui kesepakatan bersama dapat menjadi tepat dengan mendelegasikan seorang kepala negara. Al Mawardi memberikan kerangka kepemimpinan yang luas dalam bentuk kategori amanah, yang difokuskan pada penguasaan dua dimensi yaitu agama dan politik secara keseluruhan. *Imāmah* yang dimaksud Al Mawardi adalah *Khalīfah*, Raja, Sultan atau Kepala Negara. Menurut Al Mawardi, Allah mengangkat untuk umatnya seorang pemimpin sebagai pengganti kekhalifan Nabi, untuk mengamankan agama dengan disertai mandat politik sebagai indikasi bahwa seorang Imam adalah seorang pemimpin agama dan pemimpin politik.⁷⁹

Dalam *fiqh siyāsah*, pemimpin atau kepala daerah biasa disebut dengan *Khalīfah*. Arti kata *Khalīfah* dalam kamus besar bahasa Indonesia ialah wakil

⁷⁷Nanih Machendrawaty dan Agus Ahmad Safe'i, *Pengembangan Masyarakat Islam dari Ideologi, Strategi Sampai Tradisi*, (Bandung: Rosda, 2001), hlm. 5.

⁷⁸Alfoe Niam Alwie, "Konstruksi Filsafat Sosial Al Mawardi", *Jurnal Studi Agama dan Pemikiran Islam*, Vol. 6, No. 2, Desember 2012, hlm. 321.

⁷⁹Al Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah, Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara Islam*, Alih bahasa Fadhil Bahri, (Jakarta: Darul Falah, 2000), hlm. 1.

(pengganti) Nabi Muhammad Saw. setelah wafat (dalam urusan agama dan negara) yang melaksanakan syari'at hukum Islam di kehidupan negara. Sebagai pemangku jabatan dalam keimaman disebut *Imām*. Kata *Imām* sendiri merupakan turunan dari kata *amma* yang berarti menjadi ikutan. Kata *Imām* berarti pemimpin atau contoh yang harus diikuti. Adapun istilah *Imām* merujuk pada seseorang yang memegang jabatan umum dalam urusan agama sekaligus urusan dunia. Seorang pemimpin sebagai pemegang jabatan mestilah memprioritaskan kemaslahatan yang berorientasi dengan nilai kebajikan dan takwa dalam setiap kebijakan dan pelayanan kepada masyarakat. Allah Swt. berfirman:

وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ

Dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. (Q.S. *Al-Mā'idah*: 2)

Para pemimpin atau *Khalīfah* dalam mengambil keputusan tidak luput dari adanya musyawarah ataupun dalam kasus tertentu mengambil keputusan langsung namun tetap dengan hasil kemaslahatan bersama dan kesenangan seluruh umat. Apabila prinsip syura ini dikaitkan dengan demokrasi, maka sepintas kita dapat melihat bahwa demokrasi sesuai dengan prinsip-prinsip syura sebagaimana diajarkan Al-Quran. Secara esensi, baik demokrasi maupun syura sama-sama membatasi kekuasaan pemerintah dan menekankan peran penting masyarakat dalam mengontrol kekuasaan.⁸⁰ Namun, Islam juga tidak menerima demokrasi Barat yang telah kehilangan basis moral dan spiritualnya. Demokrasi dapat menjadi bagian dari sistem politik umat Islam apabila orientasi dan sistem nilainya diberi muatan nilai-nilai agama dan moralitas. Allah Swt. berfirman:

⁸⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa*..., hlm. 218

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka. (Q.S. *Asy-Syūrā*: 38)

Dalam *Zubdatut Tafsīr Min Fathil Qadīr* oleh Syaikh Dr. Muhammad Sulaiman Al Asyqar, beliau menyatakan bahwa makna dari (sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka), yakni mereka merundingkan urusan mereka tanpa terburu-buru, dan tidak mementingkan pendapat masing-masing dalam setiap masalah yang mendatangi mereka, yakni masalah yang menyangkut masyarakat luas seperti, pengangkatan *Khalīfah*, pengaturan negara, pengangkatan pemimpin wilayah, dan hukum-hukum peradilan. Karena itu, para ulama memandang bahwa musyawarah ini hanya dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai ilmu mendalam dan ketajaman pemikiran.

Al-Mawardi dan para ulama Sunni pada umumnya menamakan orang yang melakukan musyawarah dengan *Ahlul Ḥalli wal ‘Aqdi* (orang yang berhak melepas dan mengikat), maksudnya ialah orang yang dapat memutuskan dan membatalkan sesuatu. Sementara Ibn Taimiyyah menamakan mereka dengan *ahl al-syawkah*. Namun pada hakikatnya, kedua istilah ini menunjukkan suatu kelompok dalam masyarakat yang dapat dijadikan sebagai tempat bertanya dan rujukan demi kepentingan masyarakat tertentu. Dengan demikian, *ahl al-ḥalli wa al-‘aqdi* atau *ahl al-syawkah* dapat dikatakan sebagai wakil masyarakat untuk memecahkan persoalan yang dihadapi masyarakat bersangkutan sehingga tercapai kemaslahatan hidup mereka.⁸¹

Pengambilan keputusan oleh majelis *syūrā*, tidak berarti suara terbanyak mutlak harus diikuti. Adakalanya keputusan diambil berdasarkan suara

⁸¹Yusuf Al-Qardhawy Al-Asyi dan Akmal Firdaus, *Fiqh Siyasah...*, hlm. 11.

minoritas kalau ternyata pendapat tersebut lebih logis dan lebih baik dari suara mayoritas. Di Indonesia, Keberadaan *ahlul al-halli wal al-'aqd* hampir sama dengan lembaga legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dimana lembaga tersebut sama-sama membuat keputusan yang bermaslahat bagi rakyat, *ahlul al-halli wal al-'aqd* sebagai majelis *syūrā*, sedangkan DPR menjadi lembaga penyalur aspirasi masyarakat dalam pemenuhan aspek demokrasi. Disamping itu terdapat beberapa perbedaan mulai dari syarat menjadi anggota, pemilihan, masa jabatan serta beberapa tugas dan fungsi.⁸²

Imāmah menjadi suatu yang wajib adanya, sebab bagi orang yang berakal memiliki kecondongan untuk tunduk kepada *Imām* atau *Khalīfah* yang melindungi mereka dari ketidakadilan dan mengeluarkan kebijakan yang berpihak pada rakyat. *Imām* tidak mempunyai kelebihan atas orang lain yang ada di wilayah-wilayah. Sehingga dalam memilih dan mengangkat kepala daerah, yang paling berhak melakukannya adalah mereka yang hidup di masyarakat pada saat itu dan tentunya lebih mengenal kepribadian para calon. Dimana jabatan *Imām* daerah pun lebih utama diberikan kepada orang daerah tersebut. Pada tingkat ini Al Mawardi telah menyiapkan suatu kontruksi dalam sistem pemerintahan modern yang menyiratkan adanya unsur legislasi, yudikasi dan eksekutif bagi suatu pemerintahan. Kemudian memberikan kesempatan kepada daerah untuk menentukan pilihan sendiri bagi yang akan memimpin mereka, dengan kata lain Al Mawardi menyinggung konsep otonomi daerah sebagaimana yang dikenal saat ini berlaku di Indonesia.

Al Mawardi juga menggagas keterlibatan masyarakat dalam proses penentuan *Imāmah* yang akan mereka angkat sebagai panutan. Ia menunjukkan suatu pemilihan dalam penentuan siapa yang paling berhak menjadi pemimpin. Gagasan tersebut mengindikasikan suatu sistem demokrasi yang memposisikan kedaulatan rayat sebagai suatu elemen yang sangat penting. Gagasan tersebut

⁸²*Ibid.*, hlm. 109-110.

mengindikasikan suatu sistem demokrasi yang memposisikan kedaulatan rayat sebagai suatu elemen yang sangat penting. Keterlibatan masyarakat dalam proses penentuan *Imāmah* ini juga terinspirasi dari wacana musyawarah dalam Islam itu sendiri, yaitu ketika menentukan hal-hal yang menyangkut hajat hidup dan kemaslahatan orang banyak harus diputuskan secara bersama pula.

Dalam kaitannya dengan *siyāsah dustūriyah*, kerangka pemerintahan Islam pada hakekatnya tidak merinci secara mendalam dan tegas dalam kerangka pengaturan Islam tersebut, baik Al-Qur'an maupun Hadits. Al-Qur'an dan Hadits tidak secara cermat menggambarkan bagaimana sebenarnya susunan pemerintahan yang ideal menurut pandangan Islam, termasuk tidak adanya dalil adanya komponen-komponen negara, misalnya adanya pejabat kepala daerah yang kewajiban dan kemampuan dikenal seperti sekarang ini. Bagaimanapun, dalam keadaan tertentu posisi dan komponen pemerintah dapat dibentuk karena kreativitas manusia. Perkembangan ini tidak meniadakan kemungkinan terjadinya perbedaan karena hal tersebut sesuai dengan dorongan manusia yang tidak seluruhnya diatur untuk menjadi pedoman yang baku.. Di samping itu konsep pengangkatan pemimpin di daerah telah dibahas pada bab II, dimana terdapat lembaga musyawarah atau yang dikenal dengan *Ahlul Ḥalli wal 'Aqdi* yang dalam bermusyawarah harus mengedepankan kebijakan yang mendatangkan kemaslahatan bagi agama Islam.⁸³ Keberadaan majelis *syūrā* ini merupakan pilar penting dalam konsep *dustūriyah* atau perundang-undangan negara. Namun dalam kondisi tertentu kedudukan dan unsur pemerintahan bisa terbentuk karena adanya kreatifitas manusia. Pembentukan ini tidak menutup kemungkinan adanya perbedaan karena sesuai dengan prakarsa manusia yang berikutnya ditetapkan menjadi regulasi hukum.

Pemerintahan Islam dipimpin oleh seorang *Khalīfah* dibantu oleh para *Walī* yang bisa disebut sebagai Gubernur untuk mengurus wilayah atau

⁸³ Yusuf Al-Qardhawy Al-Asyi dan Akmal Firdaus, *Fiqh Siyāsah*..., hlm. 8

provinsi, *Walī* diangkat oleh *Khalīfah* untuk bertugas mengurus wilayah dalam menerapkan konsep sentralisasi. *Walī* diangkat oleh *Khalīfah* bukan dalam artian pelimpahan seluruh wewenang seluas-luasnya seperti yang terjadi pada konsep otonomi daerah di Indonesia. Sebagaimana yang telah penulis paparkan dalam bab II bahwa dalam menjalankan roda pemerintahan di Madinah untuk pemerintah di daerah, Rasulullah Saw. yang mengangkat beberapa sahabat sebagai gubernur atau hakim. Abu Bakar meneruskan pola Nabi Saw. dengan mengangkat para Gubernur sebagai kepala pemerintahan, diantaranya adalah ‘Utab ibn Asid untuk Mekkah, ‘Usman ibn Abi al-‘Ash untuk Tha’if, Muhajir ibn Umaiyyah untuk Shan’a, dan Zaid ibn Labid untuk Hadramaut. Mereka bertanggung jawab pada Khalifah, namun diberikan keleluasaan untuk mengangkat para stafnya. Para kepala daerah memiliki otoritas dan otonomi terbatas. Sebagai kepala daerah, kekuasaan mereka menyatu antara yang bersifat duniawi dengan yang bernuansa agama. Artinya, kepala daerah memegang peranan sebagai pemimpin agama dan pelaksana pemerintah.⁸⁴

Berlanjut pada masa ‘Umar, untuk pemerintahan di daerah ‘Umar mengangkat gubernur yang mempunyai otonomi yang luas. Mereka menjalankan tugas dan fungsi sebagai pembantu *Khalīfah*. Dalam rekrutmen pejabat, ‘Umar terkenal sangat mementingkan profesionalisme dan kemampuan dalam bidang tugasnya. Di samping itu, aspirasi masyarakat setempat yang berkembang juga cukup di dengar oleh ‘Umar. Terdapat perkembangan pelimpahan kekuasaan yang terjadi pada masa pemerintahan Islam ‘Umar melalui pemberian otonomi yang luas kepada pemimpin di daerah. Perkembangan tersebut diakibatkan adanya situasi yang berbeda dari masa kepemimpinan sebelumnya, dimana wilayah Islam semakin berkembang luas.⁸⁵

⁸⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyash Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 58-59.

⁸⁵*Ibid.*, hlm. 66-67

Dalam ketatanegaraan Islam, pengangkatan pejabat daerah (*Walī*) merupakan wewenang dari *Khalīfah*. Namun, seorang *Khalīfah* juga dapat mengadakan musyawarah sebelum menetapkan siapa yang berhak untuk menjadi pimpinan (*Walī*) di daerah. Berkenaan dengan adanya pengangkatan pejabat kepala daerah, dalam *fiqh siyāsah* belum ada kesetaraannya. Akan tetapi, *fiqh siyāsah* tidak menghendaki adanya kekosongan pemimpin termasuk di daerah, karena mengangkat pemimpin hukumnya wajib. Ketiadaan pemimpin akan menimbulkan kemafsadatan (kerusakan) yang lebih parah dan mesti dihindari. Terdapat kaidah *fiqh* yang berbunyi:

إِذَا تَزَاوَعَتِ الْمَصَالِحُ فُذِّمَ الْأَعْلَى مِنْهَا وَإِذَا تَزَاوَعَتِ الْمَفَاسِدُ فُذِّمَ الْأَخْفُ مِنْهَا

Jika ada beberapa kemaslahatan bertabrakan, maka maslahat yang lebih besar (lebih tinggi) harus didahulukan. Dan jika ada beberapa mafsadah (bahaya, kerusakan) bertabrakan, maka yang dipilih adalah mafsadah yang paling ringan.⁸⁶

Dalam kaidah *fiqh* lainnya disebutkan:

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة

Kebijakan Imam/pemerintah bagi rakyat harus berdasar maslahah.

Kaidah ini memberikan dasar bagi pemerintah, dengan sistem apapun harus berdasar atas sebuah kemaslahatan bagi semua lapisan masyarakat.⁸⁷ Indonesia sebagai negara dengan gaya kepemimpinan demokratis, pemilihan setiap kepala daerah dilaksanakan melalui pilkada. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan berhak secara langsung menentukan pemimpinnya. Kepala daerah

⁸⁶ Muhammad Abduh Tuasikal, “Kaedah Fikih (3), Ketika Dua Maslahat Bertabrakan”, diakses melalui situs: <https://rumaysho.com/2381-kaedah-fikih-3-ketika-dua-maslahat-bertabrakan.html>, pada tanggal 13 Juni 2023.

⁸⁷ Abdul Aziz, “Kaidah Kebijakan Pemerintah Harus Berdasar Kemaslahatan”, diakses melalui situs: <https://jateng.nu.or.id/keislaman/penjelasan-kaidah-kebijakan-pemerintah-harus-berdasar-kemaslahatan-ewcWJ>, pada tanggal 12 Juni 2023.

terpilih akan menjabat selama 5 (lima tahun), berbeda dengan *Walī* dalam sistem ketatanegaraan Islam yang tidak memiliki batas waktu jabatan. Namun, bukan berarti *Walī* tidak dapat diberhentikan, terdapat beberapa sebab wali dapat diberhentikan. Bila *Walī* diberhentikan oleh *Khalīfah*, maka akan ada pengganti yang langsung dapat ditunjuk oleh *Khalīfah* atau melalui musyawarah dengan majelis syura, sehingga tidak dikenal istilah penjabat kepala daerah. Keputusan yang diambil *Khalīfah* tentunya berdasar pada kemaslahatan ummat. Di Indonesia sendiri, kepala daerah yang habis masa jabatan akan digantikan sementara oleh penjabat kepala daerah hingga dipilih kembali kepala daerah hasil pilkada. Sesuai dengan kaidah *fiqh* yang berbunyi “Kebijakan Imam/pemerintah bagi rakyat harus berdasar masalahah.” Kaidah ini memberikan dasar bagi pemerintah, dengan sistem apapun harus berdasar atas sebuah kemaslahatan bagi semua lapisan masyarakat. Menurut penulis, Indonesia dengan sistem ketatanegaraan yang dimilikinya, maka mengangkat penjabat kepala daerah menjadi sebuah keharusan untuk menghindari kekosongan pemimpin. Pengangkatan penjabat kepala daerah sebagai salah satu wewenang pemerintah pusat mesti mempertimbangkan kemaslahatan bagi masyarakat yang berada di daerah.



BAB EMPAT PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis hasil penelitian dan pembahasan yang telah penulis lakukan dan uraikan pada bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan atas permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 atas keberlakuan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah mesti memenuhi prinsip-prinsip demokrasi dalam hal partisipasi dan kebebasan masyarakat daerah sebagai wujud dari pengimplementasian demokrasi di tingkat daerah untuk menyelenggarakan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam salah satu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 menyatakan bahwa dalam pengangkatan pejabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024 menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut sejalan dengan prinsip demokrasi dan sesuai dengan aspirasi daerah.
2. Menurut ketentuan *fiqh siyāsah*, pengangkatan pejabat kepala daerah dibenarkan selama sesuai dengan prinsip kemaslahatan. Kemaslahatan yang dimaksud adalah segala kebaikan yang bersifat universal dan tidak bertentangan dengan syariat Islam. Dalam kajian *fiqh siyāsah* tidak boleh terjadi kekosongan kepemimpinan termasuk di daerah, karena mengangkat pemimpin hukumnya wajib. Kepala daerah yang diberhentikan oleh kepala negara, penggantinya

langsung ditunjuk oleh kepala negara atau sebelumnya bermusyawarah dengan majelis *syūrā*, sehingga tidak dikenal istilah penjabat kepala daerah. Keputusan yang diambil kepala negara tentunya berdasar pada kemaslahatan umat. Oleh karena itu, pengangkatan penjabat kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024 di Indonesia menjadi sebuah keharusan untuk menghindari kekosongan pemimpin. Adanya kewenangan pemerintah pusat dalam pengangkatan penjabat kepala daerah mesti mempertimbangkan dan memenuhi prinsip-prinsip kemaslahatan bagi masyarakat di daerah.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan, maka penulis mengemukakan beberapa saran sebagai berikut:

1. Pembentuk Undang-Undang sebagai badan legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat dan badan eksekutif dalam hal ini Presiden, seharusnya memperhatikan kebutuhan masyarakat dalam seluruh aspek penyelenggaraan negara termasuk dalam hal pengangkatan penjabat kepala daerah. Penjabat kepala daerah memiliki durasi masa jabatan yang cukup panjang, sehingga sangat dibutuhkan mekanisme demokratis agar hak-hak dari masyarakat dapat terpenuhi.
2. Pemerintah seharusnya segera menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat kepala daerah tersebut memenuhi prinsip demokrasi dalam hal partisipasi dan kebebasan yang sesuai dengan aspirasi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Asyi, Yusuf Al-Qardhawiy dan Akmal Firdaus. *Fikih Siyasah Ahlul Halli Wal Aqdi: Eksplorasi Eksistensi DPR Dalam Islam*. Banda Aceh: Yayasan Pena, 2021.
- Al Mawardi. *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah (Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara Islam)*, Alih bahasa Fadhil Bahri. Jakarta. Darul Falah, 2000.
- Alwie, Alfoe Niam. 2012. “Konstruksi Filsafat Sosial Al Mawardi”. *Jurnal Studi Agama dan Pemikiran Islam*. Vol. 6. No. 2.
- Arifin, Firdaus dan Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media. 2019.
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Cet. 14. Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Aziz, Abdul. “Kaidah Kebijakan Pemerintah Harus Berdasar Kemaslahatan”. Diakses melalui situs: <https://jateng.nu.or.id/keislaman/penjelasan-kaidah-kebijakan-pemerintah-harus-berdasar-kemaslahatan-ewcWJ>, pada tanggal 12 Juni 2023.
- Devi, N.M. 2021. “Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005”, (Skripsi, Fakultas Syari’ah dan Hukum , UIN Sunan Ampel, Surabaya.
- Djazuli, H.A. *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Kencana, 2003.
- Dohu, Thomas. “Menghitung Durasi Pemilu dan Pemeilihan Serentak Tahun 2024”. Diakses melalui situs: <https://kab-manggaraibarat.kpu.go.id/berita/baca/8068/menghitung-durasi-pemilu-dan-pemilihan-serentak-tahun-2024>, pada tanggal 13 Juni 2023.
- Efendi, A’an dan Freddy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Ibrahim, Abdul Syukur. *Metode Analisis Teks dan Wacana*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Juanda dan Ogiandhafiz Juanda. 2022. "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara". *Jurnal Keamanan Nasional*. Vol. 8, No. 1.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.
- LBH Jakarta. "Sidang Pemeriksaan Gugatan PJ Kepala Daerah Resmi Dibuka PTUN Jakarta". Diakses melalui <https://bantuanhukum.or.id/sidang-pemeriksaan-gugatan-pj-kepala-daerah-resmi-dibuka-ptun-jakarta/>, pada tanggal 26 Januari 2023.
- Machendrawaty, Nanih dan Agus Ahmad Safe'i. *Pengembangan Masyarakat Islam dari Ideologi, Strategi Sampai Tradisi*. Bandung: Rosda. 2001.
- Maharani, Tsarina. "101 Kepala Daerah Habis Masa Jabatan Pada 2022, Ini Daftarnya". Diakses melalui situs: <https://amp.kompas.com/nasional/read/2022/01/03/15552661/101-kepala-daerah-habis-masa-jabatan-pada-2022-ini-daftarnya>, pada tanggal 13 Juni 2023.
- Mahardika, Ahmad Gelora dkk. 2022. "Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan*. Vol.2. No. 2.
- Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jogjakarta. FH UII Press.
- Mashabi, Sania. "Daftar Nama 170 Kepala Daerah yang Habis Masa Jabatan pada 2023, Ada Ridwan Kamil dan Ganjar Pranomo". Diakses melalui situs: <https://amp.kompas.com/regional/read/2022/05/11/190726278/daftar-nama-170-kepala-daerah-yang-habis-masa-jabatan-pada-2023-ada-ridwan>, pada tanggal 13 Juni 2023.
- Masniati. 2015. "Kepemimpinan dalam Islam". *Jurnal Al-Qadau*. Vol. 2, No. 1.
- Medistiara, Yulida. "Ombudsman Temukan 3 Maladministrasi Proses Pengangkatan Pj Kepala Daerah". Diakses melalui situs: <https://news.detik.com/berita/d-6187223/ombudsman-temukan-3-maladministrasi-proses-pengangkatan-pj-kepala-daerah>, pada tanggal 26 Januari 2023.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2006.

- Mutawakkil. "Pengertian Prinsip Menurut Para Ahli." Diakses melalui situs: <https://penaindo.com/pengertian-prinsip-menurut-para-ahli/>, pada tanggal 3 Agustus 2023.
- Nikolaus Harbowo dkk. "*Kepastian Jadwal Pemilu Akhir Spekulasi*". Diakses melalui situs: <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/01/24/kepastian-jadwal-pemilu-akhiri-spekulasi>, pada tanggal 14 Mei 2023.
- Permadi. *Pemimpin dan Kepemimpinan dalam Manajemen*. Jakarta: Rineka Cipta, 1996.
- Pramesti, Maya Wulan. 2009. "Demokrasi Lokal dalam Peilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia". *Jurnal Gema Eksos*. Vol. 4, No. 2.
- Pulungan, Suyuthi. *Fikih Siyasah Ajaran dan Penulisan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997.
- Pulungan, Suyuthi. *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.
- Rahmatiah, St. *Konsep Manusia Menurut Islam*. Makassar. UIN Alauddin Makassar Fakultas Dakwah dan Komunikasi.
- Ramanda, Dio Ekie. 2022. "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah". *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*. Vol. 6. No. 3.
- RB, Khatib P.K. *Kepemimpinan Islam dan Dakwah*. Jakarta: Amzah, 2005.
- Ridwan. *Fiqh Politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*. Jakarta: Amzah, 2020.
- Rio, A. 2017. "*Analisis Hukum Tentang Batasan Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara (Plt) Gubernur Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014*". (Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sultan Syarif Kasim, Riau).
- Rosyada, Dede dkk. *Demokrasi, Hak Asasi, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2000.
- Saebani, Beni Ahmad. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Pustaka Setia, 2009.
- Sargent, Lyman Tower. *Contemporary Political Ideologies*. London: The Dorsey Press, 1984.
- Septiani, Yuni dkk., "Analisis Kualitas Layanan Sistem Informasi Akademik Universitas Abdurrab Terhadap Kepuasan Pengguna Menggunakan

- Metode Sevqual.” *Jurnal Tekonologi dan Open Source*, Vol. 2, No. 1, 2020.
- Shihab, M. Quraish. *Wawasan Al-Qur'an*. Bandung: Mizan, 1996.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif: Sebuah Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo, 1995.
- Suhud, Rofik. *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi sGelombang Ketiga di Indonesia*. Bandung: Mizan. 2003.
- Suseno, Franz Magnis. *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*. Jakarta: Gramedia, 1997.
- Suteki dan Galang Taufani. *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Syafiee, Innu Kencana. *Sistem Pemerintahan Indonesia (MKDU)*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 1993.
- Tuasikal, Muhammad Abduh. “*Kaedah Fikih (3), Ketika Dua Masalah Bertabrakan*”. Diakses melalui situs: <https://rumaysho.com/2381-kaedah-fikih-3-ketika-dua-maslahat-bertabrakan.html>, pada tanggal 13 Juni 2023.
- Ubaedillah, A. dan Abdul Rozal. *Pancasila, Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Kencana, 2012.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, 1997.
- Wahyuni, Willa. *Perbedaan Pejabat dan Penjabat dalam Pemerintahan*. Diakses melalui situs: <https://www.hukumonline.com/berita/a/perbedaan-pejabat-dan-penjabat-dalam-pemerintahan-lt627ddf53dd0ed/>, pada tanggal 10 Agustus 2023.
- Yunus, Yasril. 2006. “Desentralisasi dalam Kerangka Demokratisasi dan Good Governance”, *Jurnal Demokrasi*. Vol. 5. No. 1.

LAMPIRAN

Lampiran 1 Daftar Riwayat Hidup

DATA DIRI

Nama : Aisyah Amini
NIM : 190105063
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum TataN egara
Tempat Tanggal Lahir : Singkil, 08 November 2001
Alamat : Ds. Pulo Sarok, Kec. Singkil, Kab. Aceh
Singkil, Prov. Aceh.

RIWAYATPENDIDIKAN

SD/MIN : SDN4 Singkil (2007-2013)
SMP/MTs : MTsN 1 Aceh Singkil (2013-2016)
SMA/MA : MAN Aceh Singkil (2016-2019)
PTN : Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda
Aceh, Fakultas Syariah dan Hukum Prodi
Hukum Tata Negara (2019-2023)

DATAORANGTUA

Nama Ayah : Asman
Nama Ibu : Murniati
Pekerjaan Ayah : Nelayan
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
Alamat : Ds. Pulo Sarok, Kec. Singkil, Kab. Aceh
Singkil, Prov. Aceh.

Demikian riwayat hidup ini saya buat dengan sebenarnya agar dapat
dipergunakan sebagaimana mestinya.

A R - R A N

Banda Aceh, 16 Juli 2023
Penulis

Aisyah Amini

Lampiran 2 SK Pembimbing



**SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UIN AR-RANIRY BANDA ACEH
Nomor:644/Un.08/FSH/PP.00.9/02/2023**

T E N T A N G

PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA

- Menimbang** : a. Bahwa untuk kelancaran bimbingan KKU Skripsi pada Fakultas Syariah dan Hukum, maka dipandang perlu menunjukkan pembimbing KKU Skripsi tersebut;
b. Bahwa yang namanya dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan cakap serta memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan sebagai pembimbing KKU Skripsi.
c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan keputusan Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.
- Mengingat** : 1. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;
5. Peraturan Pemerintah RI Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
6. Peraturan Presiden RI Nomor 64 Tahun 2013 tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri IAIN Ar-Raniry Banda Aceh Menjadi Universitas Islam Negeri;
7. Keputusan Menteri Agama 492 Tahun 2003 tentang Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS Adilungkungan Departemen Agama RI;
8. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
9. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
10. Surat Keputusan Rektor UIN Ar-Raniry Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pemberi Kuasa dan Pendelegasian Wewenang Kepada Para Dekan dan Direktur Program Pasca Sarjana dalam Lingkungan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;

M E M U T U S K A N

Menetapkan : Keputusan Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh Tentang SK Bimbingan Skripsi

K e s a t u : Menunjuk Saudara (i) :
a. Bukhari, S.Ag., M.A. Sebagai Pembimbing I
b. M. Syuib, S.H.I., M.H. Sebagai Pembimbing II

untuk membimbing KKU Skripsi Mahasiswa (i) :

N a m a : Aisyah Amini
N I M : 190105063
Prodi : Hukum Tata Negara/Siyasah
J u d u l : Analisis Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak Tahun 2014 Ditinjau Menurut Prinsip Demokrasi dan Fiqh Siyasah

K e d u a : Kepada pembimbing yang tercantum namanya di atas diberikan honorarium sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

K e t i g a : Pembiayaan akibat keputusan ini dibebankan pada DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2023;

K e e m p a t : Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya apabila ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini.

Kutipan Surat Keputusan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di Banda Aceh
pada tanggal 9 Februari 2023
DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM,


KAMARUZZAMAN

Tembusan:

1. Rektor UIN Ar-Raniry;
2. Ketua Prodi PMH;
3. Mahasiswa yang bersangkutan;
4. Arsip.