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

Oleh
Devi Nur Meyilla
C94217077

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syari'ah dan Hukum
Jurusan Hukum Publik
Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)
Surabaya

2021

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Devi Nur Meyilla
NIM	: C94217077
Fakultas/Jurusan/Prodi	: Syari'ah dan Hukum/Hukum Publik/Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: 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

menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 15 Juli 2021

Saya yang menyatakan,

Devi Nur Meyilla
NIM. C94217077

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skipsi yang ditulis oleh Devi Nur Meyilla NIM. C94217077 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 22 Juli 2021

Pembimbing,

Dr. H. Imam Amrusi Jailani, M.Ag
NIP. 197001031997031001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Devi Nur Meyilla NIM. C94217077 ini telah dipertahankan di depan siding Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Rabu 11 Agustus 2021, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I	Penguji II
Dr. H. Imam Amrusi Jailani, M.Ag	**Drs. H. Jeje Abd Rozaq, M.Ag**
NIP. 197001031997031001	**NIP. 196310151991031003**
Penguji III	Penguji IV
Sukamto, S.H., M.S.	**Ibnu Mardiyanto, S.Mn., S.H., M.H**
NIP. 196003121999030 01	**NIP. 198703152020121009**

Surabaya, 11 Agustus 2021

Mengesahkan,

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

Prof. Dr. H. Masruhan, M,Ag

NIP. 195904041988031003

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama	:	DEVI NUR MEYILLA
NIM	:	C94217077
Fakultas/Jurusan	:	SYARI'AH DAN HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
E-mail address	:	dnurmeyilla@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
■ Sekripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (……)
yang berjudul : **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**

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 4 Oktober 2021

Penulis

(Devi Nur Meyilla)

ABSTRAK

Skripsi ini adalah hasil penelitian kepustakaan yang berjudul "Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan Menurut Pasal 132 A Ayat 1 Pp Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas PP Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah". Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan yang dituangkan dalam dua rumusan masalah yaitu: Pertama, bagaimana kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan menurut PP Nomor 49 Tahun 2008. Kedua, bagaimana analisis *fiqh siya>sah* terhadap kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan.

Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan Teknik studi kepustakaan yang dianalisis secara kualitatis kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif analisis. Teknis analisis data menggunakan pola pikir deduktif yaitu pemaparan dari teori *Imamah* ditarik ke perihal kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan menurut pasal 132 a ayat 1 PP nomor 49 tahun 2008.

Hasil penelitian menyimpulkan selama perizinan yang diterbitkan atau dibatalkan oleh penjabat (Pj) kepala daerah tidak bertentangan dengan kebijakan pejabat definitif sebelumnya maka bolehlah perizinan tersebut diterbitkan atau dibatalkan namun setelah disetujui oleh Menteri dalam negeri selaku pemegang kewenangan atas penjabat kepala daerah. Adapun dalam Islam atau *fiqh siya>sah* kepala daerah (*khalifah*) mengambil keputusan dengan bermusyawarah dan jika dalam kondisi yang mendesak maka merujuk pada kejadian sebelumnya serta al-Qur'an dan al-Sunnah.

Berdasarkan dengan kesimpulan diatas, maka penjabat kepala daerah harus lebih bijak dan tegas dalam memutuskan segala perizinan dan Menteri dalam negeri mengayomi secara keseluruhan demi kelancaran dan kesejahteraan masyarakat bersama.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

Halaman
PERNYATAAN KEASLIAN ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING iii
PENGESAHAN iv
ABSTRAK v
KATA PENGANTAR vi
DAFTAR ISI vii
DAFTAR TRANSLITERASI ix
BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah 10
1. Identifikasi Masalah 10
2. Batasan Masalah 10
C. Rumusan Masalah 10
D. Kajian Pustaka 10
E. Tujuan Penelitian 12
F. Kegunaan Hasil Penelitian 12
G. Definisi Operasional 13
H. Metode Penelitian 15
I. Sistematika pembahasan 17
BAB II *FIQH SIYA>SAH* TERHADAP KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH 19
A. Pengertian *Fiqh Siya>sah* 19
B. Ruang lingkup *Fiqh Siya>sah* 22
C. *Fiqh Siya>sah Dustu>ri>yah* Meliputi, *Shar'i>yah*, *Wad}'i>yah*, *Tanfiz}i>yah* (lembaga eksekutif) Dan Konsep *Wiza>rah*/*Wazi>r* (kementrian) 25
a. Fiqh Siya>sah Dustu>ri>yah Shar'i>yah 26
b. Fiqh Siya>sah Dustu>ri>yah Wadh'iyyah 27
c. Fiqh Siya>sah Dustu>ri>yah Tanfiz}i>yah 28
d. Konsep Wiza>rah/Wazi>r 33
D. Tinjauan Penjabat Kepala Daerah Menerbitkan Perizinan Menurut Islam 37

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH TINGKAT I ...41
A. Pengertian Kepala Daerah 41
B. Kedudukan Kepala Daerah.....42
C. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan 43
D. Pengertian Penjabat Kepala Daerah.....46
E. Kedudukan Penjabat Kepala Daerah 48
F. Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan.....50
BAB IV ANALISIS *FIQH SIYA>SAH* TERHADAP KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM MENERBITKAN PERIZINAN MENURUT PASAL 132 A AYAT 1 PP NOMOR 49 TAHUN 2008 54
A. Tinjauan *Fiqh Siya>sah* Terhadap Kewenangan Penjabat Kepala Daerah 55
B. Analisis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Menerbitkan Perizinan Menurut Pasal 132 A Ayat 1 PP Nomor 49 Tahun 2008.....62
BAB V PENUTUP 75
A. Kesimpulan.....75
B. Saran 75
DAFTAR PUSTAKA 76
BIODATA PENULIS 80
LAMPIRAN 82

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah sebuah negara yang mana menjunjung tinggi aturan hukum seperti sebagaimana yang tercantum didalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, menjelaskan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Yang mana pada sistem pemerintahan negara republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 tepat di pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) menjelaskan bahwa "Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, dan tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurusi sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".[1]

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Kewenangan ini pada dasarnya merupakan upaya untuk membatasi kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom, karena pemerintah dan provinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan otonomi sebatas yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini.[2]

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang mengutamakan

---

[1] Nabitah Zaki'ah Rahmi, Skripsi, (Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2020), 1.

[2] Deddy Supriyadi Bratakusuma, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelengaraan Pemerintahan* Daerah, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), 32.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[3]

Pemerintahan (*pangreh)* adalah fungsi pemerintah (*het besturen, hetregeren*) dalam arti menjalankan tugas-tugas memerintah (*bestuurs functie*). Arti pemerintahan ini secara negatif adalah fungsi negara yang bukan fungsi peradilan (*rchtspraak*) dan bukan fungsi perundang-undangan (*weetgeving*). Pemerintah dalam arti luas (*regering/government*) adalah pelaksanaan tugas seluru badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang diserahi wewenang mencapai tujuan negara. Pemerintah dalam arti sempit (*bestuur/goverment*) mencangkup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan atau tugas pemerintahan ini, terdapat istilah penguasa/*overheid* berarti seluruh organisasi yang dibentuk dengan tujuan untuk menyusun dan menegakkan masyarakat dalam suatu wadah yang disebut negara. Dengan demikian, yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan melakukan tindakan pemerintahan disebut penguasa.[4]

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hakikat otonomi daerah adalah upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa dan bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah sendiri.[5]

---

[3] Ibid, 2.

[4] Abdul Rohman, Yadi Supriyadi, Nurul Huda, *Pengaruh Kepemimpinan Penjabat Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Desa Haurgombong*, Jurnal IIlmu Pengetahuan, Vol 14, Nomor 1, (Januari, 2021), 12.

[5] Iswan Kaputra, et al, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan* Indonesia, (Jakarta Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), 70.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pasal 78 ayat (1) Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah (gubernur/bupati/walikota) diberhentikan dari jabatannya karena meninggal dunia, permintaan sendiri, maupun diberhentikan. Apabila Kepala Daerah tersebut diberhentikan sedangkan ia tidak memiliki wakil kepala daerah, maka akan ditunjuk penjabat kepala daerah (Pasal 86 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemerintahan Daerah). Pada musim Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) ini, penunjukan penjabat daerah sangat lazim ditemukan dibanyak daerah yang melaksanakan Pilkada, mengingat banyak kepala daerah yang mengikuti Pilkada, sehingga berdasarkan peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2016 mereka harus cuti selama masa kampanye yang panjang berbulan-bulan tersebut, bukan pada saat kampanye saja.[6]

Kewenangan pemerintah daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Penyelenggaraan Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter, dan Fiscal, Agama Serta Kewenangan Bidang Lainnya.[7]

Pada dasarnya tugas, wewenang, dan kewajiban penjabat bupati adalah sama dengan tugas, wewenang, dan kewajiban bupati definitif sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013. Meski demikian, sebagai penjabat yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat dan hanya ditunjuk untuk jangka waktu tertentu, terdapat pembatasan-pembatasan bagi Penjabat Kepala Daerah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 132 A ayat 1 PP Nomor 49 Tahun 2008, yang diantaranya "membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan penjabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya."[8]

---

[6] Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Reformasi Hukum Acara dan Peradilan Elektronik*, (Jakarta: Kencana, 2019), 171.

[7] Deddy Supriyadi Bratakusuma, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelengaraan…*), 32.

[8] Ibid, 171.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan adanya pembatasan bagi penjabat kepala daerah menerbitkan perizinan, tentu akan mengakibatkan pembangunan didaerah (yang kebanyakan melalui instrumen perizinan) menjadi terganggu. Apabila jika pelaksanaan Pilkada tidak dapat diselesaikan dalam satu putaran, sehingga masa jabatan penjabat kepala daerah akan semakin lama sampai terpilihnya kepala daerah definitif. Sebagai gambaran nyata adalah penjabat walikota Makassar, yang pada saat ini harus menjadi penjabat walikota sejak tahun 2018 hingga terpilihnya walikota definitif pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020.[9]

Secara Teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu:

1. Atribusi, ialah kewenangan yang diperoleh organ pemerintahan secara langsung dari peraturan perundang-undangan
2. Delegasi, ialah pelimpahan wewenang dari salah satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
3. Mandat, hal ini terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalankan oleh orang lain atas namanya.[10]

Dalam Pasal 34 UU Pemda diungkapkan bahwa apabila kepala daerah diberhentikan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan tetap. Apabila wakil kepala daerah diberhentikan sementara, tugas dan kewajiban wakil kepala daerah dilaksanakan oleh kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan sementara, presiden menetapkan penjabat guberbur atas usul Meteri Dalam Negeri atau penjabat bupati/walikota atas usul gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah

---

[9] Ibid, 171-172.

[10] Akhmad h, *Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)*, Jurnal IUS, Vol IV, Nomor 3, (Desember, 2016), 541-542.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memperoleh kekuatan hukum tetap. Tata cara penetapan, kriteria calon, dan masa jabatan penjabat sebagaimana dimaksud diatur dalam Peraturan Pemerintah.[11]

Dalam UU No. 10 tahun 2016 telah mengatur bahwasanya akan ada kekosongan kepala daerah akibat tidak diselenggarakannya Pilkada 2022 dan 2023, sehingga akan ada 271 dari tingkat provinsi hingga kabupaten atau kota tidak memiliki kepala daerah definitif. Dalam pasal 201 ayat (9) disebutkan penjabat dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota akan memimpin daerah hingga Pilkada serentak nasional pada tahun 2024 memilih kepala daerah definitif. Pada ayat berikutnya dijelaskan untuk mengisi jabatan gubernur dan wakil gubernur akan diangkat penjabat gubernur yang sedang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya. Sementara, untuk bupati atau walikota akan diangkat penjabat dari pimpinan tinggi pratama.[12]

Dalam kaitannya dengan *siya>sah dustu>ri>yah*, sistem pemerintahan dalam Islam pada dasarnya tidak disebutkan secara rinci dan tegas dalam sumber pokok ajaran Islam baik Al-Qur'an maupun Hadist tidak menyinggung secara jauh bagaimana sebetulnya sistem pemerintahan ideal dalam pandangan Islam termasuk tidak ditemukan pula dalil-dalil tentang unsur-unsur negara seperti adanya menteri yang fungsi dan tugasnya diketahui seperti saat ini. Namun dalam keadaan tertentu kedudukan dan unsur pemerintahan bisa terbentuk karena kreatifitas manusia. Pembentukkan ini tidak menutup kemungkinan berbeda-beda karena sesuai dengan prakarsa manusia yang selanjutnya di tetapkan menjadi regulasi hukum. Adapun beberapa acuan dasar yang umum dipakai dalam kaitan legalitas *wazi>r*. Hukum mengikuti dan patuh pada perintah *wazi>r* sebagai pembantu pemerintah.[13]

---

[11] Suparto Wijoyo, *Otonomi Tanpa Politik Ekologi*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2009), 118-119.

[12] Ahda Bayhaqi, *Penjabat Kepala Daerah ditunjuk Jokowi, Ini Aturan Mainnya*, https://www.merdeka.com/politik/penjabat-kepala-daerah-ditunjuk-jokowi-ini-aturan-mainnya-hot-issue.html, Kamis, 18 Maret 2021 Pukul 14.33 WIB.

[13] Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), 169-170.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ٥٩

"Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) diantara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (surat An-Nisa' ayat 59)"

Pemerintahan Islam dipimpin seorang *khalifah* dibantu oleh para wali yang bisa disebut sebagai gubernur untuk mengurusi wilayah atau provinsi, wali diangkat oleh Khalifah untuk bertugas mengurusi wilayah agar menerapkan konsep sentralisasi. Wali diangkat oleh *khalifa*h bukan dalam artian pelimpahan seluruh wewenang seluas-luasnya seperti yang terjadi pada konsep otonomi daerah di Indonesia. Kewenangan wali diatur *khalifah*, bisa jadi wali diangkat hanya untuk mengurusi urusan masyarakat kecuali urusan harta (*Al-Ima>rah 'ala Al-salh*), atau mengurusi masalah harta saja atau mengurusi kedua-duanya.

Dalam ajaran Islam juga diperintahkan untuk memberikan jabatan atau kekuasaan kepada orang yang mampu memegang suatu amanah tersebut berdasarkan kompetensi dan integritasnya sebagaimana Allah berfirman dalam Surat An-Nisa ayat 58.

۞إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُكُمۡ أَن تُؤَدُّواْ ٱلۡأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهۡلِهَا وَإِذَا حَكَمۡتُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحۡكُمُواْ بِٱلۡعَدۡلِۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعَۢا بَصِيرٗا ٥٨

"Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia hendaknya kamu menetapkan dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sunguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat (Surat An-Nisa' ayat 58)"

Dalam ayat ini Allah menyampaikan sebuah amanat dan menghimbau agar bersikap adil didalam menentukan hukum karena sesungguhnya Allah maha

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mendengar dan melihat apa yang kalian ucapkan dan apa yang kalian hukumi serta mengetahui apa yang kalian lakukan didalam menyampaikan amanat tersebut. Amanat adalah sesuatu yang diserahkan kepada pihak lain untuk dipelihara dan dikembalikan bila tiba saatnya atau bila diminta oleh pemiliknya. Amanah adalah lawan dari khiyanat. Ia tidak diberikan kecuali kepada orang yang dinilai oleh pemberinya dapat memelihara dengan baik apa yang diberikannya itu.[14]

Menurut Suyuthi Pulungan, nabi tidak pernah mengajarkan model pengangkatan pemimpin, nabi hanya mengajarkan bagaimana musyawarah diwujudkan untuk menyelesaikan suatu perkara.

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّوا۟ مِنْ حَوْلِكَ ۖ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

"Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu, maafkanlah mereka dan mohon ampunkanlah mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertakwalah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang-orang yang bertawakkal (Ali Imron ayat 159)"

Nabi mengembangkan dan menyebarkan budaya musyawarah dikalangan para sahabatnya. Beliau sering berkonsultasi dengan para pengikutnya dalam soal-soal kemasyarakatan. Akan tetapi dalam berkonsultasi nabi tidak hanya mengikuti satu pola saja, seringkali beliau bermusyawarah hanya dengan beberapa sahabat senior. Dan tidak jarang pula beliau meminta pertimbangan dari orang-orang yang ahli dalam hal yang dipersoalkan atau profesional. Adapun saat dimana beliau melemparkan masalah-masalah kepada pertemuan

[14] Juwita Permatasari, Skripsi, (Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Pengunduran Diri Calon Kepala Daerah dalam Hukum Positif), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, 2018), 18-19.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang lebih besar, khususnya masalah-masalah yang mempunyai dampak yang luas bagi masyarakat.[15]

Misalnya, ketika menjelang pertempuran Badar. Nabi memutuskan posisi bagi beliau dan pasukan Islam pada suatu tempat dekat suatu mata air. Kemudian seorang kelompok Anshar bernama Hubab bin Mundhir menghadap Nabi dan bertanya, "Apakah keputusanmu itu atas petunjuk Allah, sehingga kami tidak boleh bergeser dari tempat ini? Ataukah keputusan ini melainkan hanya strategi peperangan?" Nabi pun menjawab bahwa keputusannya adalah semata-mata perhitungan beliau dan tidak atas petunjuk Allah. Hubab menjawab, "Kalau halnya demikian wahai utusan Allah, tempat ini kurang tepat. Sebaiknya kita lebih maju ke muka, ke mata air paling depan. Kita bawa banyak tempat air untuk kita isi dari mata air itu, kemudian mata air kita tutup dengan pasir. Kalau terpaksa mundur kita masih dapat minum sedangkan musuh tidak". Nabi menerima baik saran Hubab, kemudian beliau bangkit dan bergerak maju dengan pasukan Islam menuju lokasi yang ditunjukkan oleh Hubab.[16]

Adapun saat pemilihan Abu Bakar sebagai khalifah, menurut Mawardi, pada hakikatnya pemilihan Abu Bakar di balai pertemuan Bani Saidah itu dilakukan oleh kelompok kecil yang terdiri dari lima orang selain Abu Bakar. Mereka ialah Umar bin Khaththab, Abu Ubaidah bin Jarah, Basyir bin Saad, Asid bin Khudair, dan Salim, seorang budak Abu Khuzaifah yang telah dimerdekakan. Dua diantara mereka dari kaum Muhajirin dan atau Quraisy, kemudian dua diantara lagi dari kaum Anshar, masing-masing dari unsur Khazraj dan unsur Aus. Pertemuan ini diadakan tanpa adanya rencana dan membuat sahabat-sahabat terdahulu tidak mengikutinya. Karena keadaan yang genting, sehingga memerlukan tindakan cepat dan tegas. Setelah itu, sahabat-

---

[15] Dr. Beni Ahmad Saebani, M. Si., *Fiqh Siyasah Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW hingga Khulafa' Ar-Rasyidun*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2008), 195-196.

[16] Ibid, 196.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sahabat terdahulu satu-persatu datang ke Abu Bakar untuk meminta di baiat secara sukarela.[17]

Dalam sistem pemerintahan Islam, jabatan khalifah tidak memiliki masa periode tertentu, sebagaimana dalam sistem republik. Namun, tidak berarti khalifah tidak dapat diberhentikan kapan saja. Sebab, ada hal-hal yang menyebabkan dan mengharuskan khalifah diberhentikan.[18]

Dalam *fiqh siya>sah* yang menjadi titik fokus pembahasan adalah tentang *ikhwal* pemimpin dan kekuasaan, sehingga Islam sangat konprehensif dalam membahas masalah pemimpin. Kekosongan tampuk dalam kepemimpinan harus segera dihindarkandan diingkari karena dapat menyebabkan urusan agama dan kaum muslim terlantar.

Sedangkan pada kondisi khalifah berhalangan sementara kedudukannya tidak boleh digati oleh *Washiy* (orang yang diberi wasiat pemerintahan) atau wakil, sebab akad khilafah telah terwujud pada dirinya dan tidak boleh seorang pun menggantikan kedudukannya. Dengan demikian konsep pelaksana tugas dalam Islam hanya berlaku seperti halnya pelaksana tugas sementara yang menjabat dengan rentang waktu yang tidak tertentu.[19]

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka penulis tertarik melakukan penelitian mengenai wewenang penjabat kepala daerah dalam menerbitkan dan membatalkan perizinan, untuk dijadikan sebuah kajian dalam skripsi. Maka penulis membuat judul kajian **"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"**.

---

[17] Ibid, 215.

[18] Suyuti Pulungan, *Fikh Siyasah Ajaran dan Penulisan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), 132.

[19] Rio Azhari, Skripsi, (Analisis Hukum Tentang Batasan Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara)Plt) Gubernur Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Riau, 2017), 6.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis mengidentifikasi permasalahan yang muncul di dalamnya, yaitu:

1. Pengertian dan dasar hukum pemerintah daerah serta kepala daerah
2. Pengertian penjabat kepala daerah
3. Kedudukan dan wewenang penjabat kepala daerah
4. Penjabat daerah dalam prespektif *fiqh siya>sah*

2. Batasan Masalah

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian tersebut lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Beberapa batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan dibatasi pada Pasal 132 A ayat 1 PP Nomor 49 Tahun 2008
2. Kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan dibatasi dalam *Fiqh Siya>sah*

C. Rumusan Masalah

Pemaparan latar belakang juga identifikasi masalah dan batasan masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana analisis *fiqh siya>sah* terhadap kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan?
2. Bagaimana ketentuan kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan menurut PP Nomor 49 Tahun 2008?

D. Kajian Pustaka

Hasil telaah kajian pustaka terhadap hasil penelitian sebelumnya, penulis tidak menjumpai judul penelitian yang memiliki kesamaan terkait subjek yaitu penjabat kepala daerah yang akan penulis lakukan, seperti:

1. Rio Azhari, Skripsi dengan judul "Analisis Hukum Tentang Batasan Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara (Plt) Gubernur Menurut

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014)", membahas tentang Pejabat Pelaksana (Plt) yang menduduki selama 20 bulan.[20] Skripsi ini membahas tentangn kurun waktu yang diduduki pelaksana tugas sementara sedangkan penelitian saya berisitentang kewenangan penjabat kepala daerah yang menduduki kekosongan kursi kepala daerah definitif.

2. Nabitah Zaki'ah Rahmi, Skripsi dengan judul "Tinjauan *Fiqh Siya>sah* terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)", skripsi ini membahas tentang pemberhentian bupati Mojokerto yang menyalahgunakan kewenangan dan menerima suap atas pembangunan menara telekomunikasi.[21] Dengan demikian perbedaan atas skripsi tersebut dengan penelitian saya ialah kewenangan yang disalah gunakan oleh bupati dengan keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh penjabat kepala daerah.
3. Juwita Permatasari, Skripsi dengan judul "Tinjauan *Fiqh Siya>sah* terhadap Pengunduran Diri Calon Kepala Daerah dalam Hukum Positif", membahas tentang kriteria kepala daerah dan pengunduran diri calon kepala daerah.[22] Skripsi tersebut membahas bagaimana kriteria calon kepala daerah sedangkan dalam penelitian saya membahas bagaimana kewenangan penjabat kepala daerah yang menggantikan kepala daerah definitif.

Penulis juga mengangkat beberapa studi penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada studi penelitian penulis. Berikut beberapa buku dan skripsi terkait dengan studi penelitian yang dilakukan penulis:

---

[20] Rio Azhari, Skripsi, (Analisis Hukum Tentang Batasan Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara (Plt) Gubernur Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Riau, 2017).

[21] Nabitah Zaki'ah Rahmi, Skripsi, (Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2020).

[22] Juwita Permatasari, Skripsi, (Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Pengunduran Diri Calon Kepala Daerah dalam Hukum Positif), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, 2018).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Penjabat Kepala Daerah, buku ini ditulis oleh Firdaus Arifin, S.H dan Fabian Riza Kurnia S, STP., M. H. buku ini membahas tentang kewenangan penjabat kepala daerah, kedudukan penjabat kepala daerah, dan teori pengisisan jabatan kepala daerah.[23]
2. Akhmad Marwi, jurnal dengan judul "Kewenangan Penjaat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)", membahas tentang kewenangan penjabat kepala daerah dalam urusan kepegawaian.[24]
3. Abdul Rohman, Yadi Supriyadi, Nurul Huda, jurnal dengan judul "Pengaruh Kepemimpinan Penjabat Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Desa Haurgombong", membahas tentang bagaimana kepemimpinan kepala daerah definitif dan penjabat kepala daerah.[25]

E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dibuat adalah untuk menjawab pertanyaan sebagaimana rumusan masalah di atas, sehingga nantinya dapat diketahui secara jelas dan terperinci tujuan diadakannya penelitian ini, adapun tujuan tersebut, antara lain:

1. Untuk mengetahui hasil analisis Pasal 132 A ayat 1 PP Nomor 49 Tahun 2008
2. Untuk mengetahui hasil analisis *Fiqh Siya>sah* terhadap kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Penelitian ini penulis harapkan mempunyai beberapa manfaat baik secara teoritis maupun praktis:

1. Aspek Teoritis

---

[23] Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019)

[24] Akhmad Marwi, *Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)*, Jurnal IUS, Vol IV, Nomor 3, (Desember, 2016).

[25] Abdul Rohman, Yadi Supriyadi, Nurul Huda, *Pengaruh Kepemimpinan Penjabat…*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan terhadap pengembangan Hukum Tata Negara, khususnya tentang:

1) Kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan menurut pasal 132 A ayat 1 PP Nomor 49 Tahun 2008
2) Tinjauan *fiqh siya>sah* terhadap penjabat kepala daerah.

2. Aspek Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai pedoman atau acuan bagi para akademisi, masyarakat serta pemerintah;

1) Bagi akademisi, diharapkan dapat menambah pengetahuan mengenai kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan
2) Bagi masyarakat, diharapkan mampu memahami dan melaksanakan sistem hukum terkait agar tidak terjadi kesalah pahaman dikemudian hari terhadap peraturan yang berlaku.

G. Definisi Operasional

Penulis mendefinisikan beberapa istilah guna kemudahan memahami penelitian ini:

1. *Fiqh Siya>sah* ialah ilmu yang mempelajari *h}a>l wa ih}wa>l* dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan serta kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemalahatan umat.[26]
2. Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundang-undangan dalam wujud konkritnya lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya berdasarkan apa yang dijelaskan di pasal 59 ayat 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.[27]

---

[26] Suyuti Pulungan, *Fikh Siyasah Ajaran…*, 26.

[27] Nabitah Zaki'ah Rahmi, Skripsi, (Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2020), 49.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Penjabat Kepala Daerah merupakan ranah jabatan sipil yang diperoleh dari hasil proses administrasi yang hanya menerima mandat pejabat pemerintahan diatasnya serta bukanlah kepala daerah definitif yang dipilih rakyat melalui pemilihan kepala daerah.[28]
4. Menerbitkan Perizinan, jika ada permohonan izin tertentu yang telah diajukan pada masa kepala daerah definitif yang ternyata oleh kepala daerah definitif tersebut tidak sempat diterbitkan izinnya, maka penjabat kepala daerah harus menerbitkan izin dimaksud, sebagaimana amanat Pasal 53 UUAP.[29]
5. Pasal 132 A ayat 1 PP Nomor 49 Tahun 2008 berisi tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditentukan bahwa: (1) Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 130 ayat 1 dan ayat 3 serta pasal 131 ayat 4, atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang: (a) melakukan mutasi pegawai; (b) membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelunya dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; (c) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan (d) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya. (2) Ketentuan sebagaimana

[28] Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala…*, 10.

[29] Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha…*, 175.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dimaksud pada angka satu (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.[30]

6. Definitif, menurut kamus besar Bahasa Indonesia arti definitif adalah sudah pasti (bukan untuk sementara).
7. Non Definitif, lawan dari definitif yang berarti sementara.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan strategi umun berupa tahapan-tahapan yang terencana secara sistemais yang dianut dalam pengambilan data dan analisis yang diperlukan untuk menjawab persoalan yang dihadapi terkait Analisis *Fiqh siya>sah* terhadap kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan menurut Pasal 132 A ayat 1 Nomor 49 Tahun 2008. Adapun metode yang diperlukan adalah sebagai berikut:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

   Jenis penelitian yang ditetapkan dalam penelitian kali ini adalah penelitian hukum (*legal research*). Istilah *legal research* atau bahasa Belanda *rechtsonderzoek* selalu normatif.[31] Penelitian hukum (*legal research*) adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan sesuai aturan hukum) atau *prinsip* hukum.[32] Sesuai permasalahan yang diangkat, maka jenis penelitian ini dapat dikategorikan penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dalam sebuah metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan

---

[30] Badan Kepegawaian Negara, *Penjelasan Atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian*, (Jakarta: Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara, 2015), 2.

[31] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta" Prenadamedia Group, 2005), 55.

[32] Ibid, 47.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

regulasi.[33] Oleh karena dalam pendekatan perundang-undangan peneliti melihat kepada bentuk peraturan perundang-undangan dan menelaah materi muatannya, peneliti perlu mempelajari dasar ontologis lahirnya undang-undang, landasan filosofis undang-undang, dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang.[34]

2. Data yang dikumpulkan

   Data yang diperlukan merupakan data yang dihimpun untuk menjawab pertanyaan dari rumusan masalah. Pada penelitian ini data yang digunakan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturah Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

3. Sumber Data

   Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

   1) Sumber data primer adalah data yang didapat dan diperoleh langsung dari sumber pertama atau sumber aslinya. Sumber data yang ada kaitannya dengan skripsi ini yakni kitab-kitab *fiqh siya>sah* dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.
   2) Sumber data sekunder adalah data penelitian yang diperoleh berdasarkan informasi langsung.[35] Bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen. Publikasi tentang hukum yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.[36]

4. Teknik Pengumpulan Data

   Begitu isu hukum ditetapkan, maka peneliti melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relefan terhadap isu yang dihadapi. Apabila didalam penelitian tersebut peneliti sudah menyebutkan

---

[33] Ibid, 137.

[34] Ibid, 142.

[35] Irfan Tamwifi, *Metode Penelitian*, (Surabaya: UINSA Press, 2014), 219-220.

[36] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005), 181.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang harus dilakukan oleh peneliti adalah mencari peraturan perundang-undang mengenai atau yang berkaitan dengan isu hukum tersebut.[37]

5. Teknik Pengolahan Data

Adapun teknik pengelolahan data untuk mempermudah dalam menganalisis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) *Editing*, adalah prosedur yang meningkatkan kualitas data yang berperan sebagai penanda data yang akan dimasukkan guna memeriksa kembali semua data yang diperoleh, terutama dari kelengkapan, kejelasan makna, kesesuaian, dan keselarasan antara satu dengan yang lain[38]
2) *Organizing*, yaitu menyusun dan mensistematika data yang diperoleh dalam rangka paparan yang sudah direncanakan yang tersusun pada bab III pada kajian teori penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan
3) *Analyzing*, merupakan bagian penting dalam kaidah metode ilmiah, yaitu analisis yang telah dideskripsikan dan dikumpulkan pada bab III dalam rangka menganalisa pada bab IV dalam rangka untuk menunjang bahasa atas proses menjawab permasalahan yang telah dipaparkan dalam rumusan masalah.

6. Teknik Analisis Data

Pada analisis data, penulis mengolah data yang didapatkan dan dimanfaatkan sedemikian rupa yang mengambil dari hasil yang telah dipaparkan pada latar belakang serta pembahasan bab II dan bab II sehingga dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang berkaitan dengan *fiqh siya>sah* yang berhubungan dengan kewenangan penjabat kepala daerah

I. Sistematika pembahasan

---

[37] Ibid, 237.

[38] Julio Warmansyah, *Metode Penelitian dan Pengolahan Data untuk Pengambilan Keputusan pada Perusahaan*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2020), 21.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Langkah-langkah guna memudahkan pembahasan masalah dalam penelitian ini supaya dapat dipahami permasalahan secara sistematis, maka pembahasannya disusun dalam per-bab yang masing-masing bab mengandung sub bab sehingga mendapatkan gambaran keterkaitan yang sistematis. Sistematika pembahasannya sebagai berikut:

Bab Pertama, merupakan pendahuluan yang akan diawali dengan membahas latar belakang yang berisikan sebab-sebab munculnya suatu pokok permasalahan sebagai pengantar agar lebih memahami isi penelitian ini. Selanjutnya terdapat sub bab seperti identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operational, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab Kedua, memuat tentang penjelasan teori terkait analisis *fiqh siya>sah* yang bertujuan untuk menganalisis pada sub bab selanjutnya. mulai dari pengertian *fiqh siya>sah*, ruang lingkup *fiqh siya>sah*, pembahasan terkait *fiqh siya>sah dustu>ri>yah* meliputi, *shar'i>yah, wad}'i>yah, tanfiz}i>yah* (lembaga eksekutif) dan konsep *wiza>rah/wazi>r* (kementrian), dan tinjauan penjabat kepala daerah menerbitkan perizinan menurut Islam.

Bab Ketiga, menjelaskan gambaran umum tentang pengertian kepala daerah, kedudukan kepala daerah, kewenangan kepala daerah dalam menerbitkan perizinan, pengertian penjabat kepala daerah, kedudukan penjabat kepala daerah, kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan.

Bab Keempat, memuat analisa *fiqh siya>sahi* terhadap pasal 132 a ayat 1 Pp Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Penjabat Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan.

Bab Kelima, memuat terkait penutup yang berisikan dua sub bab yakni kesimpulan dan saran, yang merupakan pemaparan singkat atas permasalahan yang terdapat pada penelitian ini. Beserta saran yang mempunyai keterkaitan dengan pembahasan penelitian ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

FIQH SIYA>SAH TERHADAP KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH

A. Pengertian *Fiqh Siya>sah*

Istilah *fiqh siya>sah* terdiri dari dua kata, yakni *fiqh* dan *siya>sah*. Sehingga diperoleh pemahaman yang tepat, maka perlu dijelaskan pengertian tiap-tiap kata baik dari segi bahasa dan istilah. Kata *fiqh* secara leksikal berarti tahu, paham, dan mengerti. *Fiqh* adalah istilah yang dipakai secara khusus didalam bidang hukum Islam atau yurisprudensi Islam.[1]

Kata *fiqh* berasal dari *fuqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara Bahasa, pengertian *fiqh* adalah "paham yang mendalam". Imam At-Tirmidzi dalam kutipan Amir Syarifuddin menyebut "*fiqh* tentang sesuatu" berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalaman sedalam-dalamnya. Kata "*fuqaha*" diungkapkan dalam Al-Qur'an sebanyak 20 kali, 19 diantaranya digunakan untuk pengertian "kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya". Berbeda dengan ilmu yang sudah terbentuk pasti (*qat}'i*), *fiqh* merupakan ilmu tentang hukum yang tidak pasti (*z}anni*). Menurut istilah *fiqh* adalah:

الْعِلْمُ بِالْأَحْكَامِ الشَّرْعِيَّةِ الْعَمَلِيَّةِ الْمُسْتَنْبِطَةِ مِنْ أَدِلَّتِهَا التَّفْصِيْلِيَّةِ

"Ilmu pengetahun atau penanaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (*tafs}ili*)".[2]

Secara terminologis, *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai *syara'* mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang *tafshili* (terperinci). Jadi *fiqh* menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan As-Sunnah yang disusun oleh para mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain, *fiqh* adalah ilmu pengetahuan tentang hukum Islam.[3]

---

[1] Dr. Beni Ahmad Saebani, M. Si., *Fiqh Siyasah Terminologi dan…*13.

[2] Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi…*, 2.

[3] Dr. Beni Ahmad Saebani, M. Si., *Fiqh Siyasah Terminologi dan…*, 14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sehingga dapat dipahami bahwa *fiqh* adalah upaya atas kesungguhan dari para ulama (*mujtahidin*) untuk mendalami dan menggali hukum-hukum *syara'* sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. *Fiqh* disebut juga dengan hukum Islam. Karena *fiqh* bersifat *ijtiha>di>yah*, pemahaman terhadap hukum *syara'* tersebut mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.[4]

Karena *fiqh* sebagai ilmu yang mana merupakan produk pemikiran dan ijtihad para mujtahid yang digali dan dirumuskan dari pokok-pokok atau dasar-dasar (*ushul*) syari'at, ia bukan pokok atau dasar. Sebab spesialisasi ilmu *fiqh* dibidang *furu'* (cabang) dari ajaran dasar atau pokok. Maka dari itu ilmu *fiqh* terdiri dari dua unsur, yaitu unsur ajaran pokok dan unsur ajaran *furu'*. Karena itulah ia dapat menerima perubahan sehingga sejalan dengan perubahan dan perkembangan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam aspek kehidupan sesuai dengan perubahan zaman dan tempat. Adapun syari'at yang dasar atau pokok sekali sehingga tidak boleh diubah atau diganti sedikitpun.

Dengan demikian kata "*fiqh*" identik dengan kata "syari'ah". Makna *harfiyah* syari'ah adalah jalan menuju sumber kehidupan. Syari'ah ialah rujukan tindakan umat Islam dalam beragama yang sangat erat hubungannya dengan masalah akidah, ibadah, dan muamalah. Menurut Muhaemin dkk, secara etimologis syari'ah berarti jalan yang dilalui air untuk diminum atau tangga tempat naik yang bertingkat-tingkat. Syari'ah juga diartikan sebagai jalan yang lurus atau *thari>qatun mustaqi>matun* sebagaimana diisyaratkan dalam Al-Qur'an surat Al-Jatsiyah ayat 18:

ثُمَّ جَعَلْنَٰكَ عَلَىٰ شَرِيعَةٍ مِّنَ ٱلْأَمْرِ فَٱتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَآءَ ٱلَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ ١٨

"Kemudian Kami jadikan engkau (Muhammad) untuk mengikuti syari'at (peraturan) dari (agama) itu, maka ikutilah (syari'at itu) dan janganlah engkau ikuti keinginan orang-orang yang tidak mengetahui".[5]

Kata *siya>sah* yang berasal dari *sa>sa*, berarti mengatur, mengurus, memerintah atau pemerintahan, politik, dan pembuatan kebijaksanaan.

---

[4] Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi…*, 3.

[5] Dr. Beni Ahmad Saebani, M. Si., *Fiqh Siyasah Terminologi dan…*, 14

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengertian pembahasan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siya>sah* adalah megatur, mengurus, dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencangkup sesuatu.[6]

Secara linguistik, *siya>sah* artinya mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan, sebagaimana dalam kalimat *sa>sa al-qaum*, yang berarti mengatur kaum, memerintah kaum, dan memimpin kaum. *Siya>sah* menurut bahasa mengandung beberapa arti, seperti kata yang diartikan memerintah, membuat kebijaksanaan, pengurusan, dan pengendalian. Adapun pengertian istilahinya *siya>sah* adalah :

تَدْبِيْرُ مَصَالِحِ الْعِبَادِ وَقَفَ عَلَى الشَّرْعِ

"Pengurusan kemashlahatan umat manusia sesuai dengan syara'".

Secara terminologi, definisi dari Abdul Wahab Khallaf menyatakan bahwa *siya>sah* adalah peraturan perundangan yang diciptakan guna memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Sementara tokoh lain seperti Louis Ma'luf mendefinisikan bahwa *siya>sah* adalah membuat kemaslahatan manusia dengan cara membimbing mereka menuju kejalan keselamatan. Serta Ibnu Manzhur mendefinisikan bahwa *siya>sah* ialah mengatur atau memimpin sesuatu yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.

Ketiga definisi diatas bersifat secara umum (keseluruhan) dan tidak melihat atau mempertimbangkan nilai-nilai syariat, meskipun tujuannya sama-sama ingin mencapai kemaslahatan. Selain tiga tokoh tersebut adapun definisi dari Ibn Qayyim Al-Jawziyah yang dikemukakan berbunyi *siya>sah* adalah suatu perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari kebinasaan, meskipun perbuatan tersebut tidak ditetapkan oleh Rasusullah SAW atau diwahyukan kepada Rasul oleh Allah SWT. Selain itu ada juga definisi yang dirumuskan oleh Ahmad Fathi Bahansi yang menyatakan bahwa

[6] Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi…*, 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

siya>sah adalah pengaturan kepentingan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan ketentuan *syara'*.[7]

Siya>sah adalah pengurusan kepentingan-kepentingan (*mashalih*) umat manusia sesuai dengan *syara'* demi terciptanya kemashlahatan. Kemashlahatan dalam istilah ushul *fiqh* adalah *al-mashlahah* yang sama dengan kata *al-manfa'ah* sebagai bentuk tunggal dari kata *al-mashalih*. Menurut Racmat Syafe'i semua yang mengandung manfaat dikategorikan sebagai kemaslahatan, baik manfaat melalui asalnya maupun melalui suatu proses seperti menghasilkan kenikmatan, keuntungan, dan faedah, atau mencegah segala bentuk kemudharatan.[8]

Fiqh siya>sah membicarakan perundang-undanngan yang menyangkut pengaturan hubungan antar warga negara dengan warga negara lainnya, hubungan antar warga negara dengan lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara.[9]

Demikian dapat disimpulkan bahwa *fiqh siya>sah* adalah salah satu aspek hukum Islam yang mana membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi untuk mencapai kemaslahatan bagi umat manusia itu sendiri.

Sebagai ilmu ketatanegaraan dalam Islam *fiqh siya>sah* membicarakan antara lain tentang: (1) siapa sumber kekuasaan; (2) siapa pelaksana kekuasaan; (3) apa dasar kekuasaan; dan (4) bagaimana cara-cara pelaksanaan kekuasaan menjalankan tugas kekuasaan yang diberikan kepadanya, dan kepada siapa pelaksana kekuasaan mempertanggung jawabkan atas kekuasaannya.[10]

B. Ruang lingkup *Fiqh Siya>sah*

Perbedaan di kalangan ulama menentukan bagaimana pembagian ruang lingkup *fiqh siya>sah*. Diantaranya ada yang membagi menjadi lima bidang dan ada yang menetapkan menjadi empat atau tiga bidang pembahasan. Bahkan

---

[7] Ibid, 3-4.

[8] Dr. Beni Ahmad Saebani, M. Si., *Fiqh Siyasah Terminologi dan…*, 26.

[9] Ibid, 25.

[10] Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi…*, 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sebagian ulama memberi ruang lingkup *fiqh siya>sah* hingga menjadi delapan bidang. Namun perbedaan ini hanya bersifat teknis.[11]

Menurut Imam Al-Mawardi di dalam kitabnya yang berjudul *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah* lingkup kajian *fiqh siya>sah* mencangkup kebijaksaan pemerintah tentang *siya>sah dusturiyyah* (peraturan perundang-undangan), *siya>sah maliyah* (ekonomi dan moneter), *siya>sah qadha'iyyah* (peradilan), *siya>sah harbiyah* (hukum perang), dan *siya>sah idariyyah* (administrasi negara). Adapun Imam Ibn Tamiyyah, meringkas menjadi empat bidang kajian, yaitu *siya>sah maliyah* (ekonomi dan moneter), *siya>sah qadha'iyyah* (peradilan), *siya>sah idariyyah* (administrasi negara), dan *siya>sah dauliyyah* atau *siya>sah kharijiyyah* (hubungan internasional). Sementara Abdul Wahab Khallaf dalam kitabnya berjudul *al-Siya>sah Al-Syar'iyyah* lebih mempersempitnya menjadi tia bidang kajian saja, yaitu *siya>sah qadha'iyyah* (peradilan), *siya>sah dauliyyah* atau *siya>sah kharijiyyah* (hubungan internasional), dan *siya>sah idariyyah* (administrasi negara).[12]

Berbeda dengan tiga tokoh diatas, T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy salah satu ulama terkemuka membagi menjadi delapan ruang lingkup dalam *fiqh siya>sah* sebagaimana berikut:

1. *Siya>sah Dusturiyyah Syar'iyyah* (politik pembuatan perundang-undangan)
2. *Siya>sah Tasyri'iyyah Syar'iyyah* (politik hukum)
3. *Siya>sah Qadha'iyyah Syar'iyyah* (politik peradilan)
4. *Siya>sah Maliyyah Syar'iyyah* (politik ekonomi dan moneter)
5. *Siya>sah Idariyyah Syar'yyah* (politik administrasi negara)
6. *Siya>sah Dauliyyah* atau *Siya>sah Kharijiyyah Syar'iyyah* (politik houngan internasional)
7. *Siya>sah Tanfiz}i>yah Syar'iyyah* (politik pelaksanaan perundang-undangan)

[11] Ibid, 14.

[12] Ibid, 14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

8. *Siya>sah Harbiyyah Syar'iyyah* (politik peperangan).[13]

Pembidangan *fiqh siya>sah* yang ada telah, sedang dan akan berubah sesuai dengan pola hubungan antar manusia serta bidang kehidupan manusia yang membutuhkan pengaturan *siya>sah*. Dengan demikian *siya>sah* dibedakan menjadi tiga sebagaimana berikut:

1. *Siya>sah Dusturiyyah Syar'iyyah* (politik pembuatan perundang-undangan), yang bertugas mengatur hubungan antar warga negara dengan lembaga negra yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu negara
2. *Siya>sah Dauliyyah* atau *Siya>sah Kharijiyyah Syar'iyyah* (politik hubungan internasional), yang bertugas mengatur antara warga negara dengan lembaga negara dari negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara dari negara lain
3. *Siya>sah Maliyyah Syar'iyyah* (politik ekonomi dan moneter), mengatur tentang pemasukan, pengelolaan, dan pengeluaran uang milik negara.[14]

Siya>sah Dusturi>yah Syar'iyyah (politik pembuatan perundang-undangan) meliputi pengkajian pengertian tentang hukum (*tashri'i>yah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qad}a'i>yah*) oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan (*ida>ri>yah*) oleh birokrasi atau eksekutif. *Siya>sah Dauli>yah* atau *Siya>sah Khari>ji>yah Shar'i>yah* (politik hubungan internasional) mencangkup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim dengan warga negara non muslim yang berbeda kebangsaan (*al-siya>sah al-duali al-khashsh*) atau disebut juga hukum perdata internasional dan hubungan diplomatik antara negara muslim dengan non muslim (*al-siya>sah al-duali al-'am*) atau disebut juga dengan hubungan internasional. Hukum perdata internasional berwenang menyangkut permasalahan jual-beli, perjanjian, perikatan dan hutang-piutang yang dilakukan warga negara muslim dengan warga negara lain. Adapun hubungan

---

[13] Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Uat dalam Rambu-rambu* Syari'ah, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), 30.

[14] Ibid, 31

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

internasional berwenang mengatur antara lain politik kebijakan negara Islam dalam masa damai dan perang. Hubungan dalam masa damai menyangkut tentang kebijaksanaan negara yang mengangkat dua dan konsul, hak-hak istimewa mereka, tugas dan kewajibannya. Sedangkan dalam masa perang (*siya>sah harbiyah*) menyangkut antara lain tentang dasar-dasar diizinkannya berperang, pengumuman perang, etika berperang, tawanan perang, dan genjatan senjata. *Siya>sah Mali>yah Syar'iyyah* (politik ekonomi dan moneter) membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran,dan belanja negara, perdagangan inernasional, kepentingan atau hak-hak publik, pajak, dan perbankan.[15]

C. *Fiqh Siya>sah Dustu>ri>yah* Meliputi, *Shar'i>yah*, *Wad}'i>yah*, *Tanfiz}i>yah* (lembaga eksekutif) Dan Konsep *Wiza>rah*/*Wazi>r* (kementrian)

Dalam *fiqh siya>sah*, konstitusi dapat disebut juga dengan *dusturi*. 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, dan atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi).[16]

Siya>sah dustu>ri>yah adalah bagian *fiqh siya>sah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. *Fiqh siya>sah dustu>ri>yah* adalah *siya>sah* 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 siya>sah dustu>ri>yah* adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya

[15] Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi…*, 15.

[16] Ibid, 178.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada didalam masyarakatnya.

a. Fiqh Siya>sah Dustu>ri>yah Shar'i>yah

Siya>sah Shar'i>yah dapat diartikan dengan ketentuan kebijaksaan dalam mengurus masalah kenegaraan yang berdasarkan syariat. Khallaf merumuskan *siya>sah syar'iyyah* dengan:

تَدْبِيْرُ الْشُئُوْنِ الْعَامَّةِ لِلدَّوْلَةِ الإِسْلَامِيَّةِ بِمَا يُكْفَلُ تَحْقِيْقِ الْمَصَالِحِ وَ دَفْعِ الْمُضَار مِمَّا لَا يَتعدى حُدُوْدِ الشَّرِيْعَةِ وَأُصُوْلهَا الْكُلِيَّةِ وَ أَنْ لَمْ يَتَّفِقُ بِأَقْوَالِ الْأَئِمَّةِ الْمُجْتَهِدِيْنَ

"Pengelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintahan Islam yang dapat menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudharatan atau keburukan dari masyarakat Islam dengan tidak bertentangan (melanggar) ketentuan syariat Islam dan prinsip-prinsipnya yang umum meskipun tidak sesuai dengan pendapat para ulama mujtahid".

Khallaf menjelaskan bahwa yang dimaksudkan dengan masalah umum umat Islam ialah segala hal yang membutuhkan pengaturan dalam kehidupan mereka, baik dalam bidang perundang-undangan, keuangan dan moneter, peradilan, eksekutif, dan masalah dalam negeri ataupun hubungan internasional.

Abdurrahman Taj merumuskan bahwa *siya>sah syar'iyyah* sebagai hukum-hukum yang mengatur kepentingan negara, yang mengorganisasi permasalahan umat sesuai dengan syariat dan dasar-dasar yang umum demi terciptanya tujuan-tujuan kemasyarakatan, meskipun pengaturan tersebut tidak ditegaskan baik oleh Al-Qur'an maupun Al-Sunnah.

Sementara itu para *fuqaha* mendefinisikan *siya>sah* syar'iyyah sebagai kewenangan penguasa atau pemerintahan untuk melakukan kebijakan-kebijakan politik yang mengacu dalam kemaslahatan melalui peraturan yang tidak bertentangan dengan dasar-dasar agama walaupun tidak terdapat dalil-dalil yang khusus mengenai hal itu.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sehingga hakikat *siya>sah Shar'i>yah* dapat disimpulkan bahwa sumber-sumber pokok *siya>sah Shar'i>yah* adalah wahyu Al-Qu'an dan Al-Sunnah. Kedua sumber inilah yang menjadi acuan dasar bagi pemegang pemerintahan guna menciptakan peraturan, perundangan-undangan, dan mengatur kehidupan bernegara. Namun, karena kedua sumber tersebut sangat terbatas sedangkan perkembangan kemasyarakatan selalu dinamis, maka sumber atau acuan untuk menciptakan perundang-undangan juga terdapat pada manusia dan lingkungannya sendiri. Sumber-sumber ini dapat berupa para ahli, yurisprudensi, adat istiadat masyarakat yang bersangkutan, pengalaman dan warisan budaya.[17]

b. Fiqh Siya>sah Dustu>ri>yah Wadh'iyyah

Istilah *siya>sah wad'iyyah* yaitu *siya>sah* didapat berdasarkan pada pengalaman sejarah dan adat masyarakat serta hasil oleh pemikiran manusia dalam mengatur hidup manusia mengenai cara bermasyarakat dan bernegara. Menurut Suyuthi, *siya>sah* ini bercorah pada pengertian umum tanpa memperhatikan nilai-nilai syari'at agama sekalipun tujuannya untuk mewujudkan kemaslahatan agama.[18]

Siya>sah wadh'iyyah hanya memiliki satu sumber saja, yaitu sumber dari bawah atau sumber yang berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungannya seperti *ara'a al-bas}ar* atau biasa disebut dengan pandangan para ahli atau pakar, *al 'urf'*(uruf) atau kebiasaan, *al 'adah* (lingkunagan), *tajarib* (pengalaman-pengalaman), *al-awda'al mauruthah* (aturan-aturan terdahulu yang diwariskan). Sumber-sumber hukum yang berasal dari manusia dan lingkungannya itu berbeda-beda terus menerus berkembang.

Siya>sah wad}'i>yah sangat bisa jadi bertentangan dengan ajaran Islam karena dalam proses penyusunannya memang tidak lebih dulu

---

[17] Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi…*, 5-6.

[18] Randi Muchariman, Helmi Al Djufri, *Siyasah Kebangsaan Analisis Siklus Seratus Tahun Bangsa Indonesia (1928-2028) dalam Perspektif Pemikiran Imam Al Ghazali dan Ibnu* Khaldun, (Purwokerto: Penuliis Muda, 2016), 7-8.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

merujuk pada ajaran atau norma agama. Meskipun demikian, hal ini bukan berarti setiap *siya>sah wad}'i>yah* pasti tidak Islami. *Siya>sah wadh'iyyah* bisa saja bernilai Islamiyah atau dapat dikategorikan *siya>sah shar'i>yah* selama ia memenuhi enam kriteria sebagai berikut:

1) Isinya sesuai atau sejalan atau tidak bertentangan secara hakiki dengan syari'at Islam
2) Peraturan itu meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan
3) Tidak memberatkan masyarakat
4) Untuk menegakkan keadilan
5) Dapat mewujudkan kemaslahatan dan mampu menjauhkan kemudaratan
6) Prosedur pembentukannya melalui musyawarah

Siya>sah wad}'i>yah hanya bertujuan untuk mengantarkan rakyat menggapai kemaslahatan dan kebahagiaan duniawi saja.[19]

c. Fiqh Siya>sah Dustu>ri>yah Tanfiz}i>yah

Dalam persoalan *siya>sah tanfiz}i>yah* meliputi *Imamah, bai'ah,* dan *wali al-hadi*.

a) Imamah

Kata-kata *imam* didalam Al-Qur'an baik dalam bentuk mufrad atau tunggal maupun dalam bentuk jamak atau yang di*idhofah*kan tidak kurang dari 12 kali disebutkan. Pada umumnya kata kata imam menunjukkan kepada bimbingan tentang kebaikan, meskipun kadang-kadang dipakai untuk seorang pemimpin suatu kaum dalam arti yang tidak baik, seperti dalam surat At-Taubah ayat 12 dan surat Al-Qashash ayat 41.

... فَقَٰتِلُوٓاْ أَئِمَّةَ ٱلۡكُفۡرِ ... ١٢

"… maka perangilah pemimpin-pemimpin kafir itu…"

[19] Anjeli Adelia Febnalani Z, Skripsi, (Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Aparatur Sipil Negara dalam Pelayanan Masyarakat (Studi di Desa Natar Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan)), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, 2018), 20-21

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

وَجَعَلْنَٰهُمْ أَئِمَّةً يَدْعُونَ إِلَى ٱلنَّارِ ۖ وَيَوْمَ ٱلْقِيَٰمَةِ لَا يُنصَرُونَ ﴿٤١﴾

"Dan Kami jadikan mereka para pemimpin yang mengajak (manusia) ke neraka dan pada hari kiamat mereka tidak akan ditolong".

Adapun ayat yang menunjukkan *imam* sebagai ikutan yang baik, seperti:

... أَحْصَيْنَٰهُ فِىٓ إِمَامٍ مُّبِينٍ ﴿١٢﴾

"… Kami kumpulkan dalam kitab yang jelas (lauh mahfudz)".

...إِنِّى جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ۖ ... ﴿١٢٤﴾

"… Sesunguhnya Aku menjadikan engkau sebagai pemimpin bagi seluruh manusia…"[20]

Istilah *Imamah* sering dipergunakan dalam menyebutkan negara dalam kajian keislaman. Al-Mawardi mengatakan bahwa *imam* adalah khalifah, raja, sultan, atau kepala negara. Ia memberi pengertian *Imamah* sebagai Lembaga yang dibentuk untuk menggantikan nabi dalam tugasnya menjaga agama dan mengatur dunia. Sebagai tokoh perumus konsep Imamah ia menggagas perlunya Imamah dengan alasan untuk merealisasikan ketertiban dan perselisihan dan arti kata *ulil al-amr* berarti Imamah.[21]

Taqiyudiin al-Nabhani menyamakan *Imamah* dengan *khalifah*. Menurutnya, khalifah adalah kepemimpinan umum bagi seluruh kaum muslimin di dunia untuk menegakkan hukum-hukum syari'at Islam dan mengemban dakwah Islam ke segenap penjuru dunia. Adapun Al-Taftazani sebagaimana dikutip oleh Al-Jarjani menganggap *Imamah* dan *khalifah* adalah kepemimpinan umum dalam mengurus urusan dunia dan masalah agama. Menurut Ibu Khaldun, *imamah* adalah

[20] Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi…*, 54-55.

[21] Sutisna, *Pemilihan Kepala Negara Perspektif Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish, 2014),10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tanggung jawab umum yang dikehendaki oleh peraturan syariat untuk mewujudkan kemashlahatan dunia dan akhirat bagi umat yang merujuk padanya.[22]

Imamah (kepemipinan) bertugas sebagai penganti kenabian dalam melindungi agama dan mengatur kemashlahatan hidup. Tugas seorang imam adalah mengawasi, memimpin, dan memperhatikan orang-orang yang menerima kepemimpinannya.[23]

Imamah secara epistomologi berarti pemegang kekuasaan atas umat. Syekh Abu Zahrah menyatakan bahwa Imamah itu berarti juga *khalifah*, hal ini dsebabkan karena orang yang menjadi khlifah adalah penguasa tertinggi (pimpinan tertinggi) bagi umat Islam setelah nabi wafat.[24]

Pengertian Imamah baik secara etimologis maupun terminologis, menunjukkan bahwa istilah-istilah itu muncul dalam sejarah Islam sebagai sebutan bagi institusi politik untuk menggantikan fungsi kenabian dalam urusan agama dan urusan politik. Secara historis institusi khilafah muncul sejak terpilihnya Abu Bakar sebagai khilafah rasulullah dalam meimpin umat Islam sehari setelah beliau wafat. Kemudian setelah Abu Bakar wafat berturut-turut terpilih Umar bin Khattab, Ustman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib dalam kedudukan yang sama. Jadi perkembangan arti khilafah dari penggantian kepada pemerintahan alias institusi pemerintahan dirasionalkan dan diberi label agama yang dikaitkan dengan kedudukan Abu Bakar dan penerusnya dalam memimpin umat Islam dalam urusan agama dan politik.[25]

b) Bai'ah

---

[22] Ibid, 11.

[23] Imam Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah* Islam, (Jakarta: Qisthi Press, 2014), 9.

[24] Ali Ahmad, *Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah al-Isna 'Asyariyah*, 16.

[25] Suyuti Pulungan, *Fikh Siyasah Ajaran…*, 45.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bai'at (*mubaya'ah*) pengakuan mematuhi dan menaati imam yang dilakukan oleh *ahl al-hall wa al-'aqd* dan sesudah permusyawaratan. Diaud-din Rais mengutip pendapat Ibnu Khaldun tentang *ba'iat* ini dan menjelaskan, apabila membai'at seorang amir dan mengikatkan perjanjian mereka meletakkan tangan-tangan mereka ditangannya untuk menguatkan perjanjian. Hal itu serupa dengan berbuatan si penjual dan si pembeli karena itu dinamakanlah ia bai'at.

Adapun dalil-dalildari Al-Qur'an yang berkaitan dengan *ba'iat*:

إِنَّ ٱلَّذِينَ يُبَايِعُونَكَ إِنَّمَا يُبَايِعُونَ ٱللَّهَ يَدُ ٱللَّهِ فَوْقَ أَيْدِيهِمْ ۚ فَمَن نَّكَثَ فَإِنَّمَا يَنكُثُ عَلَىٰ نَفْسِهِۦ ۖ وَمَنْ أَوْفَىٰ بِمَا عَٰهَدَ عَلَيْهُ ٱللَّهَ فَسَيُؤْتِيهِ أَجْرًا عَظِيمًا ﴿١٠﴾

"Sesungguhnya orang-orang yang berjanji teguh kepada engau (Muhammad), mereka hanya berjanji teguh kepada Allah. Tangan Allah diatas tangan mereka. Barang siapa yang melanggar janjinya maka bahaya pelanggaran itu akan menimpa dirinya. Dan barang siapa yang menepati janjinya kepada Allah, maka Allah pasti menganugrahi pahala yang besar kepadanya".

Bai'at pertama terhadap khalifah terjadi di syakifah bani sa'idah yang dijelaskan oleh Ibnu Kutaibah Addainuri sebagai berikut: "Kemudian Abu Bakar menghadap kepada orang-orang anshor untuk memuji Allah dan mengajak mereka untuk bersatu dan melarang berpecah belah selanjutnya Abu Bakar berkata, "saya nasihatkan kepadamu untuk membai'at salah seorang diantara dua orang ini, yaitu Abi Ubaidah bin Jaroh atau Umar", kemudian Umar berkata, "Demi Allah akan terjadikah itu? Padahal, tuan (Abu Bakar), ada diantara kita, tuanlah yang paling berhak memegang persoalan ini, tuan adalah lebih dahulu jadi sahabat rasululah daripada kami, tuanlah muhajirin yang paling utama, tuanlah yang menggantikan rasulullah mengimami shalat, dan shalat adalah rukun slam yang paling utama.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Maka siapakah yang lebih pantas mengurusi persoalan ini daripada tuan? ulurkanlah tangan tuan, saya membai'at tuan".[26]

Dari uraian diatas tampak bahwa yang membai'at itu adalah *ahl al hal wa al-'aqd* dan kemudian dapat diikuti oleh rakyat pada umumnya seperti pada kasus pembai'atan Utsman. Akan tetapi, pada umumnya pembai'atan itu dianggap sah apabila dilakukan oleh angota-anggota *al-hal wa al-aqd* sebagai wakil rakyat, sebagaimana terjadi pada kasus Abu bakar.

Ada kemungkinan tidak seluruh anggota *al-hal wa al-'aqd* membai'at imam keadaan demikian harus dihindari sedapat mungkin, yaitu dengan jalan musyawah untuk mencapai kesepakatan. Akan tetapi, apabila cara musyawarah tidak menghasilkan kesepakatan, maka imam dapat di bai'at oleh mayoritas *ahl halli wa al-'aqd*. Apabila telah di bai'at oleh mayoritas *ahl halli wa al-'aqd*, maka golongan minoritas *ahl halli wa al'aqd* maka harus tetap menaati dan membantu si imam, dan tidak boleh berusaha menjatuhkan si imam, kecuali kalau si imam melakukan kekafiran yang nyata (*kufran buawahan*).[27]

c) Wali Al-Hadi

Imamah itu dapat terjadi karena salah satu cara dari dua cara. Pertama, dengan pemilihan *ahl al-hal wa al-aqdi*. Kedua, dengan janji (penyerahan kekuasaan) *imam* yang sebelumnya.

Cara yang kedua itulah yang dimaksud dengan *waliyul ahdi*. Cara ini diperkenankan atas dasar:

1. Abu Bakar r.a menunjuk Umar r.a yang kemudian kaum muslimin menetapkan keimamam (Imamah) Umar dengan penunjukkan Abu Bakar tadi

[26] Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi…*, 66

[27] Ibid, 68

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Umar r.a menunjuk pengangkatan khalifah kepada *ahlu syura'* (imam orang sahabat) yang kemudian disetujui atau di benarkan oleh sahabat yang lain. Jadi, didalam kasus ini bukan menunjuk seseorang tetapi menyerahkan pengangkatan khalifah kepada sekelompok orang (*ahlu syura'* yang berwenang).[28]

d. Konsep Wiza>rah/Wazi>r

Al-Wiza>rah (kementrian) merupakan lembaga tertinggi pemerintahan dan jabatan kekuasaan. Kata *Al-Wiza>rah* memberikan pengertian pertolongan secara mutlak. Sebab kata *Al-Wiza>rah* dappar diambil dari kata *al-mu'a>zarah* yang berarti *al-mu'a>wanah* (saling menolong atau membantu). Bisa juga diambildari kata *al-wizr* yang berarti *ats-tsaql* (berat), seolah-olah beban dengan reaksinya ini membebaninya dan memberatkannya sehingga membutuhkan bantuan secara mutlak.[29]

Sementara Al-Mawardi lebih merinci lagi tiga pendapat tentang asal-usul kata *wiza>rah* ini. Pertama, *wiza>rah* berasal dari kata *al-wiza>r* yang berarti *al-thuql* (beban), karena *wazi>r* memikul tugas yang disebabkan oleh kepala negara kepadanya. Kedua, *wiza>rah* diambil dari kata *al-wazar* yang berarti *al-majl* (tempat kembali). Pengertian ini dapat dilihat dari ungkapan Al-Qur'an *kalla> la> wazi>ra* "كَلاَّ لَا وَزَر" (sekali-kali tidak. Tak ada tempat kembali (perlindungan) pada hari kiamat). Dinamakan demikian, karena kepala negara membutuhkan pemikiran dan pendapat *wazi>r*nya sebagai tempat kembali untuk menentukan dan memutuskan kebijaksanaan negara. Ketiga, *wiza>rah* juga berasal dari *al-azr* yang berarti *al-z}uhru* (punggung). Ini sesuai dengan fungsi dan tugas *wazi>r* yang menjadi tulang punggung bagi pelaksanaan kekuasaaan

[28] Ibid, 70

[29] Al-Allamah Abdurrahman bin Muhammad bin Khaldun, *Mukaddimah Ibnu* Khaldun, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2001), 423.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepala negara sebagaimana halnya badan menjadi kuat tegak berdiri karena ditopang oleh punggung.[30]

Pada umumnya, ulama mengambil dasar-dasar adanya kementrian (*wizarah*) dengan dua alasan:

1. Firman Allah dalam Al-Qur'an

   وَٱجۡعَل لِّي وَزِيرٗا مِّنۡ أَهۡلِي ٢٩ هَٰرُونَ أَخِي ٣٠ ٱشۡدُدۡ بِهِۦٓ أَزۡرِي ٣١ وَأَشۡرِكۡهُ فِيٓ أَمۡرِي ٣٢

   "Dan jadikanlah untukku seorang *wazi>r* dari keluargaku, yaitu Harun, saudaraku. Teguhkanlah kekuatanku dengan dia dan jadikanlah sekutu dalam urusanku".

   Berdasarkan *mafhum aula*, maka apabila *wazi>r* itu diperbolehkan di dalam masalah-masalah kenabian, maka lebih-lebih diperbolehkan adanya *wazi>r* didalam imamah

2. Karena alasan yang sifatnya praktis, yakni *imam* tidak mungkin sanggup melaksanakan tugas-tugasnya di dalam mengatur umat tanpa adanya *na>ib* (wali atau *wazi>r*). Dengan adanya *wazi>r* yang membantu *imam* di dalam mengurus umat maka akan lebih baik pelaksanaannya dan terhindar dari kekeliruan serta kesalahan.[31]

Wiza>rah dibagi menjadi dua jenis, yaitu *wiza>rah tafwid}* dan *wiza>rah tanfiz}*. *Wiza>rah tafwid}* adalah kementrian yang diberi limpahan kekuasaan penuh untuk melaksanakan berbagai urusan yang dipandang perlu menurut pertimbangannya tanpa terlebih dahulu meminta iin kepada kepala negara. *Wiza>rah tanfiz}* adalah kementrian yang diserahi tugas sebagai pelaksana kebijaksanaan kepala negara tanpa kekuasaan apapun.[32]

Adapun perbedaan antara *wazi>r tafwid}* dan *wazi>r tanfiz}*, sebagaimana tabel berikut:

Wazi>r Tafwid}	***Wazi>r Tanfiz}***

[30] Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi…*, 166-167.

[31] Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi…*, 77-78.

[32] Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., *Fiqh Politik Gagasan, Harapan, dan* Kenyataan, (Jakarta:Amzah, 2020), 256.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Boleh iktu campur dalam peradilan	Tidak boleh ikut campur dalam peradilan
Boleh mengangkat gubernur	Tidak boleh mengangkat guernur
Dapat menjadi panglia tertinggi	Tidak memiliki kekuasaan tersebut
Mempunyai wewenang untuk menguasai harta negara dan mengeluarkannya dari Baitul mal	Tidak mempunyai wewenang tersebut[33]

1.1 Perbedaan *Wazi>r Tafwid}* dan *Wazi>r Tanfiz}*

Abdul Qadim Zallum menyebut *wiza>rah tafwid}* sebagai pembantu *khalifah* dibidang pemerintahan, sedangkan *wizarah tanfiz}* sebagai pembantu *khalifah* dibidang administrasi. Karena jabatan Menteri ini penting dalam membantu kelancaran tugas-tugas pemerintahan, maka *khalifah* harus cermat dalam memilih dan mengangkat Menteri. Dalam hal ini, patut diperhatikam tulisan al-Ma'mun salah seorang penguasa dinasti Abbasiyyah, yaitu: "Sesungguhnya aku mencari seseorang untuk melaksanakan sebagian urusanku ini, seorang laki-laki yang menghimpu sifat-sifat kebaikan, yang memiliki kesucian akhlak dan kelurusan dalam tindakan-tindakannya. Seseorang yang terdidik dan berpengalaman. Apabila ia diberikan amanah atau tugas rahasia, ia akan melaksanakannya. Jika ia diberikan tugas-tugas penting, ia akan menjalankannya. Ia berdiam diri karena dorongan sifat sabarnya dan berbicara atas dasar ilmunya. Ia dapat memahami persoalan dengan cepat. Ia memilik sifat para pemimpin, kecermatan seorang cendekiawan, kerendahan hati dan kesederhanaan ulama, dan kedalaman paham fuqaha'. Jika ia diberi kebaikan, ia bersyukur. Jika ia di timpa musibah, ia bersabar. Ia tidak menjual nasib hari ini dengan kerugian hari esok. Ia mampu mengambil simpati hati manusia dengan kefasihan lisannya dan kebenaran keterangannya".[34]

Dengan adanya perbedaan tugas, mengakibatkan beda didalam persyaratan bagi *wazi>r tafwid}* dan *wazi>r tanfiz}*, sebagai berikut:

[33] Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi…*, 78.

[34] Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., *Fiqh Politik Gagasan…*, 256.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. *Wazi>r tafwid}* haruslah orang beragama Islam, *wazi>r tanfiz}* dapat non muslim
2. Tahu tentang hukum-hukum Islam, syarat ini hanya untuk *wazi>r tafwid}*
3. Tahu mengenai strategi dan taktik perang dan tahu cara-cara mengurus keuangan negara menjadi persyaratan untuk *wazi>r tafwid}* dan tidak menjadi syarat untuk *wazi>r tanfiz}*.[35]

Berdasarkan pengertian secara luas dan besarnya wewenang dan tanggung jawab *wazi>r tafwid}* maka syarat yang harus dipenuhi sama seperti dengan syarat kepala negara. Sementara *wazi>r tanfiz}* hanyalah penghubung antara kepala negara dengan rakyat yang mana menerjemahkan dan melaksanakan kebijaksanaan politik yang diputuskan oleh kepala negara atau *wazi>r tafwid}* agar dapat dipahami dan diterima oleh masyarakat luas.[36]

Dengan demikian dapat diambil garis besarnya tentang *wazi>r tafwid}* dan *wazi>r tanfiz}* menurut para ulama. Meskipun ada sarjana-sarjana muslim yang menyamakan *wazi>r tafwid}* dengan perdana menteri atau wakil presiden dan menyamakan *wazi>r tanfiz}* dengan menteri-menteri lainnya. Karena sudah tentu hal tersebut tidaklah persis demikian, sebab sudah tentu kondisi serta konstilasi politik zaman Daulah Abbasiyyah sangat jauh berbeda dengan zaman sekarang. Satu hal yang barangkali dapat ditarik dari konsep tentang *wazi>r* ini ialah kepala negara dapat mengangkat pembantu-pembantunya dan menyerahkan (mendelegir) sebagian kekuasaan atau wewenang yang ada padanya kepada para pembantunya dengan tujuan agar tugas-tugas *imam* yang cukup berat dapat terbantu dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya demi kemaslahatan bersama.[37]

---

[35] Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi…*, 79.

[36] Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi…*, 170.

[37] Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi…*), 80.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Tinjauan Penjabat Kepala Daerah Menerbitkan Perizinan Menurut Islam

Kepemimpinan Islam adalah konsep yang tercantum dalam al-Qur'an dan as-Sunnah yang meliputi kehidupan manusia atau kelompok. Konsep ini mencangkup baik cara-cara memimpin maupun dipimpin demi terlaksananya ajaran Islam untuk menjamin kehidupan yang lebih baik di dunia dan akhirat sebagai tujuannya.[38]

Konsep ini diberikan kepada manusia yang mana menjadi *khalifah fil 'ardhi* yang bertempat di posisi sentral dalam kepemimpinan Islam. Sehingga konsep demikian menuntut agar terjalinnya hubungan atau interaksi yang sebaik-baiknya antara manusia dengan pemberi amanah (Allah), yaitu: mengerjakan semua perintah Allah, menjauhi laranganNya, dan ridha (ikhlas) menerima semua hukum-hukum atau ketentuanNya. Selain hubungan dengan pemberi amanah (Allah) juga memangun hubungan baik dengan sesama manusia serta lingkungannya yang diamanahkan kepadanya. Dengan demikian diperlukan kemampuan memimpin atau mengatur hubungan vertikal manusia dan Sang Pemberi (Allah) dan interaksi horizontal dengan sesamanya.

Dengan kata lain dapat disimpulkan melalui uraian diatas bahwa kepemimpinan Islam adalah suatu proses atau kemampuan orang lain untuk mengarahkan dan memotovasi tingkah laku orang lain, serta ada usaha kerja sama sesuai dengan al-Qur'an dan Hadist untuk mencapai tujuan yang diinginkan bersama.[39]

Kepemimpinan adalah unsur yang tidak bisa dihindari dalam hidup ini dan sudah menjadi fitrah manusia untuk selalu membentuk sebuah komunitas. Dan dalam komunitas ini sangatlah dibutuhkan seorang pemimpin. Pemimpin adalah orang yang dijadikan rujukan oleh komunitas tersebut. Karena pemimpin adalah orang yang memberikan visi dan tujuan.[40]

---

[38] Ari Prasetyo, *Kepemimpinan dalam Perspektif Islam*, (Sidoarjo: Zifatama, 2014), 4.

[39] Ibid, 6.

[40] Ibid, 16.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemimpin adalah orang yang menjadikan pengikutnya mudah mencapai tujuan. Di satu pihak, pembimbing atau pemandu bukan hanya menunjukkan jalan, melainkan juga kerap kali memberikan sarana untuk melewati jalan itu dan mencapai tujuan.[41]

Seorang pemimpin dalan suatu lembaga baik lembaga pemerintahan dan lembaga organisasi sangatlah berperan penting. Sehingga apabila telah disepakai bahwa mengangkat *Imamah* (kepemimpinan) hukumnya wajib, status wajibnya adalah fardhlu kifayah seperti wajibnya berjihad dan mencari ilmu. Artinya, jika seorang yang kapabel telah diangkat sebagai *imam* (khalifah), gugurlah kewajibannya mengangkat *imam* (khalifah) bagi yang lain sebab status wajibnya adalah fardhu kifayah. Namun, jika tidak ada saeorangpun yang diangkat sebagai *imam* (khalifah), hal itu mengharuskan dibentuk dua kelompok:

- Pertama, kelompok pemilih yang bertugas memilih *imam* (khalifah) untuk umat
- Kedua, kelompok *Imamah* (kepemimpinan) yang bertugas mengangkat salah seorang dari mereka sebagai *imam* (khalifah).[42]

Mustafa Al-Maraghi mengatakan bahwa *khalifah* adalah wakil tuhan di muka bumi. Rasyid Ridla Al-Manar menyatakan bahwa khalifah adalah sosok manusia yang dibekali kelebihan akal, pikiran, dan pengetahuan untuk mengatur. Istilah atau perkataan khalifah ini, mulai popular digunakan setelah Rasulullah SAW wafat. Dalam istilah lain, kepemimpinan juga terkandung dalam pengertian "ima'i" yang berarti pemuka agama dan pemimpin spiritual yang diteladani dan dilaksankan fatwanya.

Kepemimpinan Islam mutlak bersumber dari Allah SWT yang telah menjadikan manusia sebagai *khalifah fil ardhi*. Sehingga dimensi control tidak terbatas pada interaksi antara yang memimpin (umara) dengan yang dipimpin (umat), tetapi baik pemimpin maupun rakyat yang dipimpin harus sama-sama

---

[41] Murtadha Muthahhari, *Imamah dan Khalifah Rekontruksi Kepemimpinan sebagai Tuntutan Intelektual dan Spiritual,* (Yogyakarta: Rausyan Fikr), 18.

[42] Imam Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem…*, 10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mempertanggung jawabkan amanah yang diembannya sebagai seorang khalifah Allah secara komprehensi.[43]

Teori kepemimpinan Islam sudahlah dicontohkan oleh Rasulullah SAW. Sebagai misal perkara kasus pengembalian hajar aswad ke dalam ka'bah setelah direnovasi karena banjir. Semua orang bergembira karena beliaulah yang terpilih menjadi hakim pada perkara tersebut dan cara penyelisaiannya pun sungguh cerdas dan menyenangkan semua pihak. Dari cerita ini dapat disimpulkan meskipun Al-Quran sebagai dasar atau rujukan. Namun dalam keadaan mendesak Rasul dapat memutuskan suatu perkara yang mana baik dan mengembirakan untuk umat.[44]

Adapun tugas-tugas Imam (*khalifah*), tugas-tugas imam (*khalifah*) secara umum ada sepuluh, yaitu: (1) memelihara agama sesuai denga prinsip-prinsipnya yang kokoj dan segala sesuatuyang menjadi kesepakatan ulama salaf. Jika muncul ahli *bid'ah* atau ahli *syubhat* yang merusak citra agama, seorang imam (*khalifah*) harus mampu menegakkan hujah di hadapannya, menerangkan kebenaran kepadanya dan memberinya sanksi sesuai dengan hak dan hukum yang berlaku. Dengan begitu terbentengi dari upaya penyimpangan dan ummat terhindar dari upaya penyesatan; (2) memberlakukan hukum di antara dua pihak yang saling berselisih dan menghentikan permusuhan di antara dua pihak yang saling bertikai titik tujuannya adalah agar keadilan dapat ditegakkan secara merata sehingga orang zalim tidak berani bertindak sewenang-wenang dan orang teraniaya tidak semakin dibuat menderita; (3) melindungi negara dan tempat-tempat umum dari kejahatan agar rakyat dapat mencari penghidupan dan berpergian dengan aman dari gangguan yang mengancam jiwa dan harta; (4) menegakkan hukum dengan tegas agar segala yang dilarang oleh Allah tidak mudah dilanggar dan memelihara hak-hak hamba-Nya agar tidak mudah diselewengkan dan diremehkan; (5) melindungi wilayah perbatasan dengan benteng yang kokoh dan kekuatan yang tangguh

---

[43] Ari Prasetyo, *Kepemimpinan dalam…*, 11.

[44] Ibid, 17.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sehingga musuh tidak mampu menemukan jalan masuk sedikit pun untuk menodai kehormatan atau menumpahkan darah orang Islam dan mu'ahid (orang kafir yang darah dan kehormatannya dilindungi oleh Islam); (6) memerangi para penentang Islam yang sebelumnya telah didakwa hingga mereka masuk islam atau menjadi ahli dzimmah (orang kafir yang berada dalam perlindungan kaum muslimin). Tujuannya adalah agar hak Allah dapat ditegakkan dengan memenangkan agama Islam di atas agama-agama lain; (7) mengambil harta Fai (harta yang diperoleh Pasukan Islam dengan Jalan Damai tanpa peperangan) dan memungut zakat sesuai yang diwajibkan syariat baik secara nash maupun ijtihad tanpa disertai rasa takut dan terpaksa; (8) menetapkan gaji dan anggaran wajib lainnya yang diambil dari Baitul Mal tanpa berlebihan ataupun terlalu hemat juga mengalokasikannya tepat waktu (tidak terlalu cepat dan tidak terlalu lambat); (9) mengangkat orang-orang yang jujur dan profesional di bidangnya termasuk Orang yang ahli dalam menguasai keuangan. Dengan begitu di tangan mereka tugas-tugas dapat terselesaikan dengan baik dan urusan keuangan dapat terbukukan dengan rapi; dan (10) berusaha untuk turun langsung ke lapangan dalam menangani persoalan dan mengamati keadaan umat sehingga tampak ia sendiri yang memimpin rakyat dan melindungi agama. Hal itu tidak boleh diwakilkan kepada orang lain dengan alasan sibuk beristirahat atau beribadah. Jika hal itu terjadi sungguh ia telah berkhianat kepada rakyat dan menipu penasehat negara.[45]

[45] Imam Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem…*, 32-33.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III
KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH TINGKAT I

A. Pengertian Kepala Daerah

Pemerintah negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah. Pada negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat dipahami setidaknya dalam dua pengertian. Pertama pemerintah dalam arti luas yang mana pemerintah mencangkup semua alat-alat kelengkapan negara yang sering juga lembaga-lembaga negara, secara umum kita kenal dengan trias politika yang terdiri dari badan lembaga legislatif, eksekutif, dan eksekutif. Dan kedua dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata.[1]

Telah diatur dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang rumusannya, "Pemerintah daerah adalah kepala daeraha sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom".

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundang-undangan dalam wujud konkritnya lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya berdasarkan apa yang dijelaskan di pasal 59 ayat 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.[2]

Kepala daerah adalah seorang yang diberikan amanah atau tugas oleh seorang pemerintah pusat untuk menjalankan suatu pemerintahan di daerah. Berikut adalah contoh sebutan kepala daerah:

1. Kepala daerah wilayah provinsi disebut gubernur
2. Kepala daerah wilayah kabupaten disebut bupati
3. Kepala daerah wilayah kota di sebut wali kota

---

[1] Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 51.

[2] Nabitah Zaki'ah Rahmi, Skripsi, (Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2020), 49.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatannya dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala daerah sebelum memangku jabatannya akan terlebih dahulu dilantik dengan mengucapkan sumpah atau janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik.[3]

Dalam pasal 6 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah berisi bagian ketiga kriteria tipelogi perangkat daerah:

(1) Kriteria tipelogi Perangkat Daerah untuk menentukan tipe perangkat daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan variable:

a. umum dengan bobot 20% (dua puluh persen)

b. teknis dengan bobot 80% (delapan puluh persen)

(2) Kriteria variable umum sebagaimana diaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan berdasarkan karakteristik daerah yang terdiri atas indicator:

a. jumlah penduduk

b. luas wilayah

c. jumlah anggaran pendapatan dan belanja daerah.

B. Kedudukan Kepala Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, DPRD dipisahkan dari pemerintahan daerah dan dikembalikan ke fungsi yang seharusnya, yaitu sebagai badan legislatif dengan kedudukan yang sederajat dengan pemerintahan daerah sebagai badan eksekutif. Penyamaan ini didasarkan pada sifatnya yang mengikat seluruh rakyat dalam teritorial daerah tertentu dan proses pembentukannya yang menggunakan asas konsensual di dalam badan legislatif daerah yang merupakan represantasi dari seluruh rakyat daerah yang bersangkutan serta pada keharusan penetapan dan pengundangannya yang mirip dengan perlakuan pada pembuatan undang-undang.[4]

---

[3] Sinta, *Bab II Tinjauan Umum*, https://sinta.unud.ac.id/uploads/dokumen_dir/b1c930a4c4e914801ef6ce0293714fb2.pdf, Senin 5 Juli 2021 9:52 WIB

[4] Muhammad Arjuna Awal Putra, *Kedudukan Hukum Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, Jurnal, 7.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi dalam daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah. Daerah memiliki status otonom serta berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Adapun daerah kabupaten dan daerah kota sepenuhnya berkedudukan sebagai daerah otonom, yang menurut ketentuan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).[5]

Pemahaman terhadap kedudukan kepala daerah berkaitan sekali dengan pemahaman terhadap pengertian daerah. Kata daerah dalam literatur-literatur tata negara dan pemerintahan biasanya mempunyai pengertian tersendiri yang sering dipahami dengan melawankannya pada pengertian "negara bagian". Istilah daerah digunakan untuk menunjuk pada wilayah yang terdapat pada negara kesatuan, sedangkan negara bagian merupakan negara federasi.[6]

Dengan demikian, kedudukan kepala daerah dapat dipahami sebagai kepala pemerintahan lokal yang terdapat dalam negara kesatuan yang diperoleh sebagai konsekuensi diberlakukannya asas desentralisasi atau asas dekonsentrasi. Karena negara kesatuan hanya mengenal satu kedaulatan maka hubungan daerah dengan pusat mestilah hirarkis.[7]

C. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan

Tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana tercantum dalam pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana kemudian diubah melalui Undang-Undang Republik Indonesia

---

[5] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 233.

[6] Ibid, 73.

[7] Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 80

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tugas kepala daerah antara lain:

a) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan DPRD
b) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
c) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas Bersama DPRD serta Menyusun dan menetapkan RKPD
d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertaggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas Bersama
e) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
f) Dihapus
g) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, kepala daerah juga memiliki kewenangan antara lain:

a) Mengajukan rancangan perda
b) Menetapkan perda yang telah mendapat persetuuan Bersama DPRD
c) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah
d) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan atau masyarakat
e) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan[8]

Kepala daerah tebagi menjadi dua bagian, yaitu kepala daerah atas wilayah tertentu jalur damai dan kepala daerah atas wilayah tertentu melalui paksaan.

[8] Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala…*, 101-102.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Adapun tugas-tugas atau kewenangan kepala daerah atas wilayah tertentu melalui jalan damai meliputi tujuh aspek, yaitu:

1. Menangani urusan militer, mengorganisasi kekuatan mereka di segala aspek dan menentukan gaji mereka, kecuali jika gaji mereka telah ditentukan oleh *khalifah* penentuan gaji oleh *khalifah* itulah yang berlaku
2. Menangani urusan-urusan hukum dan mengangkat jaksa dan hakim
3. Menarik *kharja*, memungut zakat, mengangkat petugas *kharja* dan zakat, dan menentukan orang-orang yang berhak menerimanya
4. Melindungi agama dan memurnikan ajarannya serta memeliharanya dari segala bentuk penyimpangan dan penyelewengan
5. Menegakkan *hudud* terkait dengan hak-hak Allah maupun hak-hak manusia
6. Menjadi imam dalam shalat Jum'at dan shalat-shalat berjama'ah. Dalam hal ini, ia sendiri yang bertindak sebagai imam atau menugaskan orang lain untuk mewakilinya
7. Memberikan fasilitas kemudahan kepada warga atau nonwarganya yang hendak menunaikan ibadah haji sehingga mereka dapat menunaikan ibadah haji dengan lancar

Jika daerah kekuasaannya berbatasan dengan musuh, diperlukan adanya tugas ke delapan, yaitu memerangi musuh-musuh di sekitar daerah kekuasaannya dan membagi-bagi harta rampasan perang, serta mengambil seperlimanya untuk dibagikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya.[9]

Sedangkan tugas-tugas atau kewenangan kepala daerah atas wilayah tertentu melalui jalan paksaan ia menguasai wilayah tersebut dengan menggunakan kekuatan senjata kemudian ia diangkat oleh *khalifah* untuk menjadi penguasa di wilayah tersebut dan diberi wewenang untuk mengelola serta menatanya. Dengan wewenang itulah ia memiliki otoritas politik dan kewenangan mengelola wilayah serta memberlakukan aturan-aturan agama

[9] Imam Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem…*, 60.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

atas izin *khalifah*. Dengan begitu wilayah tersebut dapat diangkat dari kehancuran menuju keselamatan.[10]

Menerbitkan perizinan adalah salah satu kewenangan yang dimiliki oleh pejabat daerah, sehingga dalam penerbitan perizinan selalu terkait dengan kewenangan yang dimilik oleh badan atau instansi yang berdasarkan peraturan perundangan. Dengan adanya kewenangan daerah untuk menciptakan perizinan yng dipersyaratkan, maupun menerbitkan perizinan banyak berasal dari peraturan daerah (Perda). Dan juga dengan pengawasan dalam pemenuhan perizinan dan persyaratan. Terkait hal ini perda adalah produk hukum yang dikenal setelah berlakunya UU Otonomi Daerah.[11]

D. Pengertian Penjabat Kepala Daerah

Penjabat (Pj) adalah seorang yang ditugaskan untuk sementara dalam menduduki kursi jabatan dimana kursi tersebut tidak diduduki oleh seorang pun dengan kata lain lowong atau kosong. Penjabat kepala daerah meskipun bersifat sementara pada dasarnya adalah seorang pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki wewenang yang sama seperti kewenangan yang melekat pada kepala daerah definitif.[12]

Secara tegas pasal 1 angka 5 peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 35 tahun 2013 menyatakan bahwa "Penjabat (Pj) kepala daerah adalah pejabat yang ditetapkan oleh presiden untuk gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk bupati dan walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu".[13]

Pengangkatan penjabat kepala daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena berhalangan tetap. Berhalangan tetap tersebut berarti pejabat definitif tidak

---

[10] Ibid, 60.

[11] Dr. Rio Christiawan, S.H., M,Hum., M.Kn., *Politik Hukum Kontemporer Covid dan Normal Hukum*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2020), 116.

[12] Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala…*, 124.

[13] Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha…*, 173.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dapat kembali memangku jabatan yang ditinggalkan karena berbagai alasan (sebab). Dalam ketentuan pasal 86 ayat 5 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pejabat pengganti yang akan mejalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang diberhentikan karena berhalangan tetap. [14]

Pasal 78 Ayat (1) Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah (gubernur/bupati/walikota) diberhentikan dari jabatannya karena meninggal dunia, permintaan sendiri, maupun diberhentikan. Apabila Kepala Daerah tersebut diberhentikan sedangkan ia tidak memiliki wakil kepala daerah, maka akan ditunjuk penjabat kepala daerah (Pasal 86 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemerintahan Daerah). Pada musim Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) ini, penunjukan penjabat daerah sangat lazim ditemukan dibanyak daerah yang melaksanakan Pilkada, mengingat banyak kepala daerah yang mengikuti pilkada, sehingga berdasarkan peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2016 mereka harus cuti selama masa kampanye yang panjang berbulan-bulan tersebut, bukan pada saat kampanye saja.[15]

Ketentuan penjabat (Pj) dijelaskan dalam pasal 201 ayat (8) dan (9) UU Nomor 8 tahun 2005 tentang perubahan atas UU Nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali kota yang berbunyi:

(8) Untuk mengisi kekosonan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati atau Wali kota, diangkat penjabat Bupati atau Wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi

[14] Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala…*, 119-120.

[15] Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha…*, 171.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pratama sampai dengan pelantikan Bupati da Wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[16]

E. Kedudukan Penjabat Kepala Daerah

Nomenklatur penjabat ditemukan dalam pasal 86 ayat (2) dan (3) undang-undang nomor 23 tahun 2014 yang berisi sebagai berikut:

(2) Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri

(3) Apabila bupati atau walikota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati atau wakil walikota, Menteri menetapkan penjabat bupati atau walikota atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat[17]

Kedudukan dan kewenangan penjabat kepala daerah tercantum dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 16 tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wail 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 yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota dalam kurun waktu tertentu".[18]

Untuk dapat megetahui kedudukan penjabat kepala daerah, maka perlu dilakukan perbandingan antara pelaksana harian (plh) atau pelaksana tugas (Plt) dan penjabat (Pj) kepala daerah. Perbandingan tersebut yaitu: dalam kesamaan, antara pelaksana harian (plh) atau pelaksana tugas (Plt) dan penjabat (Pj) kepala daerah adalah sama-sama sebagai pengganti sementara atas pejabat definitif yang berhalangan. Dalam hal perbedaan antara pelaksana harian (plh) atau pelaksana tugas (Plt) dan penjabat (Pj) kepala daerah adalah pelaksana

---

[16] Kumparan, *Kewenanan penjabat (Pj) di 2022-2023 terbatas: Dilarang Terbitkan Izin dan Kebijakan Baru*, https://kumparan.com/kumparannews/kewenangan-pj-di-2022-2023-terbatas-dilarang-terbitkan-izin-dan-kebijakan-baru-1v8qiGGLVFI/full, Selasa 6 Juli 2021 pukul 8:12 WIB.

[17] Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha…*, 172.

[18] Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala…*, 125.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

harian (plh) atau pelaksana tugas (Plt) berdasarkan surat kepala BKN No. K.26.30/V.20.3/99 tanggal 5 Februari 2016 tentang Kewenangan Pelaksana Harian (Plh) Atau Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Aspek Kepegawaian. Pada angka 5, angka 5, angka 7, dan angka 11 dinytakan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang diperintahkan sebagai pelaksana harian (plh) atau pelaksana tugas (Plt) tidak perlu dilantik atau diambil sumpahnya, serta tidak perlu ditetapkan dengan suatu surat keputusan, melainkan cukup dengan surat perintah dari pejabat pemerintahan yang memberikan mandat, tidak mendapatkan tunjangan jabatan dan dalam menerbitkan keputusan harus mencantumkan "atas nama" yang menunjukkan jenis kewenangannya adalah mandat. Hal ini yang membuat berbeda dengan penjabat (Pj) kepala daerah, dimana penjabat (Pj) kepala daerah sebelum menjabat terlebih dauhlu harus ditetapkan oleh presiden atau Menteri Dalam Negeri dalam suatu keputusan, kemudian dilaksanakan pelantikan dan pengambilan sumpah dengan lafal sumpah yang sama dengan sumpah kepala daerah sebagaimana diatur dalam pasal 86 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 1 angka 5 dan Pasal 25 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 35 tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan Atau Wakil Kepala Daerah, dan berikan "gaji pokok, tunjangan jabatan, serta tunjangan lainnya sebagai kepala daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan", serta dalam menerbitkan keputusannya tidak perlu diberi kata "atas nama" namun langsung sebagai penjabat kepala daerah.[19]

Dari ketentuan diatas dapat disimpulkan bahwa kewenangan penjabat 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.[20]

Sehingga dapat diketahui bahwa kedudukan penjabat (Pj) kepala daerah sama dengan kedudukan kepala daerah definitif, sedangkan kedudukan

---

[19] Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha…*, 172-173

[20] Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala…*, 125.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pelaksana harian (plh) atau pelaksana tugas (Plt) hanya memiliki kedudukan mandoritas dari pejabat definitif. Sehingga kedudukan penjabat (Pj) kepala daerah adalah sama dengan kedudukan kepala definitif. Namun penjabat (Pj) kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyat dan hanya ditunjuk untuk masa atau jangka waktu tertentu, serta memiliki batasan-batasan kewenangan sebagaimana diatur dalam pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 49 tahun 2008.[21]

Dalam sistem ketatanegaran Indonesia, terdapat dua penyebab pejabat definitif kepala daerah berhalangan melaksanakan tugas rutin yakni karena berhalangan sementara dan berhalangan tetap. Berhalangan sementara disini berarti kepala daerah definitif tidak dapat menjalankan tugas rutin hanya untuk sementara waktu dan akan kembali menjalankan tugasnya sampai berakhirnya masa jabatan. Sedangkan berhalangan tetap berarti kepala daerah definitif telah diberhentikan atau berhenti dan tidak akan kembali menjalankan tugas-tugasnya.[22]

F. Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan

Dalam teori kewenangan wewenang yang dimiliki penjabat kepala daerah bukan hanya bersifat atributif, namun oleh presiden dan mendagri juga telah dilimpahi wewenang secara delegatif. Kewenangan penjabat kepala daerah adalah untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah sementara waktu. Berarti cakupan kekuasaan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah seluas tugas dan wewenang kepala daerah. Sehingga, apabila dilihat dari tugas dan kewenangannya maka penjabat kepala daerah bertindak sebagai kepala daerah, meski demikian hanya dengan sebutan "Pj".

Secara normatif tugas dan wewenang penjabat kepala daerah adalah merujuk pada tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana yang telah tercantum dalam pasal 65 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 9

---

[21] Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha…*, 173.

[22] Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala…*, 129.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

a) Mengajukan rancangan perda
b) Menetapkan perda yang telah mendapat persetuuan Bersama DPRD
c) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah
d) Mengambil Tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan atau masyarakat
e) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Namun, tidak semua wewenang kepala daerah dapat dijalankan penjabat kepala daerah. Adapun beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan adalah sebagai berikut:

1. Melakukan mutasi pegawai
2. Membatalkan perjanjian yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya
3. Membuat kebijakan tentang pemekaan daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya
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 Pemerinta Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Namun, menurut ayat 2 ketentuan tersebut disebutkan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari presiden dan atau mendagri selaku delegan.[23]

[23] Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala…*, 127.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Ateng Syafrudin izin bertujuan menghilangkan halangan sehingga suatu hal yang dilarang menjadi boleh. Dalam menerbitkan perizinan harus memenuhi lima unsur, yaitu: instrument yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret, serta prosedur dan persyaratan.[24]

Penjabat (Pj) kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah untuk sementara waktu sampai kepala daerah baru hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada) dilantik. Setelah kepala daerah baru hasil pemilihan kepala daerah secara resmi telah dilantik maka penjabat (Pj) kepala daerah melakukan serah terima jabatan kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah. Serah terima jabatan dari penjabat (Pj) gubernur kepada gubernur dan wakil gubernur disaksikan oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk. Sedangkan, serah terima jabatan dari penjabat (Pj) bupati/walikota kepada bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota disaksikan oleh gubernur atau pejabat yang ditunjuk.[25]

Maksimal waktu satu tahun jabatan seorang penjabat kepala daerah akan berpengaruh terhadap izin yang dikeluarkannya, karena kewenangan megeluarkan perizininan tersebut melekat pada jabatan bukan pada individu pemikul jawaban.[26]

Berikut ini hasil telaah Pasal 132 A PP Nomor 49 tahun 2008 yang secara khusus berfokus pada huruf b yang berbunyi "larangan bagi penjabat kepala daerah untuk membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya". Berkaitan dengan kewenangan penjabat

---

[24] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), 201.

[25] Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala…*, 133.

[26] Masna Hayati, *Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Menyelenggarakan Pemerintahan* Daerah, Jurnal, 11.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepala daerah dalam penerbitan perizinan tersebut, diketahui bahwa norma larangan bagi penjabat kepala daerah sebagaimana ketentuan pasal 132 A ayat (1) huruf b, c, dan d peraturan pemerintah nomor 49 tahun 2008 tersebut adalah norma yang mempunyai syarat (normcondities) untuk dapat diberlakukan, yaitu terdapat adanya syarat agar perizinan atau kebijakan yang diambil tidak bertolak atau menyimpang dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya. Sebaliknya, norma dalam pasal 132 A ayat (1) huruf a peraturan pemerintah nomor 49 tahun 2008 tersebut tidak memiliki syarat (normcondities).[27]

Keberadaan syarat-syarat norma (normcondities) sebagaimana ditentukan didalam pasal 132 A ayat (1) huruf b, c, dan d PP nomor 49 tahun 2008 adalah mutlak diperlukan demi keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan karena tidak mungkin dalam masa jabatannya ia tidak menerbitkan perizinan. Jika demikian maka tentu akan membuat serta mengakibatkan stagnasi pemerintahan dan terhentinya pelayanan publik.[28]

[27] Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha…*, 174.

[28] Ibid, 176

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYA>SAH* TERHADAP KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM MENERBITKAN PERIZINAN MENURUT PASAL 132 A AYAT 1 PP NOMOR 49 TAHUN 2008

Indonesia adalah negara kesatuan yang mana terdiri dari beberapa pulau besar dan kecil hingga mencapai angka 17.491 pulau. Beberapa pulau besar antara lain Sumatra, Jawa Kalimantan , Sulawesi, dan Papua. Banyaknya pulau di Indonesia membuat Indonesia memiliki tiga waktu yang berbeda yaitu WIB, WIT, dan WITA. Serta banyaknya pulau ini membuat negara Indonesia memiliki pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pemerintahan pusat yang dikepalai oleh presiden dan pemerintahan daerah terbagi lagi menjadi wilayah-wilayah seperti provinsi, kota, dan kabupaten serta jajarannya.

Negara Indonesia adalah sebuah negara yang mana menjunjung tinggi aturan hukum seperti sebagaimana yang tercantum didalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, menjelaskan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Yang mana pada sistem pemerintahan negara republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 tepat di pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) menjelaskan bahwa "Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, dan tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurusi sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

Cita negara Indonesia yang diwujudkan pendiri negara adalah suatu bangun negara kesatuan yang melindungi seluruh tumpah darah Indonesia yang pada prinsipnya ialah menegdepankan kebersamaan untuk mencapai tujuan nasional dengan tetap memperhatikan perbedaan yang khas diantara daerah di Indonesia.

Penjabat kepala daerah merupakan ranah jabatan sipil yang diperoleh dari hasil proses administrasi dan hanya menerima mandat pejabat pemerintahan di atasnya serta bukanlah kepala daerah definitif yang dipilih rakyat melalui pemilihan kepala

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah. Oleh karena itu, tidak dapat dibayangkan dengan banyaknya kekosongan jabatan kepala daerah selama masa pemilihan kepala daerah serentak tersebut akan diisi oleh para perwira tinggi kepolisian aktif yang menjabat dan disetarakan sebagai jabatan pimpinan tinggi di Lembaga/Kementerian lain di lingkup pemerintah pusat.

A. Tinjauan *Fiqh Siya>sah* Terhadap Kewenangan Penjabat Kepala Daerah

Secara kodrati, manusia diciptakan sebagai makhluk sosial yang tidak bisa hidup tanpa orang lain. Sehingga sebagai konsekuensinya manusia harus berusaha menjalin hubungan terhadap manusia lainnya untuk memenuhi kebutuhan hidup. Aristoteles pun mengatakan bahwa manusia sebagai makhluk hidup yang mempunyai kecenderungan hidup dengan orang lain untuk berkumpul dan hidup bersama. Hal tersebut di sebabkan karena manusia memiliki sifat yang mana membutuhkan orang lain. Sudah terealisasikan bahwa manusia secara pribadi tidak dapat mencukupi kebutuhan alaminya tanpa bantuan orang lain. Hali ini mendorong mereka untuk saling membantu dan berkumpul serta menetap di suatu tempat yang kemudian menimbulkan dan membentuk sebuah kota atau negara. Sehingga dalam lingkup berikut manusia perlu seorang pemimpin agar segala yang ada dapat terarah dan dapat dijalani dengan sebaiknya, bukan hanya asal bertindak dan salah kaprah.

Dalam segi Islam, mendirikan sebuah egara merupakan suatu kewajiban bagi umat manusia, karena tanpa adanya negara tidak mungkin syariat Islam bisa dan dapat meluas serta meyebar hingga dilaksanakan di setiap daerah. Pembentukan negara ini sudah dipraktikkan oleh nabi Muhammad dalam mendirikan serta memimpin negara Madinah, sehingga keberadaan sebuah negara adalah penting dalam Islam. Dengan adanya keberadaan sebuah negara maka wahyu-wahyu Allah dapat diterapkan secara efektif dalam ruang dan waktu hingga dapat tercipta kebahagiaan, ketentraman, dan keharmonisan dalam kehidupan manusia.

Imamah dalam segi bahasa berarti kepemimpinan. *Imamah* sering juga disebut sebagai *khalifah*, yaitu penguasa atau pemimpin tertinggi rakyat. Dalam *fiqh siya>sah* pemimpin atau kepala daerah biasa disebut dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

khalifah. Arti kata *khalifah* dalam kamus besar bahasa Indonesia ialah wakil (pengganti) nabi Muhammad SAW setelah nabi wafat (dalam urusan agama dan negara) yang melaksanakan syari'at hukum Islam di kehidupan negara, dalam arti lain *khalifah* berarti penguasa.

Sebagai pemangku jabatan dalam keimamaan disebut imam. Kata imam sendiri merupakan turuna dari kata '*amma* yang berarti menjadi ikutan. Kata imam berarti pemimpin atau contoh yang harus diikuti. Adapun istilah imam adalah seorang yang memegang jabatan umum dalam urusan agama dan urusan dunia sekaligus.

Adapun dalil yang berkaitan dengan khalifah, seperti dalam surat Al-Baqarah ayat 30 yang berbunyi:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَٰٓئِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي ٱلْأَرْضِ خَلِيفَةً ۖ قَالُوٓا۟ أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ ٱلدِّمَآءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۖ قَالَ إِنِّيٓ أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴿٣٠﴾

"Ingatlah Ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi". Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: sesungguhnya aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui."

Berdasarkan ayat diatas, Umar Shihab menyimpulkan, pertama Adam sebagai penganti jin untuk menempati dunia, setelah itu ditiadakan sebagai penghuni bumi terdahulu. Kedua, Adam adalah penguasa bumi sebagai penggati Allah dalam menegakkan hukum-hukumnya diatas bumi.[1]

Dalam kaitannya dengan *siya>sah dustu>ri>yah*, sistem pemerintahan dalam Islam pada dasarnya tidak disebutkan secara rinci dan tegas dalam sumber pokok ajaran Islam baik Al-Qur'an maupun Hadist tidak menyinggung secara jauh bagaimana sebetulnya sistem pemerintahan ideal dalam pandangan Islam termasuk tidak ditemukan pula dalil-dalil tentang unsur-unsur negara seperti adanya menteri yang fungsi dan tugasnya diketahui seperti saat ini. Namun dalam keadaan tertentu kedudukan dan unsur pemerintahan bisa

[1] Rahmat Ilyas, *Manusia Sebagai Khalifah Dalam Perspektif Islam*, 171.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terbentuk karena kreatifitas manusia. Pembentukkan ini tidak menutup kemungkinan berbeda-beda karena sesuai dengan prakarsa manusia yang selanjutnya di tetapkan menjadi regulasi hukum. Adapun beberapa acuan dasar yang umum dipakai dalam kaitan legalitas *wazi>r*. Hukum mengikuti dan patuh pada perintah *wazi>r* sebagai pembantu pemerintah.[2]

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ٥٩

"Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) diantara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (surat An-Nisa' ayat 59)"

Pemerintahan Islam dipimpin seorang *khalifah* dibantu oleh para wali yang bisa disebut sebagai gubernur untuk mengurusi wilayah atau provinsi, wali diangkat oleh Khalifah untuk bertugas mengurusi wilayah agar menerapkan konsep sentralisasi. Wali diangkat oleh *khalifa*h bukan dalam artian pelimpahan seluruh wewenang seluas-luasnya seperti yang terjadi pada konsep otonomi daerah di Indonesia. Kewenangan wali diatur *khalifah*, bisa jadi wali diangkat hanya untuk mengurusi urusan masyarakat kecuali urusan harta (*Al-Ima>rah 'ala Al-salh*), atau mengurusi masalah harta saja atau mengurusi kedua-duanya.

Khalifah memiliki tugas untuk mewujudkan misi sucinya sebagai pembawa petunjuk dan kerahmatan untuk alam semesta dan juga sebagai 'Abdullah (hamba Allah) yang selalu senantiasa taat, patuh, dan terpanggil untuk mengabdikan segenap pengetahuannya dijalan Allah. Sebagaimana sabda Rasul, "Setiap kamu adalah pemimpin dan tiap-tiap pemimpin dimintai pertanggung jawabannya. Manusia yang diberi amanah dapat memelihara amanah tersebut dan Allah telah melengkapi manusia dengan kemampuan konsepsional atau potensi (fitrah)".

---

[2] Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), 169-170.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kepemimpinan adalah proses mempengaruhi atau membebaskan pemimpin melalui pengikut mereka dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Cara alami untuk mempelajari kepemimpinan adalah dengan melakukannya di tempat kerja, dengan praktik-praktik seperti seorang ahli dalam seniman atau praktisi. Dalam hal ini, ahli dianggap sebagai bagian dari pekerjaan.

Dalam perspektif yang lain, kepemimpinan adalah kegiatan yang memengaruhi perilaku orang lain dan bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu. Dia juga menyimpulkan bahwa kepemimpinan adalah proses yang mempengaruhi perilaku manusia sehingga orang lain dapat meminta pemimpin untuk mencapai tujuan yang disepakati.

Imam al-Mawlawi menyinggung hukum dan tujuan kepemimpinan dalam keputusan Tentara Salib. Dia mengatakan bahwa membangun peran kepemimpinan dalam pendapat Islam adalah suatu keharusan dalam kehidupan sosial. Selain itu, katanya, kehadiran pemimpin dalam kepemimpinannya sangat penting. Misalnya, ini berarti bahwa kepemimpinan memiliki dua tujuan: (1) Nilai-nilai dalam agama dan ini merupakan alternatif dari misi kenabian untuk melindungi agama; (2) dan Siyasati ad Dun untuk menjalankan atau memerintah urusan dunia. Dengan kata lain, tujuan kepemimpinan adalah menciptakan rasa aman, keadilan, dan ketenaran, menegakkan Ammar Maarouf Nahi Munkar, peduli terhadap orang, dan mengatur serta memecahkan masalah masyarakat. (3) Berbicara tentang pertanyaan hukum dalam kepemimpinan Islam, adanya kepemimpinan hukumnya adalah wajib. Tetapi para ahli masih terbagi pada apakah itu wajib atau sah. Beberapa kelompok mengatakan bahwa mereka berkomitmen karena mereka masuk akal untuk menyerang untuk menghilangkan korupsi, kerugian, dan perpecahan yang disebabkan oleh suatu kelompok atau kelompok. Yang lain berpendapat bahwa penghakiman adalah wajib karena komandan direkrut langsung dari Syariah dalam perintahnya, seperti pada QS. An-Nisa' ayat 59.

Sementara itu, imam Al-Mawardi di Al-Ahkam Al-Sulthoniyah menyinggung hukum dan tujuan bimbingan. Dia mengatakan bahwa membangun kepemimpinan di mata Islam adalah suatu keharusan dalam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kehidupan masyarakat untuk menggantikan misi kenabian dengan melindungi agama dan membimbing atau menilai urusan dunia. Selain itu, *Likhilafati an-Nubuwwah Fi-Harosati ad-Din*, sebuah alternatif untuk misi kenabian perlindungan agama dan *Wa Siyasati ad-Dun-yaa*, untuk bimbingannya atau aturan urusan dunia.

Sebagaimana yang telah dipaparkan dalam bab II mengenai penjabat (Pj) kepala daerah bahwa dalam hal mengambil keputusan para pemimpin atau *khalifah* banyak yang mengambil keputusan dengan cara musyawarah dan adapun dalam kasus tertentu mengambil keputusan langsung namun tetap dengan hasil untuk kemaslahatan bersama dan kesenangaan seluruh umat.

Pelaksanaan musyawarah ini bisa disebut sebagai bentuk dari penghargaan terhadap orang lain, dapat disebut demikian karena apa yang disampaikan dapat menjadi pertimbangan bersama. Allah berfirman:

وَٱلَّذِينَ ٱسْتَجَابُوا۟ لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا۟ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَٰهُمْ يُنفِقُونَ ﴿٣٨﴾

Musyawarah sudah menjadi jalan pengambilan putusan secara umum dan sering dilakukan dan diterapkan dalam hal-hal kecil baik di kalangan lembaga kecil maupun besar karena sebuah musyawarah sangatlah penting dan suatu hal yang sederhana untuk mempertimbangkan atas permasalahan dan bertangung jawab atas hal tersebut sehingga suatu hal atau hasil dari sebuah kemusyawaratan menjadi tanggung jawab bersama.

Nabi mengembangkan dan menyebarkan budaya musyawarah dikalangan para sahabatnya. Beliau sering berkonsultasi dengan para pengikutnya dalam soal-soal kemasyarakatan. Akan tetapi dalam berkonsultasi nabi tidak hanya mengikuti satu pola saja, seringkali beliau bermusyawarah hanya dengan beberapa sahabat senior. Dan tidak jarang pula beliau meminta pertimbangan dari orang-orang yang ahli dalam hal yang dipersoalkan atau profesional. Adapun saat dimana beliau melemparkan masalah-masalah kepada pertemuan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang lebih besar, khususnya masalah-masalah yang mempunyai dampak yang luas bagi masyarakat.[3]

Misalnya, ketika menjelang pertempuran Badar. Nabi memutuskan posisi bagi beliau dan pasukan Islam pada suatu tempat dekat suatu mata air. Kemudian seorang kelompok Anshar bernama Hubab bin Mundhir menghadap Nabi dan bertanya, "Apakah keputusanmu itu atas petunjuk Allah, sehingga kami tidak boleh bergeser dari tempat ini? Ataukah keputusan ini melainkan hanya strategi peperangan?" Nabi pun menjawab bahwa keputusannya adalah semata-mata perhitungan beliau dan tidak atas petunjuk Allah. Hubab menjawab, "Kalau halnya demikian wahai utusan Allah, tempat ini kurang tepat. Sebaiknya kita lebih maju ke muka, ke mata air paling depan. Kita bawa banyak tempat air untuk kita isi dari mata air itu, kemudian mata air kita tutup dengan pasir. Kalau terpaksa mundur kita masih dapat minum sedangkan musuh tidak". Nabi menerima baik saran Hubab, kemudian beliau bangkit dan bergerak maju dengan pasukan Islam menuju lokasi yang ditunjukkan oleh Hubab.[4]

Adapun saat pemilihan Abu Bakar sebagai khalifah, menurut Mawardi, pada hakikatnya pemilihan Abu Bakar di balai pertemuan Bani Saidah itu dilakukan oleh kelompok kecil yang terdiri dari lima orang selain Abu Bakar. Mereka ialah Umar bin Khaththab, Abu Ubaidah bin Jarah, Basyir bin Saad, Asid bin Khudair, dan Salim, seorang budak Abu Khuzaifah yang telah dimerdekakan. Dua diantara mereka dari kaum Muhajirin dan atau Quraisy, kemudian dua diantara lagi dari kaum Anshar, masing-masing dari unsur Khazraj dan unsur Aus. Pertemuan ini diadakan tanpa adanya rencana dan membuat sahabat-sahabat terdahulu tidak mengikutinya. Karena keadaan yang genting, sehingga memerlukan tindakan cepat dan tegas. Setelah itu, sahabat-

---

[3] Dr. Beni Ahmad Saebani, M. Si., *Fiqh Siyasah Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW hingga Khulafa' Ar-Rasyidun*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2008), 195-196.

[4] Ibid, 196.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sahabat terdahulu satu-persatu datang ke Abu Bakar untuk meminta di baiat secara sukarela.[5]

Konsep ini diberikan kepada manusia yang mana menjadi *khalifah fil 'ardhi* yang bertempat di posisi sentral dalam kepemimpinan Islam. Sehingga konsep demikian menuntut agar terjalinnya hubungan atau interaksi yang sebaik-baiknya antara manusia dengan pemberi amanah (Allah), yaitu: mengerjakan semua perintah Allah, menjauhi laranganNya, dan ridha (ikhlas) menerima semua hukum-hukum atau ketentuanNya. Selain hubungan dengan pemberi amanah (Allah) juga memangun hubungan baik dengan sesama manusia serta lingkungannya yang diamanahkan kepadanya. Dengan demikian diperlukan kemampuan memimpin atau mengatur hubungan vertikal manusia dan Sang Pemberi (Allah) dan interaksi horizontal dengan sesamanya.

Indonesia memilih gaya kepemmimpinan demokratis. Gaya kepemimpinan demokratis adalah kemampuan untuk bekerja bersama untuk mencapai tujuan yang ditetapkan oleh berbagai kegiatan yang terjadi antara pemimpin dan bawahannya. Gaya ini kadang-kadang disebut sebagai gaya kepemimpinan yang berfokus pada kerjasama, konseling, dan partisipasi. Orang yang bertanggung jawab sebagai pemimpin berkonsultasi dengan bawahannya. Ia akan bekerja dengan mereka untuk mengembangkan proses pengambilan keputusan. Cirinya adalah: (1) otoritas pemimpin tidak mutlak, (2) pemimpin bersedia untuk mendelegasikan beberapa kewenangan kepada bawahannya, (3) keputusan dan kebijakan dibagi antara pemimpin dan bawahan. (4) Pesan dipertukarkan antara pimpinan dan bawahan. (5) adanya pemantauan dari bawahan aras tindakan pemimpin. (6) Inisiatif dapat berasal dari bawahan. (7) memberikan kesempatan pada bawahan untuk memberi nasihat, perhatian, atau pendapat. (8) Pemimpin mempertahankan tindakan dan rasa hormat dengan percaya diri.[6]

---

[5] Ibid, 215.
[6] Moh Amin, *Kepemimpinan Dalam Islam*, Jurnal Resolusi, Vol. 2 No.2 (Desember, 2019), 123-124.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Analisis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Menerbitkan Perizinan Menurut Pasal 132 A Ayat 1 PP Nomor 49 Tahun 2008

Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu Negara adalah berdasarkan atas hukum, Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum. Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.

Konsep negara hukum menurut Aristoteles adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan menurutnya merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga bagi suatu negara. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.

Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah meletakkan peranan kepala daerah sangat strategis, mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional karena pemerintah daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional. Sehingga keberhasilan pemerintahan di daerah menentukan keberhasilan pemerintahan nasional.

Pemerintah daerah memiliki fungsi-fungsi yang penting guna memajukan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Hal ini telah tertulis dan ditegaskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang berbunyi, "pemerintah negara republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum…" Muchsan menyatakan bahwa pemerintah mengemban empat fungsi pokok, hal ini didasari dengan pembukaan UUD 1945 Alinea ke-IV hingga dapat disimpulkan sebagai berikut:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. *Protectional function*, negara wajib melindungi seluruh tanah air, sehingga rakyat hidup ayem dan tentram
2. *Welfare function*, negara wajib menyejahterahkan bangsa, sehingga rakyat dapat hidup dalam wacana adil dan makmur
3. *Educational function*, negara wajib mencerdaskan kehidupan bangsa, ini berarti negara akan meningkatkan kualitas bangsa melalui sarana pendidikan
4. *Peacefulness function*, negara wajib menciptakan perdamaian dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, baik ke dalam maupun ke luar.[7]

Dalam perspektif *welfare state*, kesejahteraan umum merupakan hal yang utama. Sehingga dalam hal ini segala pemerintahan daerah baik gubernur, bupati, dan walikota memiliki satu tujuan yang sama pentingnya dan yang paling utama adalah untuk menyejahterahkan masyarakat rakyat Indonesia. Hal ini dapat di tunjukkan dengan adanya pelayanan umum (*public service*) yang di selenggarakan dalam setiap daerah guna melayani masyarakat setempat.

Namun, dalam hal tersebut guna menyejahterahkan masyarakat para pejabat memiliki waktu atau masa jabatan selama 5 tahun. Kemudian, akan diadakan kembali pemilihan kepala daerah atau Pilkada yang dilaksanakan secara rutin yang sudah di siapkan dan diselenggarakan dibawah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Jika pejabat atau kepala daerah ini telah menjabat sebelumnya dan menjadi calon serta terpilih kembali, maka tidak masalah. Namun, saat Pilkada selanjutnya ia tidak boleh menjabat kembali karena maksimal masa jabatan selama sepuluh tahun atau setara dengan dua periode.

Sekarang ini, banyak wilayah daerah yang pejabat kepala daerahnya akan habis masa jabatannya. Namun, Pilkada akan dilakukan secara serentak. Sehingga akan terjadi kekosongan di kursi jabatan kepala daerah ini hingga pilkada dilaksanakan dan telah disepakati bahwa pengisi kursi jabatan yang kosong ini disebut penjabat.

---

[7] Freddy Poernomo, *Hukum Pemerintahan Daerah Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Surabaya, Airlangga University, 2020), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sebagai pilar penting demokrasi, idealnya pilkada mampu menghasilkan proses konsolidasi demokrasi dan mampu mewujudkan demokrasi yang semakin sehat dan bermartabat bagi daerah. Dengan itu diharapkan lahir pemimpin terpilih yang berkualitas dan mampu memperbaiki tata kelola pemerintahan daerahnya. Sayang jika pilkada yang berbiaya mahal hanya melahirkan demokrasi prosedural dan penguasa. Sejauh ini proses konsolidasi demokrasi melalui pilkada langsung serentak sulit terwujud karena reformasi dan pelembagaan partai belum memadai sehingga rentan terhadap konflik internal. Selain itu, partai politik juga masih belum mampu merespons tuntutan publik yang sangat dinamis, termasuk era disrupsi yang penuh ketidakpastian sekarang ini.

Dalam konteks demokratisasi di daerah, antara desentralisasi dan demokratisasi pada dasarnya saling memperkuat satu sama lain. Desentralisasi, misalnya, berseiring dengan proses perubahan di dalam pemilihan pejabat-pejabat di daerah. Sebelumnya, pejabat-pejabat di daerah merupakan tunjukan dari pusat. Setelah ada kebijakan desentralisasi, pejabat-pejabat daerah itu didasarkan atas pemilihan. Desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah diharapkan memiliki akuntabilitas yang lebih besar lagi. Tanpa adanya akuntabilitas, rakyat di daerah bisa menarik mandat yang telah diberikan melalui pemilihan.[8]

Sebanyak 271 daerah terancam dijabat oleh penjabat (Pj) jika Pilkada tetap dilaksanakan serentak pada November 2024. Ketentuan 271 daerah akan dijabat penjabat (Pj) diatur dalam UU Pilkada Pasal 201 ayat (9) yang berbunyi:

[8] Ni'matul Huda, *Problematika Penundaan Pemilihan kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Seentak Nasional 2004*, Jurnal Etika dan pemilu, Vol y, Nomor 2, (Juni, 2021), 55.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan yang berakhir periode jabatannya pada tahun 2023, maka diangkatlah penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional yang dilaksanakan pada tahun 2024.

271 daerah tersebut antara lain terdiri dari daerah hasil Pilkada 2017 yang mana masa jabatannya akan habis pada tahun 2022 ada 101 daerah, terdiri dari 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota. Gubernur yang akan berakhir di tahun 2022 yaitu: (1) Aceh; (2) Kepulauan Bangka Belitung; (3) DKI Jakarta; (4) Banten; (5) Gorontalo; (6) Sulawesi Barat; dan (7) Papua Barat. Lalu 170 lainnya daerah hasil Pilkada pada tahun 2018 yang mana masa jabatannya habis pada tahun 2023, terdiri dari 17 provinsi, 39 kota dan 115 kabupaten dan diantaranya yakni Jawa Barat, Sumatera Utara, Jawa Tengah dan Jawa Timur.[9]

Presiden Joko Widodo akan menentukan penjabat (Pj) gubernur untuk mengisi kekosongan akibat di tiadakannya Pilkada pada tahun 2022 dan 2023. Hal ini telah diungkapkan oleh Tito Karnavian selaku Menteri Dalam Negeri saat rapat dengan Komisi II DPR RI. Terkait penunjukkan ini Tito menjelaskan bahwa Menteri Dalam Negeri akan mengajukan tiga nama calon penjabat (Pj) gubernur kepada presiden. Kemudan, akan ditentukan siapa orang yang tepat yang menjadi penjabat (Pj) oleh Jokowi selaku presiden republik Indonesia.[10]

Bahtiar selaku Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum Kemendagri megegaskan bahwa seorang penjabat (Pj) sementara memiliki ligitimasi dalam mengisi kekosongan kursi jabatan kepala daerah. Legitimasi yang dimaksud oleh Bahtiar ialah perintah undang-undang dalam UU Pilkada Tahun 2016

---

[9] Kumparan, *Kewenanan penjabat (Pj) di 2022-2023 terbatas: Dilarang Terbitkan Izin dan Kebijakan Baru*, https://kumparan.com/kumparannews/kewenangan-pj-di-2022-2023-terbatas-dilarang-terbitkan-izin-dan-kebijakan-baru-1v8qiGGLVFI/full, Selasa 6 Juli 2021 pukul 8:12 WIB.

[10] Merdeka, *Perludem: Penjabat Kepala Daerah tak Sejalan dengan Konsep Otonmi Daerah*, http://perludem.org/2021/03/18/perludem-penjabat-kepala-daerah-tak-sejalan-dengan-konsep-otonomi-daerah/, Selasa 6 Juli 2021 pukul 10:16 WIB.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pasal 201 ayat 10dan 11.[11] Sehingga posisi penjabat (Pj) kepala daerah memiliki dasar hukum yang telah tertulis dalan undang-undang Pilkada tahun 2016.

Berhentinya kepala daerah definitif digantikan oleh penjabat kepala daerah guna menghindari dan menjadi solusi agar tidak terjadinya kekosongan kursi jabatan yang ada. Secara mekanis pemilihan penjabat kepala daerah sangatlah berbeda dengan pemilihan kepala daerah definitif sebagaimana yang telah terpapar pada paragraph sebelumnya mengenai presiden Jokowi-lah yang akan memiih dan mengangkat langsung penjabat kepala daerah yang akan menduduki kursi tersebut.

Kewenangan yang merupakan kekuasaan formal yang didapat dan berasal dari Undang-Undang yang diberikan kepada penyelenggaraan negara, hal ini berarti barang siapa yang diberikan kewenangan oleh Undang-undang dalam segala bentuk pekerjaan adalah subyek hukum sehingga ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang disebutkan dalam kewenangan tersebut.

Kewenangan adalah hak dan kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah daerah sebagai konsekuensi logis "model" negara kesatuan maka kewenangan-kewenangan daerah di Indonesia merupakan pemberian pemerintah pusat. Besar kecilnya kewenangan tidak ditentukan sendiri oleh suatu daerh tetapi ditentukan oleh pemerintah pusat. Walaupun demikian pemerintah pusat masih menyisihkan ruang yang dapat dimaksimalkan daerah yang mana daerah dapat menjabarkan sendiri mengenai kewenangan sesuai dengan kondisi obyektif.

Dalam konsep hukum publik wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi Negara. Pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (legalitiet beginselen). Tanpa adanya

---

[11] Ahda Bayhaqi, *Bicara RUU Pemilu, Kemendagri Jamin Penjabat Kepala Daerah Punya Legitimasi*, https://www.merdeka.com/politik/kemendagri-jamin-penjabat-kepala-daerah-punya-legitimasi.html, Senin 12 Juli 2021 pukul 14:08 WIB.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kewenangan yang dimiliki, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan.

Pemerintah daerah adalah pelaksanaan-pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh Lembaga pemerintaha daerah dan Dewen Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam menyelengarakan pemerintahan daerah, pemerintah menggunakan tiga asas yang terdiri dari asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi.

Berdasarkan prinsip-prinsip otonomi daerah, pemerintahan daerah berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sendiri di luar menjadi tuas pemerintah pusast, selain itu pemerintah daerah diberi kewenangan membuat kebijakan daerah yang bertujuan menninkatkan kesejahteraan rakyat yang mana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penjabat kepala daerah walaupun bersifat sementara pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah definitif.

Dalam kewenangan yang sama meski penjabat memiliki beberapa kewenangan yang dibatasi. Namun sama-sama memiliki peran yang penting untukmemajukan daerah yang dipimpinnyauntuk menuju kesejahteraan seluruh masyarakat dan penduduk setempat, sehingga penjabat yang terpilih haruslah benar-benar melaksanakan tugas dan kewenangan yang ada demi rakyat meskipun ia dipilih dan diangkat langsung oleh presidan dan Menteri dalam negeri. Sehingga kualitas yang di dapatkan oleh masyarakat tidak mengecewakan.

Secara teori perihal syarat-syarat norma telah dinyatakan oleh Rulter dalam bukunya yang menyatakan bahwa, “sebuah norma (termasuk norma hukum), mengandung unsur-unsur berikut: a). cara keharusan berperilaku (modus van bobren), disebut sebagai operator norma; b). seseorang atau sekelompok orang adresat (normadresaat) disebut subjek norma; c). perilaku yang dirumuskan (normgedrag), disebut objek norma; dan d). syarat-syaratnya (normondities),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

disebut kondisi norma. Sebagai contoh: “Setiap orang wajib membayar pajak pada akhir tahun”.

Setiap orang = subjek norma

Wajib = operator norma

Membayar pajak = objek norma

Pada akhir tahun = kondisi norma

Dari contoh tersebut terbaca bahwa adanya syarat atau kondisi norma berupa “pada akhir tahun”, sehingga norma kewajiban membayar pajak adalah pada setiap akhir tahun, maka dari itu jika belum sampai akhir tahun maka seseorang tidak boleh dianggap telah melanggar norma kewajiban membayar pajak tersebut.

Pasal 132 A 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 berisi:

(1) Penjabbat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah kaera mengundurkan diri untukmencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang:

a. Melakukan mutasi pegawai

Kepegawaian daerah adalah suatu system dan prosedur yang diatur dalam perundang-undangan. adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam perundang-undangan. Dalam sistem kepegawaian secara nasional, pegawai negeri sipil (PNS) memiliki posisi penting untuk penyelenggaraan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian diserahkan kepada daerah untuk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dikelola dalam sistem kepegawaian daerah. Sebagai konsekuensi desentralisasi sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara unified siystem dan separated sistem, artinya ada bagian-bagian kewenangan yang tetap menjadi kewenangan pusat dan ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada daerah untuk dilaksanakan oleh Pembina kepegawaian daerah.

b. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya san/atau mengeluarkan perijinan yang ertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Ateng Syafrudin izin bertujuan menghilangkan halangan sehingga suatu hal yang dilarang menjadi boleh. Dalam menerbitkan perizinan harus memenuhi lima unsur, yaitu: instrument yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret serta prosedur dan persyaratan.

Penjabat kepala daerah dengan masa jabatan singkat yang hanya maksimal satu tahun menjadi satu alasan dilarangnya Penjabat kepala daerah untuk mengeluarkan perijinan, karena diterbitkannya suatu perizinan selalu dibarengi dengan batas waktu izin tersebut. Bagaimana jadinya jika izin yang dikeluarkan masih berlaku sedangkan Pejabat kepala daerah yang mengeluarkan perijinan tersebut telah habis masa jabatan dan digantikan pejabat kepala daerah yang baru, dan pajabat kepala daerah yang baru tidak sependapat dengan Penjabat sebelumnya mengenai perizinan tersebut sudah pasti pihak yang diberikan izin merasa dirugikan yang pada akhirnya menimbulkan sederet persoalan.

c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemekaran daerah merupakan salah satu tipe dari pembentukan daerah. Secara filosofis tujuan pemekaran daerah terdapat dua kepentingan, yaitu pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, perihal pemekaran daerah diatur pada Pasal 4 ayat (3), (4) serta Pasal 5 ayat (1) sebagai berikut:

"Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih". Pada ayat (4) disebutkan bahwa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas maksimal usia penyelenggaraan pemerintahan. Sementara, pada Pasal 5 ayat (1) disebutkan: 'Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan".

d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya

Menurut Werf yang dimaksud dengan kebijakan adalah usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu. Sedangkan kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematik oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum. Kebijakan pemerintah pusat bisa berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen) dan lain-lain. Sedangkan jika kebijakan pemerintah daerah akan melahirkan Surat Keputusan (SK), Peraturan Daerah (Perda) dan lain sebagainya.

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Dengan demikian perihal norma dalam pasal 132 A ayat (1) huruf b, c, dan d PP nomor 49 tahun 2008 pada pokoknya yang menyatakan larangan bagi penjabat kepala daerah untuk menerbitkan perizinan atau kebijakan dengan syarat (kondisi norma atau normcondities) apabila perizinan atau

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijakan tersebut bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, sehingga dalam pengertian umum (*a-contrario* atau *mafhum mukhalafah*), penjabat kepala daerah boleh (dan bahkan terkadang bermakna harus) menerbitkan atau melanjutkan keputusan atau kebijakan yang sesuai dengan keputusan atau kebijakan kepala daerah definitif sebelumnya.

Dalam masa kepengurusan tidak mungkin seorang kepala daerah meskipun posisinya ialah pengisi kursi karena adanya kekosongan jabatan, namun ia memiliki tanggung jawab dan kedudukan sama seperti kepala daerah. Sehingga tidak mungkin ia tidak menerbitkan sebuah izin atas adanya perihal yang membutuhkan izin. Namun dalam pembuatan izin ini, penjabat haruslah mendapatkan persetujuan Menteri Dalam Negeri. Jika demikian, bagaimana jika keperluan izin ini sangat mendesak dan tidak dapat menunggu. Sedangkan didalam pasal 132 A ayat (1) PP nomor 49 tahun 2008 sudah jelas diterangkan atas syarat izin yang dikeluarkan atau dibatalkan tidak menyimpang dari pejabat sebelumnya. Dalam permasalahan mendesak seharusnya boleh saja seorang penjabat menerbitkan izin asalkan memenuhi syarat yang mana tidak menyimpang dari peraturan atau kebijakan pejabat sebelumnya.

Dalam pasal tersebut juga tidak dijelaskan tujuan perijinan yang tidak boleh di keluarkan atau di batalkan melainkan mencangkup secara menyeluruh dan sangat umum dimana segala jenis perijinan tidak boleh di keluarkan dan di batalkan jika bertentangan denga napayang telah di keluarkan oleh pejabat definitif sebelumnya.

Penjelasan yang telah terpapar memiliki beberapa point yang dapat menjadi kesimpulan bahwa (1) penjabat (Pj) kepala daerah bukan hanya pengganti namun juga memiliki kedudukan yang sama sebagaimana pejabat kepala daerah definitif, (2) penjabat (Pj) kepala daerah dapat menerbitkan perizinan selama tidak menyimpang dari pejabat kepala daerah definitif sebelumnya, (3) dalam perkara mendesak bisa saja penjabat (Pj) kepala daerah menerbitkan perizinan, terutama perihal izin yang sebelumnya sudah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ditangani oleh pejabat kepala daerah definitif namun belum selesai, dan (4) penerbitan perizinan haruslah disetujui oleh Menteri Dalam Negeri selaku pejabat yang berwenang mengayomi penjabat (Pj) kepala daerah.

Setiap kebijakan mesti dipertanggungjawabkan, pertanggungjawaban kepala definitif dengan penjabat kepala daerah memiliki perbedaan, kepala daerah definitif harus memberikan laporan bertanggung jawab kepada tiga pihak, yaitu kepada pemerintah, DPRD, dan masyarakat. Sedangkan penjabat kepala daerah hanya harus menyerahkan satu laporan pertanggung jawaban kepada presiden melalui Menteri dalam negeri bagi penjabat gubernur dan kepada Menteri dalam negeri bagi penjabat bupati atau walikota. Hal ini disebabkan cara perolehan wewenang seorang penjabat berbeda dengan pejabat definitif. Kepala daerah definitif memperoleh kewenangan langsung dari rakyat yang dikenal dengan istilah perjanjian masyarakat yang dicetuskan J.J.Rosseu yang kemudian dikenal dengan nama pemilu di Indonesia. Sedangkan penjabat kepala daerah memiliki unsur politis dimana Menteri dalam negeri menetapkan penjabat bupati atau walikota berdasarkan usulan gubernur dan penetapan penjabat gubernur oleh presiden atas usulan Menteri dalam negeri sehingga kewenangan dan pertangung jawabannya pun berbeda.

Untuk sekarang ini sudah banyak beberapa penjabat yang menduduki kursi pejabat definitif, namun kebanyakan penjabat bupati dan kepala desa atau tingkat dua dan tingkat tiga bukan tingkat satu. Adanya penjabat menduduki di kursi jabatan definitif ini dikarenakan oleh adanya situasi dan kondisi pandemi dari tahun 2020 hingga kini yang angkanya belum juga membaik hingga beberapa pejabat definitif tersebut turur menjadi korban sehingga diisilah kursi tersebut dengan penjabat.

Sebagai contoh lain provinsi Kalimantan selatan yang mana kursi pejabat definitisf sudah diduduki oleh penjabat hingga empat kali. Pertama ditahun 2005, jemudian di tahun 2016, dan sekarang di tahun 2020 hingga 2021. Dan kini di posisi tersebut dijabat oleh Safrizal Za. Adanya pelantikan penjabat dipercepat salah satunya disebabkan adanya bencana

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

banjir yang sedang menimpa Kalimantan selatan waktu itu. Saat pelantikan mendagri berpesan untuk mengatasi mitigasi bencana banjir, korban yang ada, serta membantu masyarakat dari segi materil maupun moril. Serta mendagri berharap penjabat gubernur Kalimantan Selatan ini dapat mendukung proses demokrasi yaitu pilkada yang sudah memasuki tahap akhir.

Dalam masa menjabatnya hingga sekarang Safrizal ZA selalu mengupayakan dan melaksanakan tugas dan kewenangan dengan sebaik mungkin terlebih lagi mengenai permasalahan covid 19 ini yang kian hari kian meningkat. Ia sangatlah memperhatikan kesejahteraan masyarakatnya dan memiliki Langkah-langkah serta strategi yang dapat menjunjung kembali kesejahteraan masyarakat, sehingga ekonomi masyarakat Kalimantan Selatan membaik.

Disaat menjabat, Safrizal ZA pernah menerbitkan perizinan untuk menetapkan libur kerja guna melaksanakan pemungutan suara ulang (PSU) dalam penerbitan ini, Safrizal menyatakan bahwa masih menunggu persetujuan hal tersebut dari Menteri ddalam negeri dan diungkapkan bahwa akan mendapat jawaban dua hari lagi pada Kamis, 3 juni lalu. Hal ini dapat menjadi contoh bahwa penjabat kepala daerah tidak dapat menerbitkan segala perzinan kecuali dengan izin Menteri dalam negeri sesuai dengan peraturan pemerintah nomor 49 tahun 2008 pasal 132 A ayat 1 dan 2. Sehingga hal ini menyebabkan penjabat gubernur kalsel telah menghimbau untuk warga yang akan mengikuti pemungutan suara ulang (PSU) untuk mempersiapkan apa yang perlu dipersiapkan namun masih menunggu jawaban dan persetujuan dari Menteri dalam negeri utuk kepastian pelaksanaan hal tersebut. Sehingga mengganggu sedikit aktivitas masyakat yang ada karena proses yang harus di lalui cukup memakan waktu.

Adanya persetujuan dari Menteri dalam negeri ini berguna juga untuk membantu mempermudah ASN dan karyawan swasta dalam pengajuan surat pada perusahaan agar memberikan dispensasi kepada yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bersangkutan dan tetap dapat menyalurkan suaranya untuk memilih saat dilaksanakannya pemungutan suara ulang (PSU).

Dari perihal kasus yang di alami oleh Safrizal ZA saat menjabat sebagai penjabat gubernur, keterbatasan kewenangan seorang penjabat dalam memimin sebuah daerah khususnya mengenai perizinan, membuat hal lain yang terikat atau bersangkutan dengan hal tersebut ikut menunggu akan hasil keputusan yang akan diberikan oleh Menteri dalam negeri selaku pihak yang mengayomi penjabat dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. dan persiapan hal-hal yang bersangkutan harus disiapkan dari jauh-jauh hari hingga hasil persetujuan Menteri dalam negeri turun. Karena sebagaimana peraturan pemerintah nomor 49 tahun 2008 pasal 132 A ayat 1 seorang penjabat dilarang menerbitkan perizinan kecuali sudah di setujui oleh Menteri dalam negeri sebagaimana peraturan pemerintah nomor 49 tahun 2008 pasal 132 A ayat 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Sebagimana yang telah dipaparkan dalam bab-bab sebelumya maka dapat diambil hasil penelitian yang disimpulkan sebagai berikut:

1. Penjabat (Pj) kepala daerah dalam *fiqh siya>sah* belum ada kesetaraannya, dalam Islam pemimpin disebut sebagai *khalifah* dan jika seorang *khalifah* berhalangan maka ada seorang wali yang mengggantikan segala urusan dan tugasnya. Dalam *fiqh siya>sah* perihal pengambilan keputusan lebih cenderung ke cara rasul saat memimpin, yaitu kembali ke al-Qur'an dan juga musyawarah bersama, namun dalam hal yang mendesak rasul langsung memutuskan hal tersebut dan jika ada masukan setelahnya akan diterima dan dipertimbangkan.
2. Penjabat (Pj) kepala daerah dapat atau diperbolehkan menerbitkan perizinan selama tidak bertentangan dengan apa yang di terbitkan pejabat definitif sebelumnya. Namun tetap melalui proses persetujuan Menteri Dalam Negeri sebagai pejabat yang berwenang untuk mengayomi penjabat kepala daerah selama menjabat sebagai mana tertulis dalam Pasal 132 A ayat 1 dan 2 PP Nomor 49 tahun 2008 karena tidak mungkin dalam masa menjabatnya tidak ada suatu hal yang memerlukan perizinan.

B. Saran

1. Dari penelitian yang telah dipaparkan, penulis berharap lembaga yang berwenang mengangkat atau memilih penjabat kepala daerah selalu mengayomi agar jika ada suatu hal yang mendesak dan perlu di putuskan dalam waktu yang singkat dapat segera diputuskan
2. Penulis juga berharap agar orang yang menduduki kursi penjabat (Pj) kepala daerah dapat berperilaku bijak dan tegas dalam menerbitkan perizinan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Rohman, Yadi Supriyadi, Nurul Huda, *Pengaruh Kepemimpinan Penjabat Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Desa Haurgombong*, Jurnal IIlmu Pengetahuan, Vol 14, Nomor 1, (Januari, 2021).

Al-Allamah Abdurrahman bin Muhammad bin Khaldun, *Mukaddimah Ibnu* Khaldun, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2001).

Ali Ahmad, *Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah al-Isna 'Asyariyah*, tp, tt.

Ari Prasetyo, *Kepemimpinan dalam Perspektif Islam*, (Sidoarjo: Zifatama, 2014).

Badan Kepegawaian Negara, *Penjelasan Atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian*, (Jakarta: Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara, 2015).

Deddy Supriyadi Bratakusuma, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelengaraan Pemerintahan* Daerah, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004).

Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011).

Dr. Beni Ahmad Saebani, M. Si., *Fiqh Siyasah Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW hingga Khulafa' Ar-Rasyidun*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2008).

Dr. Muhammad Iqbal, M. Ag., *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014).

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., *Fiqh Politik Gagasan, Harapan, dan* Kenyataan, (Jakarta:Amzah, 2020).

Dr. Rio Christiawan, S.H., M,Hum., M.Kn., *Politik Hukum Kontemporer Covid dan Normal Hukum*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2020).

Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019).

Freddy Poernomo, *Hukum Pemerintahan Daerah Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Surabaya, Airlangga University, 2020)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Imam Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah* Islam, (Jakarta: Qisthi Press, 2014).

Irfan Tamwifi, *Metode Penelitian*, (Surabaya: UINSA Press, 2014).

Iswan Kaputra, et al, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan* Indonesia, (Jakarta Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013).

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Julio Warmansyah, *Metode Penelitian dan Pengolahan Data untuk Pengambilan Keputusan pada Perusahaan*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2020).

Murtadha Muthahhari, *Imamah dan Khalifah Rekontruksi Kepemimpinan sebagai Tuntutan Intelektual dan Spiritual,* (Yogyakarta: Rausyan Fikr, t.t).

Rahmat Ilyas, *Manusia Sebagai Khalifah Dalam Perspektif Islam*, t.tp., t.p., t.t

Randi Muchariman, Helmi Al Djufri, *Siyasah Kebangsaan Analisis Siklus Seratus Tahun Bangsa Indonesia (1928-2028) dalam Perspektif Pemikiran Imam Al Ghazali dan Ibnu* Khaldun, (Purwokerto: Penulis Muda, 2016)

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta" Prenadamedia Group, 2005).

Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Uat dalam Rambu-rambu* Syari'ah, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006).

Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Reformasi Hukum Acara dan Peradilan Elektronik*, (Jakarta: Kencana, 2019)

Suparto Wijoyo, *Otonomi Tanpa Politik Ekologi*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2009).

Sutisna, *Pemilihan Kepala Negara Perspektif Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish, 2014).

Suyuti Pulungan, *Fikh Siyasah Ajaran dan Penulisan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997).

Jurnal

Akhmad Marwi, *Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemerintahan Kota Mataram), Jurnal IUS, Vol IV, Nomor 3, (Desember, 2016).

Anjeli Adelia Febnalani Z, Skripsi, (Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Aparatur Sipil Negara dalam Pelayanan Masyarakat (Studi di Desa Natar Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan)), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, 2018).

Juwita Permatasari, Skripsi, (Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Pengunduran Diri Calon Kepala Daerah dalam Hukum Positif), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, 2018).

Masna Hayati, *Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Menyelenggarakan Pemerintahan* Daerah, Jurnal, 11.

Moh Amin, *Kepemimpinan Dalam Islam*, Jurnal Resolusi, Vol. 2 No.2 (Desember, 2019)

Muhammad Arjuna Awal Putra, *Kedudukan Hukum Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, Jurnal, 7.

Nabitah Zaki'ah Rahmi, Skripsi, (Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2020).

Ni'matul Huda, *Problematika Penundaan Pemilihan kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Seentak Nasional 2004*, Jurnal Etika dan pemilu, Vol y, Nomor 2, (Juni, 2021)

Rio Azhari, Skripsi, (Analisis Hukum Tentang Batasan Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara)Plt) Gubernur Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014), ("Skripsi" [--] Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Riau, 2017).

Perundang-undangan

Peraturan Pemerintan Nomor 49 Tahun 2008

Sumber website

Ahda Bayhaqi, *Penjabat Kepala Daerah ditunjuk Jokowi, Ini Aturan Mainnya*, https://www.merdeka.com/politik/penjabat-kepala-daerah-ditunjuk-jokowi-ini-aturan-mainnya-hot-issue.html, Kamis, 18 Maret 2021 Pukul 14.33 WIB.

-------, *Bicara RUU Pemilu, Kemendagri Jamin Penjabat Kepala Daerah Punya Legitimasi*, https://www.merdeka.com/politik/kemendagri-jamin-

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penjabat-kepala-daerah-punya-legitimasi.html, Senin 12 Juli 2021 pukul 14:08 WIB.

Kumparan, *Kewenanan penjabat (Pj) di 2022-2023 terbatas: Dilarang Terbitkan Izin dan Kebijakan Baru*, https://kumparan.com/kumparannews/kewenangan-pj-di-2022-2023-terbatas-dilarang-terbitkan-izin-dan-kebijakan-baru-1v8qiGGLVFI/full, Selasa 6 Juli 2021 pukul 8:12 WIB.

Merdeka, *Perludem: Penjabat Kepala Daerah tak Sejalan dengan Konsep Otonmi Daerah*, http://perludem.org/2021/03/18/perludem-penjabat-kepala-daerah-tak-sejalan-dengan-konsep-otonomi-daerah/, Selasa 6 Juli 2021 pukul 10:16 WIB.

Sinta, *Bab II Tinjauan Umum*, https://sinta.unud.ac.id/uploads/dokumen_dir/b1c930a4c4e914801ef6ce0293714fb2.pdf, Senin 5 Juli 2021 9:52 WIB

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id