

**TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP LEGITIMASI PENJABAT KEPALA
DAERAH SEBAGAI PENGGANTI KEPALA DAERAH DEFINITIF DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

SKRIPSI

Oleh

Muhammad Ariq Ilham Falih

NIM C94219093



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2023

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Ariq Ilham Falih
NIM : C94219093
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum / Hukum Tata Negara
Judul : Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Legitimasi
Penjabat Kepala Daerah Sebagai Pengganti Kepala
Daerah Definitif dalam Penyelenggaraan
Pemerintahan Daerah

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

Surabaya, 27 Juni 2023
Saya yang menyatakan,



Muhammad Ariq Ilham Falih
NIM. C94219093

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Muhammad Ariq Ilham Falih
NIM. : C94219093
Judul : Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Legitimasi Penjabat
Kepala Daerah Sebagai Pengganti Kepala Daerah
Definitif Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

telah diberikan bimbingan, arahan, dan koreksi sehingga dinyatakan layak, serta
disetujui untuk diajukan kepada Fakultas guna diujikan pada sidang munaqasah.

Surabaya, 23 Juni 2023

Pembimbing,



Achmad Safiudin R., M.H.
NIP. 199212292019031005

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh:


Nama : Muhammad Ariq Ilham Falih

NIM. : C94219093

telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Jumat, tanggal 14 Juli 2023, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I



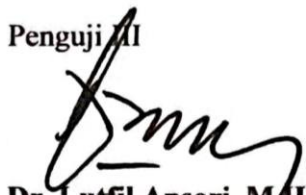
Achmad Safiudin R., M.H.
NIP. 199212292019031005

Penguji II



Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik,
M.H.
NIP. 196803292000032001

Penguji III



Dr. Lutfil Ansori, M.H.
NIP. 198311132015031001

Penguji IV



Moh. Bagus, M.H.
NIP. 199511052022031001

Surabaya, 7 Agustus 2023

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,



Drs. Musalla'h, M.Ag.
NIP. 196303271999032001



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 : Muhammad Ariq Ilham Falih
NIM : C94219093
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum / Hukum Tata Negara
E-mail address : ilhamariq6@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

Skripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)

yang berjudul :

Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Legitimasi Pejabat Kepala Daerah Sebagai Pengganti Kepala

Daerah Definitif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif 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, 10 September 2023

Penulis

(Muhammad Ariq Ilham Falih)

ABSTRAK

Untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah akibat pelaksanaan pilkada serentak pemerintah dalam hal ini Presiden dan Menteri Dalam Negeri mengangkat Penjabat Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam UU No 10 Tahun 2016 Pasal 201 ayat (9). Pengangkatan penjabat kepala daerah akibat pilkada serentak menimbulkan beberapa polemik, diantaranya karena pengangkatan penjabat kepala daerah tidak melalui mekanisme pemilihan yang demokratis dengan mengemban masa jabatan yang lama, sehingga menimbulkan persoalan terkait legitimasi penjabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini berusaha menjawab pertanyaan yang dituangkan dalam dua rumusan masalah yaitu bagaimana legitimasi penjabat kepala daerah berdasarkan ketatanegaraan Indonesia dan berdasarkan perspektif *fiqh siyāsah*.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu dengan melakukan penelusuran dokumen dan studi kepustakaan untuk mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan sekunder. Bahan hukum yang telah dikumpulkan akan diolah dan dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif dengan model deduktif menggunakan teori hukum positif dan hukum Islam atau *fiqh siyāsah*, untuk mendeskripsikan legitimasi penjabat kepala daerah dalam ketatanegaraan Indonesia dan perspektif *fiqh siyāsah*.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa: *pertama*, penjabat kepala daerah mempunyai legitimasi dari aspek yuridis karena ada peraturan hukum yang mengatur terkait pengangkatannya yakni UU No. 10 Tahun 2016, akan tetapi dari aspek legitimasi sosiologis atau pengakuan dan penerimaan masyarakat tidak terpenuhi karena tidak ada partisipasi rakyat dalam pemilihan, sehingga kepemimpinan penjabat kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah dapat dikatakan tidak mempunyai legitimasi yang utuh dan kuat. *Kedua*, dari perspektif *fiqh siyāsah*, umat (rakyat) juga memiliki peran penting dalam suksesi kepemimpinan, legitimasi dari umat akan semakin mengukuhkan kedudukan seorang pemimpin yang diwujudkan dalam bentuk bai'at, melalui bai'at kekuasaan seorang pemimpin telah terlegitimasi dengan sempurna, sehingga dalam perspektif *fiqh siyāsah* legitimasi Pj kepala daerah dapat dikatakan kurang sempurna karena tidak ada legitimasi dari umat yang dalam Islam diperoleh melalui bai'at.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis memberikan saran yaitu untuk penunjukan dan pengangkatan Pj kepala daerah dapat dilakukan melalui pemilihan tidak langsung yang demokratis yaitu melalui DPRD sebagai lembaga perwakilan yang mewakili masyarakat daerah, atau paling tidak ada partisipasi dan keterlibatan DPRD dan masyarakat daerah lewat suatu mekanisme yang diatur sedemikian rupa agar tetap demokratis.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT atas nikmat dan karunia-Nya yang telah diberikan, sehingga penulis dapat mengerjakan dan pada akhirnya menyelesaikan skripsi ini tepat waktu. Shalawat serta salam dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW, para keluarga, para sahabat dan para pengikutnya yang telah berjuang untuk kejayaan agama Islam.

Penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada Bapak Prof. Akh. Muzakki, M.Ag., Grad.Dip.SEA., M.Phil., Ph.D. (Rektor UIN Sunan Ampel), Ibu Dr. Hj. Suqiyah Musafa'ah, M.Ag. (Dekan Fakultas Syariah dan Hukum), Bapak Ikhsan Fatah Yasin, SHI. MH. (Ketua Prodi Hukum Tata Negara), Bapak Achmad Safiudin R. MH. (Sekretaris Prodi Hukum Tata Negara), dan bapak ibu dosen pengajar yang telah memberikan ilmu dan pengajarannya kepada saya selama proses studi. Secara khusus ucapan terima kasih saya sampaikan kepada dosen pembimbing Bapak Achmad Safiudin R., MH. yang telah membimbing, membantu, memberikan saran dan nasehat kepada saya dalam proses pengerjaan skripsi ini, sehingga memudahkan saya dalam menyelesaikan skripsi ini.

Dan terima kasih kepada para penulis buku, peneliti, dan konten kreator yang telah membantu saya lewat karya-karyanya sehingga memudahkan penulis untuk mendapatkan bahan-bahan dan data-data yang diperlukan untuk penelitian. Juga untuk teman-teman dan sahabat yang telah membantu, memberikan semangat dan menemani penulis selama proses studi dan pengerjaan skripsi, tanpa mereka sulit bagi penulis untuk bisa menyelesaikan studi dan skripsi ini.

Dan terakhir, penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang yang sangat berjasa dan berarti dalam hidup penulis, ayahanda Ir. Imam Suhadi dan ibunda Nur Anis tercinta yang tidak hentinya memberikan doa dan dukungannya, tanpa mereka berdua penulis tidak akan bisa sampai pada tahap ini. Juga kepada kakak dan adik yang kehadirannya memberikan semangat dalam hidup penulis. Skripsi ini penulis persembahkan untuk mereka semua.

Betapapun saya mengakui jasa-jasa berbagai pihak yang disebutkan di sini, kekurangan dan ketidaksempurnaan yang ditemukan dalam skripsi ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis pribadi. Semoga skripsi ini bisa bermanfaat.

Penulis

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PENGESAHAN	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
ABSTRAK	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TRANSLITERASI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	13
C. Rumusan Masalah.....	14
D. Tujuan Penelitian	14
E. Manfaat Penelitian	14
F. Penelitian Terdahulu	15
G. Definisi Operasional	18
H. Metode Penelitian	20
I. Sistematika Pembahasan.....	26
BAB II KONSEP LEGITIMASI DAN SUKSESI KEPEMIMPINAN PERSPEKTIF DEMOKRASI KONSTITUSIONAL DAN <i>FIQH SIYĀSAH</i>	28
A. Konsep Legitimasi Pemimpin dalam Negara Demokrasi Konstitusional.....	28
B. Pengertian dan Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyāsah</i>	35
C. Konsep Kepemimpinan dalam <i>Fiqh Siyāsah</i>	42
D. Konsep Suksesi Kepemimpinan dalam <i>Fiqh Siyāsah</i>	53
E. Konsep Legitimasi Pemimpin dalam <i>Fiqh Siyāsah</i>	63
BAB III PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH UNTUK MEMIMPIN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA	69
A. Pengisian Jabatan Kepala Daerah	69
B. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	80
C. Kedudukan dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	91
BAB IV ANALISIS LEGITIMASI PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM MEMIMPIN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH	103

A. Analisis Legitimasi Pejabat Kepala Daerah dalam Memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	103
B. Tinjauan <i>Fiqh Siyāsah</i> Terhadap Legitimasi Pejabat Kepala Daerah dalam Memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	118
BAB V PENUTUP	131
DAFTAR PUSTAKA	133
LAMPIRAN	



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia ialah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yang artinya pemerintah pusat menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi. Pemerintahan daerah di Indonesia sendiri diatur dalam konstitusi negara yaitu dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), di mana disebutkan bahwa Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi lagi atas kabupaten dan kota, yang mana setiap provinsi, kabupaten/kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dari rumusan tersebut, dengan melalui interpretasi gramatikal diketahui bahwa pembagian satuan-satuan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tersusun secara bertingkat (hierarki), antara daerah provinsi dan kabupaten/kota. Masing-masing satuan pemerintahan daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah proses penyelenggaraan urusan-urusan daerah

¹ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017), 236.

oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

Sedangkan Pemerintah Daerah bermakna institusi atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah yaitu kepala daerah yang terdiri atas gubernur, bupati atau walikota, serta perangkat daerah sebagai pihak eksekutif, dan juga DPRD sebagai pihak legislatif. Kepala Daerah sebagai organ penyelenggara pemerintahan daerah menjadi pemimpin jalannya pemerintahan dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah Daerah diberi kekuasaan untuk menjalankan otonomi yang mandiri dan luas, namun tetap dibatasi oleh undang-undang terkait urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah memiliki hak untuk membuat dan menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah sendiri ialah hak, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerahnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adanya otonomi daerah ialah untuk mengoptimalkan

tugas dan fungsi pemerintah terkait aspirasi dan kebutuhan terhadap pelayanan masyarakat.²

Penyelenggaraan pemerintahan daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di seluruh wilayah negara melalui pembangunan, peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah-daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan ciri khas setiap daerah. Dalam pembangunan negara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat harus ada kesinambungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga antara pusat dan daerah haruslah ada komunikasi dan koordinasi dalam menyelenggarakan urusan-urusannya sesuai dengan pembagian kewenangan yang telah diatur dalam undang-undang.³

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah yaitu, kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi disebut gubernur, sementara kepala daerah kabupaten disebut bupati, dan kepala daerah kota disebut walikota. Penyelenggara pemerintahan daerah yaitu kepala daerah dan DPRD dengan

² Yahya Ahmad Zein, Mawardi Khairi, dan Rinda Philona, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2021), 6.

³ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 11.

bantuan perangkat daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara.⁴

Undang-undang dasar telah mengatur terkait mekanisme pengisian jabatan atau pemilihan kepala daerah di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, yang menegaskan bahwa kepala daerah yaitu gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Ketentuan ini menjadi dasar konstitusional pemilihan kepala daerah secara demokratis yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang memandang bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara: pertama, pemilihan oleh DPRD; kedua, pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian, makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.⁵

Peran kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah sangatlah vital, kepala daerah memiliki tugas, wewenang, dan kewajiban, serta bertanggung jawab untuk memimpin penyelenggaraan urusan

⁴ Ibid, 65

⁵ Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara*, 251.

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dalam kedudukan dan perannya, kepemimpinan kepala daerah sangatlah penting dan strategis, baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan maupun dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan. Peran kepala daerah sangatlah vital karena keputusan dan kebijakannya menentukan efektivitas pemerintahan. Karena perannya yang vital, sehingga jika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah akan mengganggu pelaksanaan pemerintahan dan dapat menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁶

Kekosongan jabatan kepala daerah dapat terjadi ketika kepala daerah tidak bisa menjalankan tugas dan kewajibannya memimpin urusan pemerintahan, seperti sedang menjalankan cuti di luar tanggungan negara, atau sakit keras. Kekosongan jabatan kepala daerah juga dapat terjadi karena adanya pemberhentian. Berdasarkan Pasal 78 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena: a) meninggal dunia; b) permintaan sendiri; c) diberhentikan. Dalam hal diberhentikan, yaitu karena berakhirnya masa jabatan, tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenang selama 6 bulan berturut-turut, tidak melaksanakan kewajiban, melanggar sumpah janji jabatan, melanggar larangan, melakukan perbuatan tercela, terbukti melakukan tindak pidana. Hal ini menimbulkan pertanyaan siapa yang

⁶ Dio Ekie Ramanda, "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah," *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 6 No. 3 (Juli 2022): 162.

berhak untuk menggantikan atau mengisi kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh kepala daerah tersebut.

Dalam hal kekosongan jabatan tersebut karena kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, maka wakil kepala daerah yang melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Apabila tidak ada wakil kepala daerah, atau keduanya sama-sama berhalangan, maka yang melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah adalah sekretaris daerah. Terkait dengan kekosongan jabatan kepala daerah, terdapat beberapa istilah pengisian jabatan kepala daerah oleh pejabat publik dilihat dari sebab terjadinya kekosongan jabatan. Pejabat pengganti kepala daerah tersebut antara lain Pelaksana Tugas (Plt), Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat Kepala Daerah (Pj)⁷

Sebanyak 271 daerah di Indonesia akan mengalami kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini terjadi karena Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang dilaksanakan secara serentak nasional pada tahun 2024. Pilkada serentak tahun 2024 tersebut mengakibatkan daerah yang melaksanakan Pilkada tahun 2017 dan 2018 yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2022 dan 2023 akan mengalami kekosongan jabatan kepala daerah, karena pemilihan kepala daerah baru akan dilaksanakan pada tahun 2024. Pada tahun 2022 akan ada 101 kepala daerah yang masa jabatannya berakhir, yang terdiri dari 7 gubernur, 76

⁷ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah* (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), 5.

bupati, dan 18 walikota. Sementara pada tahun 2023 akan ada 170 kepala daerah yang terdiri atas 17 gubernur, 115 bupati, dan 38 walikota.⁸

Mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah akibat pilkada serentak diatur dalam Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan PERPU No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang disingkat UU Pilkada yang berbunyi:

Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan tahun 2023, diangkat 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 pada tahun 2024.

Penjabat (Pj) kepala daerah yang mana adalah Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Walikota adalah pejabat yang ditunjuk Pemerintah untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah ketika belum ada pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih melalui

⁸ Juanda dan Ogiandhafiz Juanda, "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak Tahun 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. VIII No. 1 (Juli 2022): 194.

pemilihan. Pengangkatan Pj Gubernur ditetapkan oleh Presiden, sedangkan Pj Bupati/Walikota ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.⁹

Penjabat (Pj) diberi kewenangan menduduki jabatan yang kosong untuk sementara karena jabatan tersebut tidak diduduki oleh siapapun alias lowong. Walaupun bersifat sementara, Pj Kepala Daerah pada dasarnya merupakan pengganti kepala daerah definitif, sehingga Pj Kepala Daerah memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang dimiliki kepala daerah definitif yang merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota yang menyebutkan bahwa Pj kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah karena terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pengisian jabatan kepala daerah definitif yang kosong oleh penjabat (Pj) sejatinya merupakan upaya untuk tetap menjamin terpenuhinya pelayanan publik dan terlaksananya pembangunan daerah. Namun pengangkatan Pj kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024 ini menimbulkan permasalahan terkait legitimasi Pj kepala daerah, hal ini dikarenakan penunjukan dan pengangkatan Pj kepala daerah tidak melalui mekanisme pemilihan yang demokratis karena yang memilih dan mengangkat Pj adalah pemerintah bukan atas pilihan rakyat atau tidak ada

⁹ Addi Fauzani dan Aprillia Wahyuningsih, "Problematik Penjabat dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah" dalam *Prosiding Call for Papers Hukum Kenegaraan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2021), 341.

partisipasi masyarakat. Hal tersebut ditambah dengan masa jabatan Pj kepala daerah yang lama yakni ada yang satu tahun bahkan lebih dari dua tahun yang berarti setengah periode masa jabatan kepala daerah definitif. Hal ini menimbulkan persoalan terkait sejauh mana legitimasi kepemimpinan Pj kepala daerah untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁰

Legitimasi adalah pengakuan atau persetujuan masyarakat atas posisi suatu kepemimpinan untuk menjalankan otoritas politiknya. Kuat atau lemahnya legitimasi pemimpin akan mempengaruhi kelangsungan suatu kepemimpinan dan pemerintahan. Tanpa adanya legitimasi yang kuat, suatu kepemimpinan akan dianggap sebelah mata dan posisinya akan rawan dan mudah untuk dijatuhkan. Dengan legitimasi yang kuat, posisi suatu kepemimpinan akan sulit digoyahkan, dan pemimpin akan lebih mudah menjalankan peran politiknya, meskipun tidak ada jaminan untuk itu.

Pengangkatan Pj kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif secara formil memang memiliki dasar hukum yaitu Pasal 201 UU No.10 Tahun 2016, namun secara materiil substansinya yaitu dari aspek konstitusionalisme yang meliputi prinsip negara hukum, demokrasi atau kedaulatan rakyat dan otonomi daerah terdapat kecacatan. Mekanisme pengangkatan yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat di daerah atau tidak dipilih oleh lembaga yang mewakili masyarakat di daerah, seperti

¹⁰ Juanda dan Juanda, "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah," 195.

DPRD, kemudian lamanya masa jabatan, juga kedudukan dan kewenangannya, dan kurangnya transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas menjadi problem pengangkatan Pj kepala daerah. Sehingga banyak yang mempersoalkan terkait aspek legitimasi pejabat kepala daerah.¹¹

Konstitusi menyatakan bahwa kedaulatan tertinggi Negara Indonesia berada di tangan rakyat, yang berarti secara eksplisit konstitusi mengakui bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Karena pada hakikatnya demokrasi dimaknai sebagai kedaulatan rakyat, yang mana rakyat memiliki kekuasaan untuk menentukan sendiri nasibnya, termasuk dalam memilih pemimpin. Pemimpin daerah yang dipilih secara demokratis akan memiliki kedudukan yang lebih kuat daripada pemimpin yang tidak dipilih secara demokratis. Karena salah satu persyaratan tertentu yang harus dipenuhi oleh kepala daerah adalah memperoleh kepercayaan dari masyarakat. Memperoleh kepercayaan dari individu masyarakat merupakan salah satu hal penting karena hal ini sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat.¹²

Dalam kajian hukum tata negara Islam dikenal yang namanya *fiqh siyāsah*, yakni merupakan salah satu kajian hukum Islam yang membahas tentang masalah ketatanegaraan dan urusan rakyat dan negara untuk

¹¹ Ibid, 196.

¹² Ahmad Gelora Mahardika, Sun Fatayati, dan Ferry Nahdian Furqon, "Problematika Pengisian Pejabat Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Perundang-Undangan*, Vol. 2 No. 2 (2022): 31.

mengatur dan mengurus kehidupan manusia dalam bernegara untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia. Dalam *fiqh siyāsah*, ulama mujtahid menggali sumber-sumber hukum Islam yang di dalamnya mengandung hubungan dengan kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pemikiran para ulama mujtahid tersebut dapat berkembang sesuai dengan perubahan zaman dan masih bisa diperdebatkan serta terbuka dengan perbedaan pendapat.¹³

Kajian *fiqh siyāsah* juga berkaitan dengan peraturan perundang-undangan serta kebijakan yang dibuat oleh penguasa, dan hubungan pemerintah dengan rakyatnya. Dalam *fiqh siyāsah* pemerintah dapat membuat undang-undang yang didasarkan pada kemaslahatan yang dibutuhkan umat walaupun tidak diatur dalam nash. Sebaliknya, pemerintah tidak dikenankan membuat suatu peraturan yang merugikan rakyat, oleh karena itu, kebijakan pemerintah harus melayani kepentingan yang lebih besar daripada kebutuhan kelompok atau individu tertentu.¹⁴

Di dalam Islam keberadaan pemimpin sangatlah penting dalam sebuah pemerintahan. Menurut Ibn Taimiyah, kesejahteraan manusia tidak akan tercapai kecuali jika ada satu tatanan sosial di mana setiap orang saling bergantung dan membutuhkan antara satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu, dibutuhkanlah seorang pemimpin yang akan mengatur kehidupan sosial

¹³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014), 4.

¹⁴ *Ibid*, 18.

tersebut. Ibn Taimiyah juga menyatakan bahwa keberadaan pemimpin pemerintahan tidak hanya sekedar untuk menjamin jiwa dan harta masyarakatnya, tetapi juga menjamin berjalannya hukum-hukum Allah.¹⁵

Sehingga keberadaan pemimpin atau kepala pemerintahan di kalangan umat manusia adalah sebuah keharusan, jangan sampai terjadi kekosongan kepemimpinan dalam waktu yang lama, karena pemimpin diperlukan untuk dapat mengarahkan dan mengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara agar tidak terjadi kekacauan dan ketimpangan. Mengangkat pemimpin adalah sebuah kewajiban dalam rangka mengurus kepentingan umat dan untuk tujuan mendatangkan kemaslahatan dan menghindari kemudharatan.¹⁶

Dalam hal suksesi kepemimpinan atau pemilihan pemimpin, di dalam Islam sendiri tidak terdapat mekanismenya yang baku dalam proses suksesi untuk memilih pemimpin. Al-Quran dan Hadis tidak memberikan secara tekstual dan spesifik mekanisme pemilihan tersebut. Tetapi berbicara mengenai konsep, berdasarkan praktek yang terjadi disepakati bahwa konsep pemilihan pemimpin didasarkan kepada syura atau musyawarah dan kesepakatan bersama. Hal ini terlihat dari perilaku politik Nabi dan para sahabat, khususnya setelah Nabi wafat dan posisi kepemimpinan umat Islam kosong sehingga para sahabat melakukan musyawarah untuk menentukan

¹⁵ Ibid, 123.

¹⁶ Jeje Abdul Rojak, *Politik Kenegaraan dan Kepemimpinan Publik dalam Islam* (Yogyakarta: LKiS, 2018), 107.

khalifah atau pengganti kepemimpinan Nabi untuk memimpin umat Islam. Selain melakukan musyawarah dalam sebuah kelompok, para sahabat atau tokoh-tokoh elit Islam pada masa itu juga meminta pendapat umat terkait penunjukan khalifah apakah mereka setuju dan mau berbaiat atau tidak kepada khalifah yang ditunjuk melalui musyawarah. Sehingga persoalan suksesi kepemimpinan di dalam Islam tidak terlepas dari *syura* atau musyawarah dan legitimasi rakyat atau umat.

Dari uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh pejabat dan legitimasi pejabat kepala daerah tersebut dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk dijadikan skripsi. Penelitian ini juga akan ditinjau berdasarkan *fiqh siyāsah* sebagai ilmu ketatanegaraan Islam. Sehingga oleh karenanya penulis akan mengkaji secara mendalam topik tersebut dalam sebuah skripsi yang berjudul “*Tinjauan Fiqh Siyāsah Terhadap Legitimasi Pejabat Kepala Daerah Sebagai Pengganti Kepala Daerah Definitif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*”.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Dari uraian latar belakang yang telah dipaparkan mengenai Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Legitimasi Pejabat Kepala Daerah Sebagai Pengganti Kepala Daerah Definitif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka memunculkan beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi, yaitu:

1. Banyaknya jabatan kepala daerah definitif yang kosong dikarenakan pilkada serentak tahun 2024.
2. Pemilihan Pejabat sebagai pengganti kepala daerah definitif tidak melalui mekanisme pemilihan yang demokratis atau tidak melibatkan partisipasi masyarakat.
3. Lamanya masa jabatan pejabat kepala daerah.
4. Sukses kepemimpinan dan Pejabat kepala daerah dari pandangan *fiqh siyāsah*.

Dari identifikasi masalah yang ada, dapat dibatasi masalah yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Legitimasi pejabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah
2. Legitimasi pejabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah perspektif *fiqh siyāsah*.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana legitimasi pejabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Bagaimana tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap legitimasi pejabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui legitimasi pejabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Untuk mengetahui pandangan *fiqh siyāsah* terhadap legitimasi pejabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini mampu memberikan manfaat dan sumbangsih ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara pada umumnya, dan khususnya pemahaman terkait legitimasi pejabat kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah baik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia maupun dari perspektif *fiqh siyāsah*.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini mampu memberikan manfaat praktis bagi masyarakat pada umumnya, dan mahasiswa serta akademisi berupa informasi terkait legitimasi pejabat kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan diharapkan dapat menjadi pertimbangan dan petunjuk bagi pemerintah dalam pengambilan kebijakan publik terutama yang berkaitan dengan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah.

F. Penelitian Terdahulu

1. Penelitian yang ditulis oleh Devi Nur Meyilla yang berjudul “*Analisis Fiqh Siyāsah Terhadap Kewenangan Pejabat Kepala Daerah dalam Menerbitkan Perizinan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005*”. Penelitian tersebut membahas mengenai

kewenangan dan kedudukan penjabat kepala daerah, kewenangan yang dimiliki oleh penjabat kepala daerah untuk menerbitkan izin berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008, dan juga kewenangan penjabat ditinjau dari perspektif fiqh siyasah.¹⁷ Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian penulis adalah sama-sama mengkaji akan kedudukan serta kewenangan dari penjabat kepala daerah, yang juga ditinjau dari perspektif *fiqh siyāsah*. Perbedaannya terletak pada fokus kajiannya di mana dalam penelitian ini penulis fokus pada aspek legitimasi penjabat kepala daerah dalam memimpin jalannya roda pemerintahan daerah, sedangkan penelitian oleh Devi Nur Meyilla fokus pada kewenangan penjabat dalam menerbitkan perizinan.

2. Penelitian yang ditulis oleh Dadan Ramdani yang berjudul “*Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*”. Penelitian tersebut membahas mengenai permasalahan penunjukan penjabat kepala daerah dikarenakan adanya pilkada serentak tahun 2024, parameter demokrasi dalam penunjukan penjabat kepala daerah, dan penunjukan penjabat kepala daerah dalam analisis putusan Mahkamah Konstitusi.¹⁸ Persamaannya dengan penelitian penulis adalah sama-sama mengkaji tentang pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh penjabat

¹⁷ Devi Nur Meyilla, “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, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya), 2021.

¹⁸ Dadan Ramdani, “Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024”, (Thesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta), 2022.

kepala daerah, sedangkan yang membedakan adalah penelitian oleh Dadan Ramdani berfokus pada problematika penunjukan pejabat kepala daerah dan konsep ideal penunjukan pejabat kepala daerah, sedangkan penelitian penulis berfokus pada penerimaan serta pengakuan dari masyarakat terhadap kepemimpinan pejabat kepala daerah dalam memerintah dan membuat keputusan politik, dan dalam perspektif *fiqh siyāsah*.

3. Penelitian yang ditulis oleh Juanda dan Ogiandhafiz Juanda yang berjudul “*Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara.*” Penelitian tersebut membahas mengenai permasalahan pengangkatan pejabat kepala daerah yang meliputi ketiadaan Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana dalam pengangkatan pejabat kepala daerah, tidak adanya transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas, dan pro kontra pengangkatan pejabat kepala daerah dari kalangan anggota TNI dan Polri aktif.¹⁹ Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian penulis adalah terkait pengangkatan pejabat kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perbedaannya adalah penelitian tersebut fokus pada problematika yang timbul terkait pengangkatan pejabat dan juga pejabat kepala daerah dari kalangan TNI dan Polri, sedangkan penelitian penulis fokus pada

¹⁹ Juanda dan Ogiandhafiz Juanda, “Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak Tahun 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara,” *Jurnal Keamanan Nasional* Vol. VIII No. 1 (Juli 2022).

tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap legitimasi pejabat kepala daerah dalam memimpin jalannya pemerintahan daerah.

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu yang telah disebutkan di atas, maka dapat dimengerti bahwa penelitian yang hendak diangkat oleh penulis tidak ada kesamaan mutlak dengan penelitian-penelitian terdahulu yang ada, sehingga penelitian ini merupakan asli hasil karya penulis.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional dimaksudkan untuk menjelaskan pengertian dari konsep atau variabel penelitian guna memudahkan memahami penelitian ini. Berdasarkan judul penelitian yang diangkat yaitu, “Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Legitimasi Pejabat Kepala Daerah Sebagai Pengganti Kepala Daerah Definitif Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, maka yang perlu dijelaskan dalam definisi operasional yaitu:

1. *Fiqh Siyāsah* ialah ilmu yang mempelajari tentang tata pengaturan negara dan pemerintahan, seluk beluk pengaturan urusan rakyat dan negara, penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang berlandaskan dan sejalan dengan ajaran Islam yang bersumber pada al-Quran, as-Sunnah, dan Ijma untuk mewujudkan kemaslahatan bagi rakyat dan menghindarkan dari kemudharatan. Salah satu ruang lingkup *fiqh siyāsah* adalah *siyasāh dusturiyah* yang mengkaji tentang penetapan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif (*tasyri’iyyah*), peradilan oleh lembaga yudikatif (*qadhaiyyah*), kepemimpinan dan kekuasaan (*tanfidiyyah*),

dan administrasi pemerintahan oleh eksekutif (*idariyyah*). *Fiqh siyasah* yang dimaksud dalam penelitian ini adalah yang berkaitan dengan konsep kepemimpinan, konsep pemilihan pemimpin dan pengisian kekosongan pemimpin dalam suatu wilayah atau daerah.

2. Legitimasi ialah penerimaan serta pengakuan dari masyarakat terhadap kewenangan pemimpin untuk memerintah, membuat, melaksanakan kebijakan politik. Legitimasi juga bermakna kesesuaian suatu tindakan atau perbuatan dengan hukum formal yang tercipta secara sah dan berlaku di masyarakat. Legitimasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penerimaan dan pengakuan serta keabsahan seorang pejabat kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah di masa transisi menuju pilkada serentak nasional tahun 2024.
3. Pejabat Kepala Daerah adalah Pejabat yang melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu, pejabat tersebut diangkat oleh Presiden untuk jabatan Gubernur dan diangkat oleh Menteri Dalam Negeri masing-masing untuk jabatan Bupati dan Walikota. Pejabat kepala daerah merupakan ranah jabatan sipil yang diperoleh lewat proses administrasi dan hanya menerima kewenangan dari pejabat pemerintahan di atasnya dan bukan merupakan kepala daerah definitif yang dipilih rakyat melalui pilkada. Pejabat (Pj) kepala daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pejabat yang menggantikan kepala daerah definitif yang masa jabatannya berakhir

tahun 2022 dan 2023 untuk mengisi kekosongan jabatannya akibat pelaksanaan pilkada serentak nasional tahun 2024, yang ditetapkan oleh Presiden untuk Pj Gubernur, dan ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Pj Bupati dan Pj Walikota, untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah sampai dilantiknya kepala daerah hasil pemilihan serentak tahun 2024.

4. Kepala Daerah Definitif ialah kepala pemerintah daerah baik di daerah provinsi atau kabupaten/kota yang sudah pasti (bukan untuk sementara) dan merupakan eksekutif di daerah, yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, bupati untuk kabupaten, dan walikota untuk kota. Kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah yang dipilih secara berpasangan melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung oleh rakyat. Masa jabatan (satu periode) kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah 5 tahun sejak pelantikan, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama maksimal untuk 1 kali masa jabatan. Kepala daerah definitif yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kepala daerah yang dipilih melalui pilkada tahun 2017 dan tahun 2018, yang masa jabatannya berakhir tahun 2022 dan tahun 2023.
5. Pemerintahan Daerah ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD yang mengacu pada asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam

sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah tata cara bagaimana melakukan dan melaksanakan penelitian. Metode penelitian merupakan suatu cara yang digunakan untuk memecahkan masalah atau cara untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dengan menggunakan metode ilmiah.²⁰ Adapun metode penelitian dalam penelitian ini dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan adalah penelitian hukum, yaitu penelitian yang objeknya adalah hukum. Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang memiliki tujuan untuk mempelajari suatu gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya, dan kemudian melakukan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan hukum tersebut.²¹

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, atau sebagai kaidah atau norma yang menjadi patokan

²⁰ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Jakarta:Kencana,2018), 3.

²¹ Ibid, 16.

berperilaku di masyarakat.²² Penelitian hukum normatif merupakan proses penelitian untuk meneliti serta mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum, dan kepustakaan lainnya untuk menjawab atau memecahkan permasalahan hukum yang diteliti. Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal, penelitian kepustakaan, atau studi dokumen.²³

Objek kajian dalam penelitian hukum normatif adalah sistem norma hukum yaitu kaidah atau aturan hukum yang berkaitan dengan bangunan sistem suatu peristiwa hukum. Untuk memulai penelitian hukum normatif akan dimulai dari menentukan peristiwa atau permasalahan hukum yang selanjutnya mencari rujukan norma hukum seperti peraturan perundang-undangan, asas hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk mencari konstruksi hukum maupun hubungan hukum. Fokus penelitian hukum normatif terletak pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum dan kaidah hukum, tidak sampai kepada perilaku manusia yang menerapkan norma atau penerapan serta pelaksanaannya dalam masyarakat.²⁴

Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa pendekatan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang diteliti. Pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-

²² Ibid, 124.

²³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 48.

²⁴ Ibid, 52.

undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan konseptual dilakukan dengan menelaah konsep atau pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

2. Sumber / Bahan Hukum

a. Bahan hukum primer

Yaitu bahan hukum pokok yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki, putusan pengadilan, dan dokumen resmi negara. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 5) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.
- 8) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota.

b. Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan hukum penunjang yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang terdiri atas, buku, jurnal, artikel, hasil penelitian hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan berbagai literatur yang berkaitan dengan penelitian. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah:

- 1) Buku *Hukum Pemerintahan Daerah* oleh Yahya Ahmad Zein
 - 2) Buku *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum dan Analisisnya* oleh Ani Sri Rahayu
 - 3) Buku *Penjabat Kepala Daerah* oleh Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia
 - 4) Buku *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* oleh Muhammad Iqbal
 - 5) Buku *Politik Kenegaraan dan Kepemimpinan Publik dalam Islam* oleh Jeje Abdul Rojak.
 - 6) Buku *Fikih Siyasah Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* oleh Suyuti Pulungan.
3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu dengan melakukan penelusuran dokumen atau studi dokumen dan studi kepustakaan, yaitu dengan mencari dan mengumpulkan berbagai peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, dan literatur lainnya yang berkaitan dengan penelitian, baik melalui pusat dokumentasi dan informasi hukum (JDIH), toko buku, perpustakaan, media internet dan media lainnya, untuk kemudian dikaji dan dianalisis secara komprehensif. Dalam penelitian ini penulis mencari dan mengumpulkan bahan-bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku baik fisik maupun elektronik, jurnal, artikel,

skripsi, karya ilmiah, prosiding, berita dan literatur lainnya yang mempunyai relevansi dengan judul penelitian.

4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder akan dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif. Metode analisis kualitatif adalah proses analisis data atau bahan hukum dengan cara menguraikan atau mendeskripsikan bahan hukum yang diperoleh, pendapat ahli maupun pandangan peneliti sendiri secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan penafsiran data dan pemahaman hasil analisis. Teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini juga menggunakan model deduktif, yang mana logika deduktif menguraikan hal-hal umum terlebih dahulu yang kemudian mengerucut ke hal-hal yang khusus.²⁵ Dalam hal ini yang dideskripsikan adalah hal-hal yang berhubungan dengan legitimasi pejabat kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian tinjauan *fiqh siyasah* terhadap hal tersebut.

I. Sistematika Pembahasan

Dalam penyusunan penelitian ini penulis membagi menjadi lima bab yang masing-masingnya akan dibagi dalam subbab yang berkaitan.

²⁵ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi* (Bandung: Alfabeta, 2017), 69.

Sehingga sistematika pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I berisi pendahuluan. Bab ini berisi uraian dan gambaran umum terkait permasalahan atau isu hukum yang diangkat dalam penelitian melalui latar belakang, kemudian identifikasi dan rumusan masalah yang akan dibahas, dan metode penelitian yang digunakan.

Bab II berisi landasan teori atau kerangka konseptual dalam melakukan penelitian. Dalam bab ini dibahas terkait dengan Fiqh Siyasah, ruang lingkup fiqh siyasah, konsep kepemimpinan dalam fiqh siyasah, mekanisme pemilihan pemimpin dan pengisian kekosongan pemimpin dalam fiqh siyasah.

Bab III berisi penjelasan dan pembahasan terkait konsep pengisian jabatan kepala daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah, pejabat (Pj) kepala daerah, kedudukan dan kewenangan pejabat kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bab IV berisi pembahasan terkait analisis terhadap legitimasi pejabat kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan dalam perspektif fiqh siyasah.

Bab V berisi penutup yaitu kesimpulan dan saran.

BAB II

KONSEP LEGITIMASI DAN SUKSESI KEPEMIMPINAN PERSPEKTIF DEMOKRASI KONSTITUSIONAL DAN *FIQH SIYĀSAH*

A. Konsep Legitimasi Pemimpin dalam Negara Demokrasi Konstitusional

1. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi dalam Ketatanegaraan Indonesia

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 ayat (3), dikatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yaitu negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka. Hal ini berarti bahwa dalam penyelenggaraan negara, termasuk di dalamnya pemerintahan lembaga-lembaga negara lainnya dalam melaksanakan tindakan atau perbuatan apapun harus dilandasi oleh peraturan hukum atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Kekuasaan dibatasi oleh undang-undang, dan penguasa tidak boleh keluar dari jalur dan batas-batas kekuasaannya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹

Indonesia sebagai negara hukum dalam penyelenggaraan negara berdasarkan pada konstitusi, yaitu hukum dasar atau undang-undang dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan negara. Karena merupakan undang-undang dasar yang sifatnya paling mendasar, dan undang-undang yang lebih tinggi atau bahkan tertinggi, maka konstitusi merupakan sumber legitimasi atau dasar pengesahan peraturan

¹ Kaelan, *Pendidikan Pancasila* (Yogyakarta: Paradigma, 2016), 221.

perundang-undangan lainnya. Peraturan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah undang-undang dasar, agar dapat diberlakukan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar itu. Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara, apabila negara tersebut menganut paham kedaulatan rakyat maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat.²

Konstitusi Negara Indonesia diwujudkan dalam UUD NRI 1945 yang menjadi hukum dasar dan sumber hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Salah satu prinsip dasar penyelenggaraan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar adalah prinsip kedaulatan rakyat. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 disebutkan dengan jelas bahwa kedaulatan Negara Indonesia berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang. Prinsip kedaulatan rakyat ini kemudian melahirkan prinsip demokrasi yang menyatakan bahwa pemilik kekuasaan tertinggi sejatinya adalah rakyat, kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.³

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan tersebut memuat dua prinsip, pertama, prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi, yang terdapat dalam kalimat “kedaulatan ada di tangan rakyat”. Kedua,

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 18.

³ Ibid, 58.

prinsip negara hukum atau konstitusionalisme yang tersirat dalam kalimat “dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Paduan dari kedua prinsip tersebut menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat di dalam pelaksanaan sebuah sistem kenegaraan harus ada koridor dan batas-batasnya. Tanpa itu, kedaulatan rakyat bisa digunakan secara sewenang-wenang. Sehingga dapat dikatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis, dan sekaligus negara demokrasi yang berdasarkan hukum (demokrasi konstitusional). Dengan demikian prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dan kedaulatan hukum (nomokrasi) hendaknya diselenggarakan secara beriringan.⁴

Demokrasi secara sederhana dimaknai sebagai *government from the people, by the people, and for the people*, yakni pemerintahan yang sepenuhnya dikendalikan oleh rakyat, yang bersumber dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat. Demokrasi juga dapat dimaknai sebagai keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Rakyat ikut berpartisipasi dalam pemerintahan, ikut memberikan masukan terhadap pembuatan kebijakan yang menyangkut kehidupannya, menilai kebijakan tersebut karena kebijakan itu akan menentukan kehidupan rakyat, termasuk juga mempunyai kekuasaan untuk menentukan sendiri nasibnya.⁵ Dengan demikian dalam sistem

⁴ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017), 51.

⁵ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2019), 51.

demokrasi proses pembuatan kebijakan atau keputusan politik merupakan keseimbangan dari integrasi antara prakarsa pemerintah dan partisipasi aktif rakyat sebagai warga negara.

Ciri-ciri suatu pemerintahan demokrasi adalah adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik baik langsung maupun tidak langsung, adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang, adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara, pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah, dan adanya pemilihan yang diselenggarakan secara demokratis.

Konsep demokrasi yang dianut oleh bangsa Indonesia saat ini adalah demokrasi Pancasila, yang mana Pancasila merupakan dasar negara, ideologi nasional, dan sumber hukum dasar negara. Secara luas demokrasi Pancasila berarti kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila pada bidang politik, ekonomi dan sosial. Secara sempit demokrasi Pancasila dimaknai sebagai kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Sifat dari demokrasi Pancasila ini yaitu demokrasi konstitusional yaitu berdasarkan konstitusi dalam hal ini UUD NRI 1945, yang mana dalam UUD NRI 1945 secara eksplisit menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*). Sehingga konsep demokrasi yang dianut oleh bangsa Indonesia yaitu demokrasi

berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen.⁶

Kedaulatan rakyat atau demokrasi di Indonesia diselenggarakan secara langsung dan juga melalui sistem perwakilan. Kedaulatan rakyat pasca amandemen Undang-Undang Dasar diwujudkan dengan pembagian kekuasaan secara horizontal dengan cara memisahkannya menjadi tiga cabang kekuasaan yang setara dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*. Tiga cabang kekuasaan tersebut tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai pemegang kewenangan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden beserta Menteri sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan Mahkamah Agung (MA) serta Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman atau yudikatif. Dalam demokrasi melalui sistem perwakilan, pelembagaan kedaulatan rakyat disalurkan melalui DPR, DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang memiliki fungsi legislatif dan pengawasan. Sedangkan penyaluran demokrasi secara langsung dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, pemilihan kepala daerah, dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan

⁶ FISIP Universitas Padjadjaran, and Badan Pengkajian MPR, *Kajian Akademik Penegasan Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), 20.

terhadap pasal-pasal dalam undang-undang. Selain itu kedaulatan rakyat juga dapat disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak-hak asasi yang telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar.⁷

Salah satu manifestasi dari paham kedaulatan rakyat tersebut diwujudkan dalam suatu pelaksanaan pemilihan langsung oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan legislatif, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Dalam suksesi kepemimpinan melalui pemilihan langsung oleh rakyat kedaulatan diserahkan dan digunakan sepenuhnya oleh rakyat, sehingga lebih menjamin pilihan dan kesukaan rakyat, yang membuat pemilihan lebih demokratis. Pemilihan presiden atau kepala daerah secara langsung oleh rakyat memberikan hak dan kesempatan kepada rakyat untuk menilai, menentukan dan memilih sendiri pemimpin mana yang menurutnya lebih baik. Melalui pemilihan secara langsung, artinya rakyat memberikan kepercayaan, penerimaan dan pengakuan kepada pemimpin atau penguasa untuk menjalankan kekuasaannya, hal inilah yang dinamakan legitimasi.

2. Legitimasi Pemimpin dalam Ketatanegaraan Indonesia

Legitimasi berasal dari kata latin yaitu "*legitim*" atau "*lex*" yang berarti hukum. Legitimasi dalam proses politik memiliki dimensi yang luas, sehingga pemaknaan legitimasi yang lebih luas dapat diartikan sebagai keabsahan terhadap wewenang dan kekuasaan. Legitimasi tidak

⁷ Ibid., 59.

bisa dipisahkan dari kekuasaan, yang mana kekuasaan tersebut menghasilkan otoritas atau wewenang. Otoritas atau wewenang merupakan kekuasaan yang dilembagakan, yang dapat bersifat sah melalui legitimasi.⁸

Legitimasi atau keabsahan adalah penerimaan dan pengakuan dari masyarakat terhadap wewenang dan kekuasaan seorang pemimpin untuk memerintah, membuat, serta melaksanakan keputusan politik. Penerimaan dan pengakuan tersebut timbul dari keyakinan anggota masyarakat bahwa wewenang yang melekat pada seorang pemimpin adalah wajar, sah, dan patut dihormati. Legitimasi atau keabsahan sangat penting dalam suatu sistem politik.⁹

Dalam negara demokrasi konstitusional yang menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang, suatu kekuasaan dan kewenangan dapat dikatakan terlegitimasi apabila diperoleh dan diselenggarakan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, dan terdapat ekspresi persetujuan dari rakyat selaku pihak yang diperintah. Maksud dari persetujuan rakyat ini adalah adanya partisipasi dan kesepakatan rakyat dalam proses pemberian kekuasaan, melalui suatu pemilihan yang demokratis. Dengan kata lain rakyat adalah salah satu pemberi legitimasi kepada pemimpin di samping juga peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat dikatakan bahwa

⁸ Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024" (Thesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2022), 214.

⁹ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2015), 65.

pemerintahan yang memiliki legitimasi harus melewati proses pemilihan pemimpin yang diselenggarakan secara transparan, demokratis, dan melibatkan partisipasi masyarakat, yang juga diatur dalam undang-undang, jika hal itu tidak terpenuhi maka kewenangan tersebut dapat dipertanyakan keabsahannya.

Suksesi kepemimpinan melalui pelaksanaan pemilihan presiden maupun pemilihan kepala daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat dan dilaksanakan secara demokratis merupakan amanat konstitusi. Pemilihan tidak langsung (penunjukan/pengangkatan, warisan, dan perwakilan) akan menghasilkan kepala daerah yang kurang legitimasinya, sedangkan pemilihan langsung oleh rakyat akan menghasilkan pemimpin yang memiliki legitimasi yang kuat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Oleh karena itu pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah merupakan sarana pemberian legitimasi oleh rakyat kepada pemimpin dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Pengertian dan Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah*

Kata *fiqh* secara umum berarti tahu, paham dan mengerti. Secara bahasa *fiqh* bermakna pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan. Sedangkan secara istilah *fiqh* bermakna suatu pemahaman tentang hukum yang sesuai dengan syara' berkaitan dengan amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil yang bersumber dari al Quran dan Sunnah. Fiqh merupakan produk pemikiran dan ijtihad para ulama, karenanya ilmu fiqh terbuka atas perubahan yang disesuaikan

dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat dalam berbagai lini kehidupan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa *fiqh* adalah pengetahuan mengenai seperangkat aturan hukum atau tata aturan yang menyangkut kehidupan manusia, yang merupakan hasil dari penalaran dan ijtihad serta pemahaman yang mendalam oleh para mujtahid terhadap syariah yang bersumber dari al Quran dan Sunnah. Dengan kata lain *fiqh* merupakan ilmu pengetahuan mengenai hukum Islam.¹⁰

Fiqh diidentikkan dengan hukum Islam atau syariat Islam, yang mana dalam melaksanakannya pedomannya mengacu pada hasil pemahaman ulama atau fuqaha yang digali melalui metode ijtihad. Fiqh atau hukum Islam sendiri merupakan ketentuan-ketentuan yang menjadi peraturan hidup masyarakat yang mempunyai sifat mengendalikan, mencegah, mengikat, dan memaksa.

Sementara kata *siyāsah* secara etimologis memiliki beberapa arti yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. Sedangkan secara terminologis *siyāsah* mengandung arti mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara dan tujuan membawa kepada suatu kemaslahatan, dalam konteks ini berarti mengatur suatu pemerintahan untuk menciptakan suatu kemaslahatan bagi rakyat.¹¹

¹⁰ Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyāsah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), 24.

¹¹ Ibid, 25.

Siyasah berkaitan dengan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bermasyarakat dan bernegara, melalui kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa, hubungan antara rakyat dengan lembaga negara dan pemerintah, politik dalam negeri dan politik luar negeri, pengaturan keuangan negara, yang semuanya itu bertujuan untuk mewujudkan dan memelihara kemaslahatan dan menjauhkan dari kemafsadatan atau kerusakan.¹²

Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan *siyāsah* sebagai peraturan perundang-undangan yang diletakkan untuk memelihara ketertiban, menciptakan kemaslahatan, dan mengatur keadaan. Sementara Ibnu Qayyim mengartikan siyasah sebagai perbuatan yang membawa manusia dekat pada kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan meskipun perbuatan tersebut tidak ditetapkan oleh Allah maupun Rasul-Nya.¹³

Kemaslahatan yang dimaksud adalah tercapainya tujuan syariat Islam, yaitu menjaga agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan, dan menjaga harta. Kemaslahatan dalam konteks siyasah yaitu manfaat atau dampak positif yang konkret dari adanya pemerintahan, negara, kepemimpinan bagi manusia dan masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, serta pemenuhan dan perlindungan terhadap hak dan kewajibannya.¹⁴

¹² Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 16

¹³ Ibid, 17

¹⁴ Ibid, 17

Dari definisi *fiqh* dan *siyāsah* di atas, maka yang dimaksud dengan *fiqh siyāsah* adalah salah satu kajian hukum Islam yang membahas mengenai tata pengaturan negara dan pemerintahan, seluk beluk pengaturan urusan rakyat dan negara, penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan yang dibentuk oleh penguasa yang berlandaskan dan sesuai dengan ajaran Islam yang bersumber pada al-Quran, as-Sunnah, dan Ijma untuk mewujudkan kemaslahatan bagi umat dan menghindarkan dari kerusakan.

Terdapat perbedaan pendapat di kalangan ulama terkait ruang lingkup kajian *fiqh siyāsah*, namun dari perbedaan tersebut pada intinya sama sehingga ruang lingkup kajian *fiqh siyāsah* dapat disederhanakan menjadi tiga bagian pokok. Pertama, siyasah dustruriyah yaitu konstitusi atau politik perundang-undangan. Kedua, siyasah dauliyah yaitu politik luar negeri atau hubungan internasional. Ketiga, siyasah maaliyah atau politik keuangan dan moneter.¹⁵

1) Siyasah Dusturiyah

Bagian *fiqh siyāsah* yang membahas tentang hukum negara. Dalam siyasah dusturiyah juga ada pembahasan konsep ketatanegaraan seperti konstitusi negara dan sejarah legislasi negara, bagaimana merumuskan dan membentuk undang-undang, lembaga demokrasi, dan syura yang merupakan pilar penting negara kemudian dibahas. Kajian *fiqh siyāsah* juga membahas gagasan tentang aturan hukum

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014), 15.

dan hubungan antara warga negara dan pemerintah. serta pemenuhan dan perlindungan hak-hak asasi warga negara.¹⁶

Sehingga siyasah dusturiyah pada intinya meliputi pengkajian tentang penetapan hukum oleh lembaga legislatif (*tasyri'iyah*), peradilan oleh lembaga yudikatif (*qadhaiyyah*), kepemimpinan dan kekuasaan (*tanfidiyyah*), dan administrasi pemerintahan oleh eksekutif (*idariyyah*).

2) Siyasah Dauliyah

Siyasah dauliyah atau politik luar negeri membahas mengenai hubungan keperdataan antara warga negara yang berbeda kebangsaan, atau disebut juga hukum perdata internasional dan hubungan diplomatik antar negara, yang disingkat hubungan internasional. Hubungan perdata internasional ini mencakup permasalahan jual beli, perjanjian, perikatan, atau utang piutang antara warga negara Muslim dengan warga negara lain. Sementara hubungan internasional mengatur terkait politik kebijakan negara Islam dalam masa damai maupun masa perang (*harbiyyah*).¹⁷

3) Siyasah Maaliyyah

Adapun siyasah maaliyyah membahas mengenai politik keuangan dan moneter negara, yang antara lain tentang sumber-sumber

¹⁶ Ibid, 178.

¹⁷ Ibid, 16.

keuangan negara, pengeluaran atau belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan publik, pajak dan perbankan.¹⁸

Dalam penelitian ini akan berfokus pada kajian siyasah dusturiyah karena sesuai dengan judul yang diangkat yang berhubungan dengan asas-asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, konsep kepemimpinan, demokrasi dan peraturan perundang-undangan serta undang-undang dasar sebagai suatu konstitusi negara yang ditinjau dari sisi syariat Islam.

Kata *dustur* secara istilah bermakna kumpulan aturan tertulis dan tidak tertulis yang mengatur hubungan kerja sama di antara anggota masyarakat. Istilah "dustur" juga dapat merujuk pada dokumen yang menjabarkan prinsip-prinsip dasar yang menjadi dasar pemerintahan suatu negara. Secara bahasa *dustur* berarti asas, dasar, dan pembinaan, sedangkan dalam bahasa Inggris kata *dustur* diartikan dengan *constitution*, dan dalam bahasa Indonesia berarti undang-undang.¹⁹

Siyāṣah dusturiyah merupakan salah satu ruang lingkup kajian *fiqh siyāṣah* yang membahas mengenai perundang-undangan negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, pemenuhan dan perlindungan hak-hak manusia, dan mengenai pembagian kekuasaan. *Siyāṣah dusturiyah* juga dapat dikatakan sebagai ilmu politik pemerintahan dan ketatanegaraan dalam Islam yang sejalan dan berlandaskan syariat

¹⁸ Ibid, 16.

¹⁹ Situmorang, *Politik Ketatanegaraan*, 19.

Islam. Sehingga konstitusi atau perundang-undangan tersebut menjadi acuan dan cerminan dari prinsip hukum Islam, yang dikaji dari al-Quran, as-Sunnah, dan ijtihad para ulama yang berhubungan dengan ketatanegaraan.²⁰

Dalam siyasah dusturiyah juga dibahas masalah kekuasaan dan pembagian kekuasaan dalam sebuah negara atau pemerintahan, yaitu mengkaji tentang kekuasaan legislatif atau lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang yang disebut *tashri'iyah*, kekuasaan eksekutif yaitu yang menjalankan undang-undang dan kebijakan serta penyelenggara pemerintahan yang disebut *tanfidiyah*, kekuasaan yudikatif yang disebut *qadhaiyah* sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman atau peradilan, dan juga mengkaji terkait administrasi pemerintahan yang disebut *idariyah*.²¹

Selain itu pembahasan siyasah dusturiyah meliputi konsep kepemimpinan (imamah, khilafah, imarah, mamlakah berikut hak dan kewajibannya), kajian tentang rakyat (kedudukan, hak, dan kewajibannya), kajian tentang syura, demokrasi, *ahlul halli wal aqdi*, pemilihan umum, sistem dan bentuk pemerintahan. Dalam siyasah dusturiyah, gagasan politik berpedoman pada prinsip-prinsip hukum Islam, yang secara operasional dapat terus berkembang dan berubah sesuai dengan waktu dan tempat sepanjang tidak menyimpang dari prinsip-prinsip dasar yang berlaku.²²

²⁰ Ibid, 20.

²¹ Iqbal, *Fiqh Siyasah*, 15

²² Situmorang, *Politik Ketatanegaraan*, 23.

Sehingga *siyasah dusturiyah* selain membahas masalah perundang-undangan, pengaturan urusan rakyat dan negara berupa peraturan dan kebijakan, juga membahas hubungan antara pemimpin, pemerintah dengan rakyatnya, pembagian kekuasaan, konsep imamah, khilafah, imarah, pemilihan pemimpin, lembaga negara, dan bentuk pemerintahan yang berlandaskan dan sejalan dengan syariat Islam.

C. Konsep Kepemimpinan dalam *Fiqh Siyāsah*

1. Dasar-Dasar Kepemimpinan dalam al-Qur'an

Kepemimpinan adalah suatu potensi alami manusia yang dianugerahkan oleh Allah ketika manusia itu lahir. Maka setiap manusia yang sehat fisik dan mentalnya menyandang predikat pemimpin siapapun dia dan apapun statusnya, setidaknya pemimpin bagi diri mereka sendiri. Hal ini sesuai dengan sebuah hadits yang berbunyi, *“Tiap kalian adalah pemimpin dan tiap pemimpin akan bertanggung jawab atas kepemimpinannya”* (hadits riwayat Imam Muslim).

Kepemimpinan di sini ialah dalam arti umum yang mencakup setiap pribadi tidak peduli status sosial yang bersangkutan.

Sementara kepemimpinan dalam arti khusus ialah tidak semua orang adalah pemimpin. Karena yang dimaksud dengan pemimpin adalah seseorang yang memimpin atau mengarahkan suatu kelompok, organisasi, dan sebagainya yang sejenis. Sehingga seseorang dapat dikatakan pemimpin bilamana ia mempunyai bawahan atau orang-orang dipimpin, baik secara formal maupun tidak formal.

Allah SWT menjadikan manusia sebagai khalifah di muka bumi untuk menjaga bumi yang telah diciptakan-Nya, dengan mewujudkan kemaslahatan. Manusia diberi kekuasaan untuk mengelola bumi sesuai dengan ketentuan dan peraturan-peraturan-Nya. Walaupun malaikat mempertanyakan kebijaksanaan Allah karena khawatir manusia akan membuat kerusakan dan pertumpahan darah bila menjadi pemimpin di bumi, namun Allah tetap menjadikan manusia sebagai khalifah-Nya di muka bumi. Agar manusia mampu mengemban tugas sebagai pemimpin di muka bumi, Allah memberikan bekal ilmu pengetahuan kepadanya. Ilmu inilah yang membuat manusia memiliki potensi yang tidak dimiliki makhluk Allah lainnya.²³

Kebijaksanaan Allah dalam menjadikan manusia sebagai penguasa bumi tertuang dalam Qur'an Surah an-Nur ayat 55 yang berbunyi,

وَعَدَ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ
لَيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي الْأَرْضِ كَمَا اسْتَخْلَفَ الَّذِينَ مِنْ
قَبْلِهِمْ

“Dan Allah telah berjanji kepada orang-orang beriman di antara kamu dan mengerjakan amal-amal saleh bahwa Dia sungguh-sungguh akan menjadikan mereka berkuasa di muka bumi, sebagaimana Dia telah menjadikan orang-orang sebelum mereka berkuasa”. (Q.S. An-Nur [24]: 55)

Dalam ayat ini Allah memberikan kekuasaan untuk mengatur dan memakmurkan bumi kepada hamba-Nya yang beriman dengan tidak

²³ Jeje Abdul Rojak, *Politik Kenegaraan dan Kepemimpinan Publik dalam Islam* (Yogyakarta: LKiS, 2018), 105.

membatasi pada keluarga, kelas, suku, atau ras tertentu. Sehingga, setiap mukmin adalah khalifah Allah di muka bumi sesuai dengan kapasitas individualnya, dan tiap mukmin bertanggung jawab kepada-Nya. Diantara khalifah-khalifah Allah itu tidak ada yang lebih tinggi dari yang lain kecuali kadar ketaqwaannya kepada Allah.²⁴

Keberadaan pemimpin atau penguasa di kalangan umat manusia adalah sebuah keharusan, pemimpin diperlukan untuk dapat mengarahkan dan mengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara agar tidak terjadi kekacauan dan ketimpangan. Mengangkat pemimpin adalah sebuah kewajiban dalam rangka mengurus kepentingan umat dan untuk tujuan mendatangkan kemaslahatan dan menghindari kemudharatan. Selain itu juga terdapat kewajiban taat kepada pemimpin atau ulil amri di samping harus taat kepada Allah dan Rasul-Nya, sebagaimana disebutkan dalam surat an-Nisa' ayat 59 yang berbunyi,

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ

“Hai orang-orang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul, dan ulil amri di antara kamu.”. (Q.S. An-Nisa' [4]: 59)

Rakyat wajib taat dan patuh kepada pemimpinnya selama kebijaksanaan ulil amri tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan Allah dan Rasul-Nya. Yang dimaksud dengan ulil amri adalah pemerintah, para hakim, ulama, pemimpin tentara, dan pemimpin-pemimpin lainnya yang mengurus kebutuhan dan kemaslahatan umum, dan apabila mereka

²⁴ Ibid, 106.

dalam menjalankan kepemimpinannya sesuai dengan syariat, maka kaum muslimin wajib mentaatinya.²⁵

Mengenai syarat-syarat menjadi pemimpin di dalam al-Qur'an tidak dipaparkan secara rinci, syarat pemimpin yang ditentukan al-Qur'an bersifat global dan tidak spesifik. Namun demikian al-Qur'an memberikan beberapa prinsip yang kemudian pengaplikasiannya diserahkan kepada kaum muslimin sesuai dengan situasi dan kondisi. Syarat-syarat pemimpin tersebut berdasarkan prinsip yang diatur dalam al-Qur'an antara lain:²⁶

Pertama, dalam hal kepemimpinan tertinggi ia harus dari kalangan ummat Islam atau bukan orang kafir (Ali Imran:28, at-Taubah:23, al-Maidah:57). Namun bilamana kaum muslimin tinggal di wilayah mayoritas non-muslim, maka tidak ada halangan bagi mereka menjadikan orang non-muslim sebagai pemimpin mereka. Menjadikan orang non-muslim sebagai pemimpin diperbolehkan dalam hal: orang non-muslim tersebut tidak memusuhi Islam, tidak mempermainkan agama Islam, tidak mengutamakan kekufuran atas keimanan, tidak memungkinkan mengangkat pemimpin orang muslim karena faktor tertentu, dan orang non-muslim tersebut tidak berlaku dzalim kepada umat Islam.

Kedua, ia haruslah orang yang adil (an-Nisa':58, al-Maidah:42). Dengan keadilan, dapat meniadakan atau setidaknya mengurangi kedzaliman dan perampasan hak manusia.

²⁵ Ibid, 107-108.

²⁶ Ibid, 115-119.

Ketiga, haruslah orang yang merdeka jiwa dan raganya, bukan hamba sahaya (an-Nahl:75).

Keempat, pemimpin haruslah orang yang berilmu, cakap, arif, dan memiliki kemampuan intelektual dan fisik yang memadai (al-Baqarah:247, an-Nisa'83, Shad:20).

2. Konsep Khilafah, Imamah, dan Imarah

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara hal pokok yang perlu diperhatikan adalah keberadaan seorang pemimpin. Dalam terminologi Islam, istilah pemimpin tertinggi sering disebut dengan khalifah, imam, dan amir, selain itu terdapat istilah atau kata yang berkonotasi pemimpin lainnya yaitu ulil amri, wali, sultan, dan rais. Namun terdapat tiga istilah yang paling populer mengenai konsep kepemimpinan dalam Islam yakni khilafah, imamah, dan imarah.

Secara harfiah khilafah berarti “penggantian” atau “suksesi”. Penggantian ini maksudnya adalah suksesi kepemimpinan selepas kepergian Rasulullah SAW, namun bukan dalam kedudukannya sebagai nabi melainkan sebagai pemimpin umat. Orang yang diserahi jabatan khilafah disebut khalifah yang bermakna “pengganti”. Kemudian kata khalifah lebih populer diartikan sebagai kepala negara Islam sepeninggal Rasulullah SAW.²⁷

Dalam arti lain, khilafah adalah kepemimpinan umum bagi seluruh kaum muslimin di dunia untuk menegakkan syariat Islam dan

²⁷ Moch Fachrurroji, “Trilogi Kepemimpinan Islam: Analisis Teoritik terhadap Konsep Khilafah, Imamah, dan Imarah,” *Jurnal Ilmu Dakwah* 4, no. 12 (2008): 294.

menyebarkan dakwah Islam ke seluruh penjuru dunia. Sedangkan khalifah adalah orang yang mewakili umat dalam urusan pemerintahan dan kekuasaan serta dalam menerapkan hukum-hukum syara'. Seseorang menjadi khalifah setelah ia dibai'at oleh umat, dan setelah bai'at tersebut umat telah menyerahkan kekuasaan kepada khalifah sehingga umat wajib mentaatinya.²⁸

Khilafah dalam konteks pemerintahan Islam adalah kepemimpinan sepeninggal Nabi Muhammad SAW yang menggunakan sistem pemerintahan teokrasi dengan menerapkan prinsip syariah. Khilafah adalah kepemimpinan yang bertugas melindungi agama dan mengatur dunia. Sehingga khalifah adalah pemimpin tertinggi negara dan pemimpin tertinggi dalam urusan agama.²⁹ Para sahabat yang terpilih menjadi khalifah tidak memisahkan dua fungsi tersebut, kepemimpinan mereka di bidang politik sekaligus di bidang pemeliharaan dan penyebaran agama. Pemimpin agama disini bukan dalam arti risalah, yaitu menerima wahyu seperti Nabi Muhammad SAW, karena tugas tersebut tidak dapat digantikan oleh siapapun, dengan wafatnya Nabi maka tugas itu pun otomatis berhenti karena beliau adalah nabi terakhir.

Kekhilafahan Islam dimulai setelah wafatnya Rasulullah SAW, yang mana tonggak pertama khilafah Islam dipraktikkan oleh Al-Khulafaur Ar-Rasyidun, yaitu Abu Bakar, Umar bin Khathab, Utsman

²⁸ Rojak, *Politik Kenegaraan*, 45.

²⁹ Fachrurroji, "Trilogi Kepemimpinan Islam," 297.

bin Affan, dan Ali bin Abi Thalib. Kekhalifahan merupakan proses suksesi kepemimpinan untuk menggantikan Nabi Muhammad SAW dalam mengurus umat, dan para sahabat ketika itu menyapa Abu Bakar yang terpilih sebagai suksesi Rasulullah SAW dengan, “Wahai khalifah Rasulullah”, sehingga ketika itu istilah khalifah lebih lazim digunakan daripada imam.

Kepemimpinan menurut ahli fiqh adalah imamah, dan yang menjadi pemimpin disebut imam. Secara harfiah, imam berarti orang yang berdiri di depan sebagai panutan orang yang ada di belakangnya. Kata imam juga bermakna orang yang mengatur kemaslahatan sesuatu, pemimpin pasukan, dan pemegang kekuasaan atas umat Islam. Dengan demikian imam bermakna orang yang memimpin orang lain, sementara imamah adalah lembaga kepemimpinan.³⁰

Dalam pengertian umum, imam memiliki arti pemimpin atau penguasa, sedangkan imamah adalah kepemimpinan atau kekuasaan. Pemimpin selalu berkaitan dengan kekuasaan, dan kewenangan yang dimiliki dalam membuat kebijakan sebagai bagian dari tugas dan kewajibannya. Sehingga imam dapat diartikan juga sebagai kepala negara.³¹

³⁰ Syarial Dedi, Mabruur Syah, dan David Aprizon Putra, *Fiqh Siyasah* (Bengkulu: LP2 IAIN Curup), 84.

³¹ Situmorang, *Politik Ketatanegaraan*, 193.

Menurut Al-Juwaini imamah adalah kepemimpinan puncak dan tertinggi terkait hal-hal khusus maupun yang umum mengenai urusan agama dan dunia. Sedangkan menurut Syaikh Muhammad Rasyid Ridha imamah ialah kepemimpinan dalam pemerintahan Islam yang mengurus kemaslahatan agama dan dunia. Sehingga yang dimaksud dengan imamah adalah kepemimpinan umat dalam urusan agama dan negara.³²

Istilah imamah biasanya disamakan dengan khilafah. Imamah dan khilafah menunjukkan pengertian yang sama yaitu kepemimpinan tertinggi atas umat Islam. Jika imamah dan khilafah memiliki pengertian yang sama, begitupula istilah imam dan khalifah, keduanya sama-sama berarti pemimpin tertinggi. Institusi imamah dan khilafah menurut para fuqaha mempunyai dua fungsi, yaitu memelihara agama Islam dan melaksanakan hukum-hukumnya, serta menjalankan politik kenegaraan dalam batas-batas yang digariskan Islam.³³ Hal ini seperti yang rumuskan oleh Ibnu Khaldun bahwa institusi imamah dan khilafah mempunyai dua tugas mendasar, yaitu mewujudkan kemaslahatan ukhrawi dan duniawi, serta kemampuan menangkal kerusakan yang dapat merugikan umat pada dua dimensi kehidupan tersebut.³⁴

³² Dedi, Syah, dan Putra, *Fiqh Siyasah*, 86.

³³ Iqbal, *Fiqh Siyasah*, 149.

³⁴ Rojak, *Politik Kenegaraan*, 142.

Istilah khilafah dan imamah pada prinsipnya memiliki makna yang sama, tidak ada makna dari salah satu kedua kata itu yang menyalahi makna kata yang lain, semuanya memberikan makna yang sama dan menunjukkan tugas yang sama, yaitu kekuasaan dan kepemimpinan bagi kaum muslimin untuk menjaga agama dan mengatur dunia. Yang sedikit membedakan adalah istilah khilafah dan khalifah bermakna kepemimpinan yang lebih khusus, sedangkan imamah dan imam bermakna kepemimpinan yang bersifat umum. Imam memiliki pengertian yang lebih umum dan luas dibandingkan khalifah. Imam juga disebut khalifah, juga dapat digunakan untuk al-Quran karena al-Quran imam (pedoman) bagi umat Islam, kata imam juga dapat digunakan untuk pemimpin pasukan, pemimpin institusi, pemimpin organisasi, hingga pemimpin (imam) shalat.³⁵

Konsep kepemimpinan berikutnya dikenal dengan istilah imarah. Imarah yang berasal dari kata 'amr' memiliki arti perintah, persoalan, urusan, atau juga dapat dipahami sebagai kekuasaan. Orang yang memegang jabatan imarah disebut amir, yakni orang yang menangani persoalan, orang yang mengurus atau penguasa. Di dalam ketatanegaraan muncul ungkapan ulama dan umara', yang mana umara merupakan istilah yang digunakan untuk menyebut orang-orang yang bertindak sebagai pemimpin legal-formal dalam sebuah organisasi atau negara. Sedangkan imarah secara harfiah diartikan sebagai lembaga

³⁵ Ibid, 48

yang berwenang untuk memberi perintah kepada orang lain. Dalam arti istilah imarah juga sinonim dari imamah dan khilafah, sementara amir sinonim dari imam dan khalifah.³⁶

Istilah imarah juga mempunyai makna kepemimpinan, menurut Imam Taqiyuddin An-Nabhani, imarah artinya kepemimpinan yang lebih umum, sedangkan khilafah lebih khusus, keduanya sama-sama kepemimpinan. Kata khilafah digunakan khusus untuk kedudukan yang sudah dikenal, sedangkan kata imarah digunakan secara umum untuk setiap pemimpin (amir). Kata imarah juga diartikan pula dengan istilah pemerintahan, sedangkan amir atau ulil amri diartikan dengan pemerintah, pemegang kekuasaan, alias pemimpin.³⁷

Ada perbedaan antara imarah dengan imamah dan khilafah, imarah merupakan sebutan untuk jabatan amir dalam suatu negara kecil atau daerah yang memiliki kedaulatan untuk melaksanakan pemerintahannya oleh seorang amir. Ijarah menurut Imam al-Mawardi adalah kepala daerah atau bangsa yang disebut amir atau wali yang tugas kerjanya luar biasa di daerah tertentu, untuk mengurus masalah-masalah umum yang ada di sekitarnya. Istilah amir sering digunakan untuk menyebut penguasa provinsi atau daerah pada masa pemerintahan Rasulullah SAW dan Khulafaur Rasyidin. Istilah amir dalam suatu wilayah juga

³⁶ Fachrurroji, "Trilogi Kepemimpinan Islam," 301.

³⁷ Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*, 202

dikenal dengan sebutan wali, karena mereka menjadi wali khalifah atau pemimpin tertinggi untuk memimpin suatu wilayah.³⁸

Di dalam al-Quran maupun hadis memang tidak menyatakan secara eksplisit mengenai teori politik, sistem dan bentuk negara yang harus dianut oleh umat Islam. Tetapi di dalamnya terdapat prinsip-prinsip ajaran tentang hidup bermasyarakat dan bernegara. Prinsip-prinsip tersebut mengandung isyarat al nash bahwa perlunya membentuk pemerintahan dan mengangkat pemimpin, apalagi sebagian pelaksanaan ajaran Islam memerlukan pengorganisasian yang baik. Mengenai bentuk lembaganya apakah model khilafah atau model lainnya dan gelar kepala negaranya apakah khalifah, imam, amir, atau lainnya tidak penting. Yang penting adalah pemerintahan tersebut dibentuk untuk mewujudkan kemaslahatan umat dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai Islam.

Seorang khalifah, imam, amir atau sebutan lain untuk pemimpin dalam pemerintahan Islam menjalankan administrasi negara yang mengarah pada dua tujuan yaitu duniawi dan ukhrawi. Dalam menjalankan tugasnya mereka dibantu oleh orang-orang yang telah ditunjuk sebagai pembantu kepala negara yaitu, para menteri, gubernur, pegawai negeri, hakim dan lainnya.

³⁸ Septi Jihan Masjianik, "Tinjauan Fiqh Siyasa Terhadap Kekosongan Jabatan Kepala Desa Menurut Peraturan Daerah Bojonegoro Nomor 4 Tahun 2019," (Skripsi, UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2021), 27.

D. Konsep Sukseksi Kepemimpinan dalam *Fiqh Siyāsah*

Keberadaan pemimpin atau penguasa dikalangan umat manusia adalah sebuah keharusan, pemimpin diperlukan untuk dapat mengarahkan dan mengatur kehidupan manusia agar tidak terjadi kekacauan dan ketimpangan. Memilih dan mengangkat pemimpin adalah sebuah kewajiban, karena kepemimpinan, sekalipun dholim masih lebih baik daripada negara tanpa adanya suatu kepemimpinan.

Mekanisme pengangkatan pemimpin sepanjang sejarah Islam dapat dikategorikan ke dalam dua pola, yakni pengangkatan berdasarkan *nash* atau wasiat, dan pengangkatan melalui syura atau pemilihan. Pola pertama cenderung dipakai oleh kaum syi'ah, sedangkan menurut golongan sunni pengangkatan pemimpin atau kepala negara berdasarkan pada pilihan umat atau yang lazim disebut syura atau melalui musyawarah dan kesepakatan bersama. Pola kedua digunakan karena pertama, tidak adanya dalil yang secara jelas menyebutkan siapa pengganti Nabi SAW sebagai pemimpin umat Islam, kedua, karena prinsip pemerintahan dalam Islam itu berdasarkan syura.³⁹

Sebenarnya, konsep pemilihan pemimpin atau kepala negara dalam Islam tidak spesifik disebutkan mekanismenya, al-Quran dan Hadis tidak memberikan secara tekstual mekanisme pemilihan tersebut. Tetapi berdasarkan praktek yang terjadi disepakati bahwa konsep pemilihan

³⁹ Rojak, *Politik Kenegaraan*, 148.

pemimpin didasarkan kepada syura atau musyawarah dan kesepakatan bersama. Bagaimana mekanisme pemilihan tersebut Islam menyerahkan sepenuhnya kepada umat dalam pelaksanaannya, yang disesuaikan dengan perkembangan zaman.⁴⁰

Ketika Nabi Muhammad SAW wafat, pemilihan penggantinya yaitu Al-Khulafa Ar-Rasyidin ditentukan melalui musyawarah, namun model musyawarah yang ditempuhnya beragam. Pemilihan Abu Bakar sebagai khalifah pengganti beliau dilakukan dengan kesepakatan umat pada satu pertemuan, ketika itu terjadi perdebatan antara kelompok Anshar dan Muhajirin, lalu Abu Bakar menenangkan situasi sembari mengingatkan pesan-pesan Nabi SAW, kemudian Umar bin Khattab berbai'at dan menyatakan kesetiaannya kepada Abu Bakar sebagai khalifah, yang kemudian diikuti dan disetujui oleh semua yang hadir pada saat itu. Kemudian ketika Abu Bakar sakit dan merasa kematiannya sudah dekat, beliau menunjuk Umar bin Khattab sebagai penggantinya dengan maksud untuk mencegah terjadinya perselisihan dan perpecahan dikalangan umat Islam, dan para sahabat tidak keberatan dengan pilihan Abu Bakar. Selanjutnya pemilihan Utsman bin Affan sebagai pengganti Umar dilakukan oleh satu dewan yang telah ditunjuk oleh Umar yang terdiri dari enam sahabat untuk memilih salah satu dari mereka untuk menjadi khalifah, setelah Umar wafat mereka bermusyawarah dan terpilihlah Utsman sebagai

⁴⁰ Sutisna, "Mekanisme Pemilihan Kepala Negara dalam Islam dan Hukum Positif di Indonesia," *Jurnal Al-Maslahah* 1, no. 1 (2013): 90.

khalifah. Dan setelah wafatnya Utsman pemilihan penggantinya ini diwarnai kekacauan, setelah para pemberontak membunuh Utsman mereka mendesak Ali bin Abi Thalib untuk bersedia diangkat menjadi khalifah, Ali menolak desakan pemberontak, namun kemudian Ali ditunjuk sebagai pengganti Utsman setelah melalui musyawarah oleh beberapa tokoh senior, namun pembaiatannya berlangsung dalam situasi yang penuh gonjang-ganjing, terdapat sekelompok kalangan sahabat yang menolak pembaiatan Ali, sehingga menimbulkan perpecahan di kalangan umat Islam ketika itu.⁴¹

Setelah masa Khulafaur Rasyidin berakhir, lahir pemerintahan dinasti atau kerajaan yang dimulai dengan kekuasaan Bani Umayyah. Mu'awiyah sebagai khalifah Bani Umayyah melakukan perubahan dalam hal suksesi kepemimpinan, yang sebelumnya bercorak syura berganti menjadi secara penunjukan, dengan menunjuk putranya sendiri sebagai penggantinya. Hal ini mengawali lahirnya corak monarki dengan sistem keturunan dalam pemerintahan Islam yang berlangsung hingga awal abad ke 20 M, bahkan beberapa negara masih menggunakan sistem monarki sampai sekarang. Sistem suksesi berdasarkan warisan ini dianggap telah menghilangkan tradisi syura sebagai prinsip dasar syariat Islam yang telah dilakukan pada masa kenabian dan Khulafa al-Rasyidin dalam memecahkan persoalan kenegaraan termasuk suksesi pemimpin.⁴²

⁴¹ Ibid, 91.

⁴² Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*, 247.

Namun Qadli Abu Ya'la berpendapat bahwa suksesi kepemimpinan dengan cara penunjukan oleh pemimpin sebelumnya dapat diberikan kepada orang yang mempunyai hubungan nasab, baik garis lurus ke atas maupun garis lurus ke bawah dengan syarat, orang yang ditunjuk itu memenuhi persyaratan atau kualifikasi untuk menjadi imam (pemimpin), dan terdapat persetujuan dari umat, karena kepemimpinan tidaklah terjadi karena semata-mata penunjukan, akan tetapi kepemimpinan itu terjadi karena persetujuan kaum muslimin.⁴³

Sementara itu al-Mawardi menjelaskan bahwa pengangkatan kepala negara melalui syura dapat ditempuh melalui dua cara, yaitu dengan dipilih oleh kalangan *ahlul halli wal aqd*, dan dengan penyerahan mandat dari kepala negara sebelumnya.⁴⁴ *Ahlul halli wal aqd* ini merupakan sekelompok orang yang mewakili umat (rakyat) yang memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan dan arah pemerintah untuk kepentingan rakyat. Singkatnya mereka adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat.⁴⁵

Dalam proses pemilihan kepala negara oleh *ahlul halli wal aqdi* diawali dengan mempelajari siapa saja individu yang memenuhi kriteria untuk memangku jabatan kepemimpinan tersebut. Kemudian mereka mendahulukan individu yang paling utama dan paling lengkap

⁴³ Weri Gusmansyah, *Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) dalam Perspektif Siyasah* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), 106.

⁴⁴ Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Shulthaniyah wal Wilaayaatul Diniyah*, trans. Abdul Hayyie, Kamaludin Nurdin (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), 19.

⁴⁵ Jeje Abdul Rojak, *Politik Kenegaraan*, 149.

persyaratan dan kualifikasinya, serta kandidat yang mempunyai penilaian bagus di mata masyarakat. Kandidat yang dianggap memenuhi kualifikasi diminta kesediaannya untuk menjadi pemimpin tanpa terpaksa. Apabila ia bersedia, maka dimulailah kontrak sosial antara calon kepala negara dan ahlul halli wal-aqd sebagai perwakilan rakyat. Selanjutnya barulah rakyat secara umum membaiainya dan menyatakan kesetiaan mereka kepada kepala negara yang telah terpilih tersebut dan taat terhadap kebijakannya. Dalam hal ia menolak dan tidak bersedia maka jabatan tersebut ditawarkan kepada orang lain yang juga berkompentensi untuk memangkunya. Kepala negara atau pemimpin yang telah dipilih oleh dewan pemilih dan dibaiat oleh rakyat tersebut telah mendapat legalitas dan legitimasi dalam memimpin.⁴⁶

Tindakan meminta jabatan atau mencalonkan diri sebagai pemimpin juga tidak makruh. Seseorang yang berambisi memangku jabatan tidak dapat dihalangi atau dicegah, begitupun jika tedapat dua orang atau lebih yang memperebutkan jabatan tersebut, tinggal nanti majelis syura yang bermusyawarah untuk menentukan siapa yang layak untuk menjadi pemimpin. Dalam hal kedua calon atau lebih memiliki kompetensi yang seimbang, para fuqaha berselsih pendapat, ada yang berpendapat untuk diundi, ada yang berkata para pemilih bebas menentukan tanpa melalui undian.⁴⁷

⁴⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkam*, 20

⁴⁷ Ibid, 21

Jumhur Ahlu Sunnah berpendapat bahwa tidak ada nash dalam al-Quran dan as-Sunnah yang secara eksplisit menentukan dan menetapkan cara pemilihan dan pengangkatan pemimpin. Begitu juga tidak ada nash yang menentukan siapa yang berhak menggantikan Rasulullah SAW. Jika di dalam al-Quran dan as-Sunnah tidak ada ketentuan cara pemilihan pemimpin, prinsip dasar syariat dan perilaku politik sahabat dalam menentukan khalifah dapat dijadikan alternatif, yakni melalui musyawarah dan dipilih dengan suara terbanyak atau secara aklamasi. Meskipun demikian harus tetap berpegang pada al-Quran dan Sunnah, bahwa mengangkat pemimpin harus berpegang pada prinsip musyawarah atau syura.⁴⁸

Terkait pengangkatan kepala negara atau pemimpin berdasarkan penyerahan mandat dari pemimpin sebelumnya, menurut ijma hal ini boleh dilakukan dan disepakati legalitasnya. Hal ini didasarkan pada peristiwa ketika Abu Bakar menyerahkan mandat jabatan khalifah kepada Umar bin Khathab yang kemudian diikuti oleh penerimaan dan pengakuan dari kaum muslimin atas kesahan jabatan Umar. Kemudian peristiwa ketika Umar menyerahkan mandat jabatan khalifah kepada dewan syura dan masyarakat menerima keenam sahabat itu dalam dewan syura.⁴⁹

Sistem penyerahan wewenang atau mandat menjadi sistem yang telah disepakati (ijma) oleh umat Islam dalam pengangkatan kepala negara.

⁴⁸ Situmorang, *Politik Ketatanegaraan*, 215

⁴⁹ Al-Mawardi, *Al-Ahkam*, 26

Jika pemimpin ingin menyerahkan wewenang kepada seseorang, ia harus melakukan ijtihad untuk memilih siapa yang paling pantas dan paling kompeten untuk menerimanya. Jika ia telah memilih kepada siapa ia menyerahkan mandat, maka ia terlebih dahulu bermusyawarah dengan dewan pemilih dan meminta persetujuan kepada orang yang akan disertai mandat itu. Kemudian menentukan waktu penyerahan mandat (apakah ketika masih hidup atau setelah mati), dan barulah kemudian dibaiat. Pemimpin atau kepala negara tersebut juga dapat melakukan penyerahan mandat kepada dewan pemilih untuk kemudian melakukan musyawarah untuk menentukan penggantinya sebagai pemimpin.⁵⁰

Sementara dalam memilih kepala daerah atau seorang *amir* dilakukan dengan cara pengangkatan langsung oleh khalifah. Khalifah atau kepala negara memberikan wewenang kepada kepala daerah untuk melaksanakan tugas memimpin di daerah dengan mempertanggung jawabkan tugasnya kepada pemerintah pusat (kepala negara) berdasarkan akad *inabah* (akad untuk mewakili). Menurut Al-Mawardi jika kepala negara mengangkat seorang kepala daerah atas suatu wilayah atau provinsi, jabatan atau kekuasaan yang diberikan tersebut ada dua macam, yaitu bersifat umum dan khusus.⁵¹

Kekuasaan kepala daerah bersifat umum atau *Imarah Al-Ammah* adalah kepala daerah yang jabatannya didapatkan berdasarkan pilihan kepala

⁵⁰ Ibid, 27

⁵¹ Al-Mawardi, *Al-Ahkam*, 63.

negara, yang mana pengangkatannya bisa dilakukan oleh khalifah (kepala negara) dengan menyerahkan kepemimpinan satu negeri atau provinsi tertentu, agar *wali* atau kepala daerah tersebut memimpin seluruh penduduk yang ada di daerah tersebut dan mengontrol tugas-tugas yang telah diserahkan kepadanya. Kewenangan kepala daerah dengan kekuasaan umum meliputi semua urusan pemerintahan, yang mana kepala negara memberikan kekuasaan kepadanya untuk mengatur semua urusan di daerahnya.

Kepala daerah dengan jabatan umum tersebut terdapat dua macam. Pertama, *Imarah Al-Istikfa'* yaitu kekuasaan kepala daerah atas wilayah tertentu atas dasar sukarela atau melalui jalan damai. Kedua, *Imarah Al-Istila'* yaitu kekuasaan kepala daerah atas wilayah tertentu yang didapat dengan adanya paksaan atau tekanan.

Jabatan kepala daerah melalui jalan damai diperoleh berdasarkan hasil pilihan kepala negara, yang mana diberikan kepada pejabat yang telah memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk menerima jabatan tersebut. Pengangkatan kepala daerah ini dilakukan dengan penyerahan mandat oleh kepala negara kepada kepala daerah untuk menjadi pemimpin atas wilayah atau provinsi tertentu dan bertanggung jawab atas penduduk wilayah tersebut, serta menjalankan wewenang yang telah diberikan kepadanya untuk mengatur seluruh wilayah tersebut. Kepala daerah bertanggung jawab

penuh atas wilayahnya dan tugas yang telah dibebankan kepadanya. Ruang lingkup tugas dan wewenangnya meliputi:⁵²

- 1) Menangani urusan militer di daerah, penempatan tentara, menentukan besaran gaji mereka kecuali jika sudah ditentukan oleh khalifah,
- 2) Menangani perkara hukum, mengangkat para qadhi dan hakim,
- 3) Menangani pemungutan *kharaj* dan zakat, serta mengangkat petugas yang bertanggung jawab atas dua hal ini, dan menentukan orang-orang yang berhak menerimanaya,
- 4) Menjaga dan memelihara agama dari perubahan dan penggantian,
- 5) Menegakkan hudud terkait dengan hak-hak Allah dan hak-hak manusia,
- 6) Menjadi imam shalat jamaah dan shalat jumat, atau menunjuk orang lain untuk menggantikannya,
- 7) Mengatur perjalanan haji.

Tugasnya ditambah dengan berjihad memerangi musuh yang mengancam daerahnya dan membagi-bagikan *ghanimah* yang didapat dalam pertempuran, apabila daerahnya berada di wilayah yang rawan, dan berada di perbatasan wilayah musuh.

Jika kepala negara telah mengangkat seorang kepala daerah atas satu wilayah, menteri *tafwidh* sebagai pembantu khalifah mempunyai hak untuk mengawasi dan memeriksa hasil kerja kepala daerah, tetapi menteri *tafwidh* tidak berhak untuk memberhentikan kepala daerah dari jabatannya atau memindahkannya ke wilayah lain. Pengangkatan kepala daerah juga dapat dilakukan oleh menteri *tafwidh* dengan seizin kepala negara, meski begitu ia tetap tidak dapat memberhentikan atau memindah tugaskan kepala daerah

⁵² Ibid, 64

yang ia angkat kecuali setelah mendapatkan izin dari kepala negara dan turun instruksi darinya.⁵³

Sementara itu, jabatan umum kepala daerah melalui paksaan adalah kepala daerah yang memperoleh kekuasaan atas suatu wilayah dengan menggunakan kekuatan senjata atau pendudukan atas wilayah tersebut, yang kemudian ia diangkat oleh khalifah untuk memimpin wilayah tersebut dan diberi wewenang untuk mengelola dan mengurus daerah tersebut. Dengan wewenang itu ia memiliki otoritas penuh terhadap wilayah tersebut dan dapat membuat kebijakan dan pengaturan politik di daerah itu. Penguasaan suatu wilayah dengan tekanan atau melalui paksaan mengandung tujuan untuk tidak membiarkan suatu wilayah berada dalam situasi tanpa aturan agama dan kacau balau sehingga perlu adanya hukum syariat dan aturan agama. Namun tentunya penguasaan wilayah melalui jalan damai lebih diutamakan daripada melalui paksaan. Jabatan kepala daerah yang menguasai wilayah tersebut dapat disahkan meskipun tidak melalui prosedur pengangkatan resmi.⁵⁴

Selanjutnya untuk kekuasaan yang bersifat khusus atau *Imarah Al-Khashah* adalah jika kepala daerah yang diangkat hanya mempunyai wewenang sebatas mengatur tentara, membuat kebijakan bagi rakyat, memelihara keamanan dan menciptakan ketentraman bagi rakyatnya.

⁵³ Ibid, 65

⁵⁴ Ibid, 70.

Kepala daerah ini tidak mempunyai wewenang untuk mengurus masalah penyelesaian hukum dan peradilan, menarik kharaj dan zakat.⁵⁵

E. Konsep Legitimasi Pemimpin dalam *Fiqh Siyāsah*

Pemimpin mempunyai peran penting dalam sebuah kelompok, organisasi, hingga pemerintahan. Tidak sembarang orang bisa menjadi pemimpin, dan tidak semua orang bisa menjadi pemimpin yang baik, dihormati, diterima, dan ditaati rakyatnya. Seorang pemimpin perlu memiliki kemampuan, dan memenuhi syarat atau kualifikasi untuk bisa dipilih menjadi pemimpin, karena seorang pemimpin adalah figur sentral dan menjadi panutan bagi masyarakat. Di dalam Islam, selain kemampuan atau kecakapan, keimanan atau moral seorang pemimpin juga sangatlah penting untuk diperhatikan karena pemimpin tidak hanya bertanggung jawab kepada masalah duniawi, tetapi juga ukhrowi. Semakin tinggi kualitas seorang pemimpin, akan semakin mudah bagi rakyat memberikan kepercayaan dan penerimaan kepada pemimpin tersebut yang dapat mengukuhkan posisinya.

Pada umumnya legitimasi suatu kepemimpinan yang diperoleh seseorang atau sekelompok orang adalah bersifat formal. Formalitas yang diperoleh suatu kepemimpinan ini didapat dengan beragam cara seiring situasi zamannya. Pada saat kepemimpinan disahkan secara formal, biasanya akan diiringi dengan sumpah atau janji dari sang pemimpin atas

⁵⁵ Ibid, 67.

nama Tuhan-Nya. Dengan demikian, ketika terjadi pelimpahan kekuasaan dari rakyat kepada pemimpin, pada saat yang sama, sang pemimpin siap menjalankan amanat tersebut dengan diatasmamakan kepada Tuhan. Kontrak ini bersifat horizontal dan vertikal, kepada rakyat dan kepada Tuhan. Kontrak kepada rakyat dan berjanji atas nama Tuhan ini melengkapi dan mengukuhkan legitimasi pemimpin.⁵⁶

Dalam perspektif *fiqh siyāsah*, legitimasi tersebut dapat diwujudkan atau diperoleh melalui bai'at. *Bai'at* mengandung arti perjanjian, yakni janji setia atau saling berjanji dan setia. Dalam bahasa Arab kata *bai'at* dapat dimaknai sebagai *al-mubaya'ah wa al-tha'ah* (pemberian kekuasaan dan ketaatan) atau *wa qad tabaaya'uu 'ala al-amri* (sungguh mereka telah sepakat memberikan kekuasaan atas perkara itu). Dalam pelaksanaannya baiat selalu melibatkan dua pihak secara sukarela. Dengan demikian *bai'at* adalah ungkapan perjanjian antara dua pihak dalam hal pemberian kekuasaan kepada salah satu pihak dan pernyataan ketaatan dari pihak lain secara sukarela. Dalam *baiat* terjadi hubungan timbal balik antara kedua belah pihak. Melalui *baiat* umat memberikan legitimasi kepada pemimpin yang berkuasa untuk menjalankan kepemimpinannya.⁵⁷

Dalam sejarahnya, baiat merujuk pada suatu peristiwa yang dilakukan sekelompok penduduk Madinah yang melakukan janji setia

⁵⁶ Ajat Sudrajat, "Kepemimpinan dan Masalah Legitimasi dalam Perspektif Islam," 8.

⁵⁷ Mahmud Al Khalidi, *Bai'at dalam Perspektif Pemikiran Politik Islam* (Bangil: Al-Izzah, 2002), 18.

kepada Nabi Muhammad saw, yang dikenal dengan Bai'at Aqabah kedua pada tahun 622 M. Peristiwa ini mengantarkan Nabi dan kaum muslim Mekkah hijrah ke Madinah dan menjadi cikal bakal terbentuknya komunitas muslim dan negara di Madinah. Peristiwa baiat ini oleh para juris sunni dijadikan sebagai salah satu prinsip umum teori pemikiran politik mereka dalam kaitannya dengan pengangkatan pemimpin atau khalifah.

Abu Ya'la berpendapat bahwa imamah tidak begitu saja kukuh bagi orang yang diamanati dengan sekedar janji, pemberian amanat dari pemimpin sebelumnya bukanlah suatu jaminan kepastian menduduki keimamahan, akan tetapi menjadi kukuh dengan janji (jaminan) kaum muslimin. Hal ini senada dengan pendapat Ibnu Taimiyah, menurutnya Umar menjadi kepala negara dengan adanya pembai'atan orang banyak kepadanya sesudah meninggalnya Abu Bakar, bukan semata-mata Abu Bakar mengamanatkan kekhilafahan padanya.⁵⁸

Bai'at adalah perjanjian atas dasar kesetiaan yang dilakukan oleh rakyat, bahwa dengan berbaiat rakyat menerima seseorang yang terpilih menjadi khalifah atau amir sebagai pemimpinnya dalam melaksanakan urusannya dan urusan kaum muslimin dan bersedia untuk setia dan taat kepadanya dalam batas-batas ketaatan kepada Allah dan Rasul-Nya atau selama ia tidak menyimpang dari syariat. Adapun sang pemimpin di bai'at untuk bersedia memerintah atas dasar al-Quran, as-Sunnah, dan nasihat dari

⁵⁸ Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*, 259.

kaum muslimin. Karena itu pemimpin yang telah dibai'at harus melaksanakan kewenangan dan kewajibannya untuk mewujudkan kemaslahatan umat sesuai dengan tujuan kepemimpinan. Bai'at merupakan syarat yang disepakati mayoritas umat Islam, sunni, dalam pemilihan dan pengangkatan pemimpin yang juga dipraktekkan pada masa Khulafa al-Rasyidin. Kedudukan seorang pemimpin belumlah sempurna bilamana belum dibai'at oleh umat atau oleh lembaga yang mewakili umat.⁵⁹

Khalifah pertama sepeninggal Nabi yaitu Abu Bakar dibai'at menjadi khalifah setelah melalui musyawarah yang alot dalam sebuah pertemuan, dan Umar menjadi orang pertama yang berbaiat kepada beliau. *Bai'at* yang berlangsung dalam pertemuan tersebut disebut *Bai'at Tsaifah* atau *Bai'at Khasahat* yakni baiat terbatas yang dilakukan oleh golongan elit sahabat yang melakukan musyawarah pada saat itu. Kemudian pada hari berikutnya dilakukan bai'at kedua oleh kaum muslimin di Masjid Nabawi yang disebut dengan *Bai'at Ammat*. Selanjutnya Umar bin Khattab menjadi khalifah melalui wasiat Abu Bakar yang menunjuk Umar sebagai penggantinya setelah meminta pendapat para sahabat, dan kemudian Umar dikukuhkan sebagai khalifah oleh kaum muslimin dalam satu baiat umum yang berlangsung di Masjid Nabawi. Begitupula dengan pengangkatan Khalifah Utsman bin Affan dan Ali bin Abi Tholib, mereka dikukuhkan menjadi pemimpin umat setelah melalui baiat, meskipun pengangkatan Ali

⁵⁹ Pulungan, *Fikih Siyasah*, 79.

berlangsung di tengah kekacauan, namun mayoritas umat membai'at beliau.⁶⁰

Berkaitan dengan pelaksanaan baiat sebagai akad penyerahan kekuasaan dan kepemimpinan dalam Islam, terdapat perbedaan pendapat di kalangan ulama. Abu Bakar al-Asham berpendapat bahwa akad penyerahan kekhilafan tidak dikatakan sah, kecuali dengan kesepakatan seluruh umat. Sementara Imam al Jurjani dan Imam al Haramain berpendapat bahwa tidak disyaratkan kesepakatan atau bai'at secara mutlak (seluruh umat), namun akad penyerahan kepemimpinan dikatakan sah dengan jumlah berapapun. Sedangkan menurut Ibnu Taimiyah akad penyerahan kekuasaan dapat dikatakan sah apabila terdapat persetujuan dan bai'at dari orang-orang yang memiliki pengaruh. Pendapat lainnya dikemukakan oleh Ibnu Hazm yang berpendapat bahwa akad penyerahan kekuasaan dan kepemimpinan dikatakan sah dengan ijma dan baiat *Ahlul Halli wal Aqdi* atau *Ahlul Ikhtiyar* yaitu sekelompok orang yang dipandang berkompoten untuk mewakili umat dalam pemilihan pemimpin (dewan pemilih).⁶¹

Pendapat Ibnu Hazm ini didasari bahwa dalam prakteknya tidak setiap individu muslim melakukan baiat kepada pemimpin, oleh karenanya baiat diwakilkan oleh sekelompok orang terpilih yang mempunyai kompetensi. *Ahlul Ikhtiyar* ini sebagai lembaga perwakilan dan

⁶⁰ Randy Atma Massi, "Syura dan Legitimasi Umat dalam Suksesi Kepemimpinan Khulafaur Rasyidin," *Qaumiyah Jurnal Hukum Tata Negara* 1, no. 2 (2020).

⁶¹ Al Khalidi, *Bai'at dalam Perspektif Pemikiran Politik Islam*, 125-127.

permusyawaratan yang merepresentasikan umat atau masyarakat dalam pemilihan dan pengangkatan pemimpin. Baiat pemimpin oleh *Ahlul Halli wal Aqdi* atau *Ahlul Ikhtiyar* menjadi salah satu cara yang dapat dilakukan dalam memberikan legitimasi kepada pemimpin, yang terpenting adalah adanya mekanisme yang bisa digunakan oleh umat untuk menyampaikan aspirasi dan pendapatnya, sekaligus menjadi wadah untuk merealisasikan kerelaan umat atas suatu kepemimpinan.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB III

**PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH UNTUK MEMIMPIN
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

A. Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Pengisian jabatan pemimpin atau kepala pemerintahan merupakan salah satu isu sentral dalam hukum tata negara. Dalam hukum tata negara, umumnya dikenal tiga model cara pengisian jabatan yaitu melalui pewarisan, penunjukan, dan pemilihan. Pewarisan adalah cara pengisian jabatan paling tua dan berlaku dalam pemerintahan monarki absolut. Sementara pengangkatan dan pemilihan adalah yang banyak digunakan dan masih terus berlaku hingga saat ini. Untuk pemilihan sendiri dikenal dua variasi, yaitu pemilihan secara langsung oleh rakyat dan pemilihan tidak langsung melalui lembaga perwakilan.¹

Ada dua jenis mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dilihat dari cara yang digunakan: (1) melalui pemilihan tidak langsung dengan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan melalui Dewan (DPRD); (2) melalui pemilihan langsung dengan cara memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memilih kepala daerahnya. Perbedaan mencolok dari dua metode pengisian jabatan kepala daerah

¹ Mochamad Tommy Kusuma, "Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional" (Thesis, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2022), 57.

tersebut ialah terletak pada bagaimana kedaulatan rakyat diletakkan dalam suatu sistem pemerintahan.²

Dalam metode pemilihan tidak langsung yang melalui pengangkatan atau penunjukan, dan pemilihan perwakilan, kedaulatan rakyat disalurkan kepada pemerintah atau anggota dewan. Sehingga pertanggungjawaban kekuasaan dan juga pemberhentian kepala daerah juga bersifat tidak langsung. Oleh karena itu, elit politik yang diberikan kewenangan untuk memilih kepala daerah harus dipilih dengan sistem kompetitif, selektif, dan akuntabel karena mereka berkewajiban mempertanggungjawabkan pilihannya kepada rakyat. Pada sistem pemilihan ini legitimasi kepala daerah terasa kurang atau lemah, karena tidak ada partisipasi dari masyarakat.³

Sebaliknya, pemilihan langsung oleh rakyat lebih menjamin pilihan dan preferensi rakyat sehingga lebih demokratis karena kedaulatan diserahkan dan dimanfaatkan sepenuhnya oleh rakyat. Hasil pemilihan menjadi konsekuensi rakyat, termasuk jika nanti kepala daerah tersebut kinerjanya buruk dan mengecewakan. Pada sistem pemilihan ini legitimasi kepala daerah lebih kuat karena rakyat terlibat dalam pemilihan. Karena kepala daerah dimintai pertanggungjawaban kepada rakyat melalui

² Firdaus Arifin, and Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah* (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), 46.

³ Ibid, 46.

mekanisme politik, maka mekanisme check and balance membutuhkan partisipasi masyarakat.⁴

Dalam sejarah pengisian jabatan atau pemilihan kepala daerah di Indonesia sejak merdeka, terdapat beberapa kali perubahan sistem atau model pemilihan kepala daerah yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Periodisasi pemilihan kepala daerah di Indonesia dapat dibagi menjadi tiga periode waktu, yaitu:⁵

- 1) Periode penunjukan: untuk jabatan Gubernur ditunjuk presiden melalui pengusulan sejumlah calon oleh DPRD provinsi, dan untuk jabatan Bupati/Walikota ditunjuk menteri dalam negeri melalui pengusulan DPRD kabupaten/kota. Dasar hukum dari pelaksanaan mekanisme penunjukan yaitu, UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974.
- 2) Periode pemilihan perwakilan: Gubernur, Bupati/Walikota dipilih oleh anggota DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota. Dasar hukum dari pelaksanaan model pemilihan perwakilan adalah UU No. 22 Tahun 1999.
- 3) Periode pemilihan langsung: Gubernur, Bupati/Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat. Dasar hukum dari pelaksanaan model pemilihan langsung yaitu UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015, UU No. 10 Tahun 2016.

⁴ Ibid, 47

⁵ Wery Gusmansyah, *Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) Dalam Perspektif Siyasa* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), 63.

Pengisian jabatan kepala daerah menurut UUD NRI 1945 pasca amandemen dilakukan melalui pemilihan yang demokratis, hal ini tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”. Ketentuan “dipilih secara demokratis” memunculkan perbedaan pandangan, karena ada yang berpendapat pemilihan kepala daerah secara demokratis tidak perlu dilakukan secara langsung oleh rakyat alias melalui DPRD sebagai representasi rakyat, ada yang berpendapat frasa “dipilih secara demokratis” adalah pemilihan langsung oleh rakyat. Sehingga terdapat dua pandangan terkait frasa “dipilih secara demokratis” yaitu pemilihan langsung, dan pemilihan tidak langsung.⁶

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, frasa “dipilih secara demokratis” ini bersifat fleksibel, sehingga pengertiannya mencakup pemilihan langsung oleh rakyat maupun pemilihan tidak langsung melalui DPRD. Hal ini sesuai dengan pernyataan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merumuskan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa MPR sebagai pembentuk UUD memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur pemilihan kepala daerah lebih sesuai dengan situasi dan kondisi keragaman daerahnya,

⁶ Nahot Martua Purba, Philips A Kana, and Pabuntian Sinaga, “Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Dinamika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia,” *Jurnal Krisna Law* 1, no.3, (2019): 138.

namun tetap berdasarkan prinsip demokratis.⁷ Namun kemudian untuk mempertegas dan memperjelas mekanisme pengisian jabatan kepala daerah sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 maka diaturlah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dalam Pasal 1 angka 1 bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara langsung dan demokratis.

Pilihan final dari beberapa mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia adalah melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat. Hal ini didasari karena pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dinilai lebih demokratis daripada sistem lainnya. Selain itu, pemilihan secara langsung dianggap paling sesuai dengan frasa “demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Pilkada langsung ini pertama kali dilaksanakan pada tahun 2005 untuk memilih pasangan kepala daerah Kabupaten Kutai Kartanegara. Pilkada Kabupaten Kutai Kartanegara ini menandai era baru pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pilkada langsung sempat hampir dikembalikan pada model pemilihan perwakilan melalui DPRD pada tahun 2014 lewat penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, namun karena banyak penolakan akhirnya sistem pilkada kembali ke pemilihan langsung dengan diundangkannya

⁷ Ibid, 139.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang kemudian diubah menjadi UU No. 8 Tahun 2015 dan digunakan hingga saat ini.⁸

Pemilihan langsung adalah metode berbasis sistem untuk pengisian jabatan kepala daerah. Karena secara prosedural, pilkada langsung melewati sistem seleksi terpadu, yakni serangkaian seleksi yang saling melengkapi untuk nantinya melahirkan calon kepala daerah terpilih yang berkualitas. Prosesnya dimulai dengan seleksi kenegaraan, seleksi partai politik, seleksi administrasi, dan diakhiri dengan seleksi politis atau pemilihan oleh rakyat.⁹

Seleksi kenegaraan untuk mengukur derajat pemahaman dan penghayatan ideologi bangsa dan sistem pemerintahan dari calon kepala daerah. Seleksi partai dilakukan partai dengan menjadikan kader terbaik sebagai calon kepala daerah dengan melihat kepentingan internal dan eksternal partai. Seleksi administrasi dilakukan oleh KPUD dengan memverifikasi berbagai persyaratan calon. Dan seleksi politis, yakni penilaian yang dilakukan oleh rakyat terhadap calon kepala daerah. Secara normatif yang menjadi pertimbangan rakyat untuk memilih calon kepala daerah adalah moralitas, aksesibilitas, popularitas, kapasitas dan profesionalisme. Namun dalam kenyataan masih banyak rakyat yang mendukung calon tergantung pada kemampuan calon memberikan uang

⁸ Rahmat Hollyson MZ, and Sri Sundari, *PILKADA Penuh Euforia Miskin Makna* (Jakarta: Bestari, 2015), 34.

⁹ Arifin, and Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, 56

(*money politics*), hal ini merupakan kekeliruan demokrasi dalam pilkada langsung yang harus dikoreksi.¹⁰

Pelaksanaan pilkada secara langsung seperti saat ini tentunya mempunyai sisi positif dan negatif bagi kepentingan bangsa dan negara. Dalam hal legitimasi atau penerimaan/pengakuan masyarakat, pemilihan secara langsung dianggap lebih mewakili masyarakat yang memilihnya, masyarakat terlibat secara aktif dalam proses pemilihan dan punya hak serta kesempatan yang sama dalam memilih, sehingga legitimasi kepala daerah lebih kuat. Sebenarnya sistem pemilihan langsung dan pemilihan perwakilan oleh DPRD keduanya sama-sama mengimplementasikan sistem demokrasi, namun pemilihan melalui DPRD perwujudan demokrasi tidak begitu signifikan dan tidak mempunyai korelasi yang signifikan terhadap pilihan rakyat, dan juga pengaruh partai yang kuat dalam membuat keputusan. Sehingga hasil pemilihan secara langsung akan mendapat pengakuan yang lebih kuat dari rakyat dibandingkan hasil pemilihan melalui DPRD.¹¹

Dari segi biaya, pelaksanaan pilkada langsung membutuhkan biaya yang sangat besar, baik dari sisi ongkos politik pasangan calon kepala daerah maupun anggaran penyelenggaraan pemilihan yang dibebankan kepada APBD atau APBN. Sedangkan untuk biaya pemilihan tidak langsung melalui DPRD biaya yang dibutuhkan jauh lebih sedikit, apalagi

¹⁰ Ibid, 57

¹¹ Hollyson MZ, and Sundari, *PILKADA*, 100.

jika melalui penunjukan atau pengangkatan. Biaya yang besar yang dikeluarkan pasangan calon tersebut dapat menjadi pintu masuknya praktek korupsi kepala daerah yang terpilih, hal ini untuk menutupi besarnya “ongkos politik” yang dikeluarkan pada saat proses pemilihan.¹²

Tidak dipungkiri pesta demokrasi pemilihan kepala daerah baik secara langsung maupun melalui perwakilan identik dengan praktik *money politics* untuk menggaet pendukung atau suara. Pada penyelenggaraan pilkada langsung praktik politik uang ini lebih banyak celah dan peluang masuknya. Tujuan pemberian uang tentunya untuk mempengaruhi masyarakat agar memilih pasangan calon yang memberikan uang tersebut. Sedangkan pada pemilihan melalui DPRD praktik politik uang lebih terbatas namun lebih mengerikan, karena motif utama yang sering dilakukan adalah dengan cara “pembelian suara” kepada anggota Dewan.¹³

Dari dampak positif dan negatif yang ada, meskipun masih banyak kekurangan dan jauh dari kesempurnaan, namun pemilihan langsung adalah pemilihan yang paling demokratis dan paling dekat dengan rakyat. Pilkada langsung merupakan realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi kedaulatan rakyat dan jaminan atas kebebasan individu dan persamaan khususnya dalam hak politik. Dukungan masyarakat terhadap sistem

¹² Ibid, 107.

¹³ Ibid, 110

pemilihan kepala daerah langsung juga masih tinggi, banyak dari masyarakat yang menginginkan pemimpin di daerahnya dipilih langsung.

Dalam pelaksanaan pemerintahan, terdapat kemungkinan bahwa kepala daerah behalangan untuk menjalankan tugasnya atau tidak dapat menyelesaikan masa jabatannya karena berbagai alasan, atau sudah menyelesaikan masa jabatannya tetapi karena suatu kondisi politik tertentu menyebabkan tidak diselenggarakannya pemilihan sesuai dengan periode waktunya, sehingga terjadi kekosongan jabatan kepemimpinan daerah. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka jabatan kepala daerah akan diisi oleh wakilnya. Namun jika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah karena berbagai penyebab, maka dilakukan pengisian jabatan melalui penunjukan/pengangkatan seorang pejabat pemerintahan untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut. Pejabat pengganti kepala daerah berdasarkan penyebab terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah antara lain Pelaksana Tugas (Plt), Pelaksana Harian (Plh), Pejabat Sementara (Pjs), dan Pejabat (Pj).¹⁴

Pelaksana harian (Plh) adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin pejabat definitif yang berhalangan sementara, sedangkan pelaksana tugas (Plt) adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin pejabat definitif yang diberhentikan sementara atau berhalangan tetap. Makna dari berhalangan sementara adalah jika terdapat pejabat definitif yang tidak

¹⁴ Arifin, and Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, 5.

dapat melaksanakan tugas paling kurang 7 (tujuh) hari kerja karena berbagai sebab, sedangkan diberhentikan sementara adalah ketika pejabat definitif melakukan pelanggaran hukum dan berhalangan tetap secara sederhana dapat diartikan jika pejabat definitif tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan dalam waktu yang lama dan dimungkinkan tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab. Sehingga jika kepala daerah berhalangan sementara karena cuti, sakit dan lain sebagainya maka diangkat Plh, sementara jika kepala daerah diberhentikan sementara atau berhalangan tetap maka tugasnya akan diambil alih Plt. Yang menjadi Plh dan Plt adalah wakil kepala daerah, namun jika wakil kepala daerah juga berhalangan maka yang menjadi Plh atau Plt adalah sekretaris daerah. Plh dan Plt kepala daerah adalah pejabat pemerintahan yang mendapatkan kewenangan melalui mandat, sehingga penerima mandat (Plh dan Plt) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (kepala daerah definitif). Pejabat penerima mandat tidak perlu dilantik dan diambil sumpah jabatannya. Penunjukan Plh melalui surat perintah kepala daerah definitif, sedangkan penunjukan Plt ditetapkan oleh Presiden untuk Plt Gubernur, dan ditetapkan Menteri Dalam Negeri untuk Plt Bupati/Walikota¹⁵

Sementara itu pengisian jabatan kepala daerah oleh pejabat sementara (Pjs) merupakan konsekuensi atas kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah *incumbent* untuk melaksanakan cuti di luar tanggungan

¹⁵ Ibid, 106-112.

negara selama masa kampanye pemilihan kepala daerah. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 yang dimaksud Pjs adalah pejabat tinggi madya atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil walikota yang menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara untuk melaksanakan kampanye pemilihan kepala daerah.¹⁶

Sedangkan Penjabat (Pj) pada dasarnya merupakan seseorang yang memangku jabatan orang lain untuk sementara atau dalam kurun waktu tertentu. Dalam kaitannya dengan jabatan kepala daerah, Pj didefinisikan sebagai pejabat pemerintahan yang menggantikan kepala daerah di masa transisi, yakni ketika kepala daerah definitif memasuki akhir masa jabatan atau masa jabatannya berakhir dan belum dilaksanakan pemilihan kepala daerah yang baru. Sehingga Pj mengisi kekosongan jabatan tersebut sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil pemilihan.

Diselenggarakannya pilkada secara serentak pada tahun 2024 menyebabkan terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah di banyak daerah di Indonesia karena masa jabatannya habis di tahun 2022 dan 2023, dan harus menunggu hingga tahun 2024 untuk mendapatkan kepala daerah baru hasil pemilihan. Untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut, maka berdasarkan Pasal 201 ayat (9) UU

¹⁶ Ibid, 116.

Nomor 10 Tahun 2016 diangkatlah Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya kepala daerah melalui pilkada serentak tahun 2024. Penjabat gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya yang diangkat oleh presiden, dan penjabat bupati/walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama yang diangkat oleh menteri dalam negeri. Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh penjabat ini tentunya tidak dipilih secara demokratis apalagi langsung, karena melalui penunjukan/pengangkatan oleh pemerintah pusat, sehingga dikhawatirkan legitimasinya lemah karena tidak ada partisipasi masyarakat, apalagi penjabat melaksanakan tugas sebagai kepala daerah dalam waktu yang lumayan panjang.

Pemilihan kepala daerah tidak langsung (penunjukan/pengangkatan, pemilihan perwakilan oleh DPRD) akan menghasilkan kepala daerah yang kurang legitimasinya, meskipun efisien dalam pembiayaan. Sedangkan pilkada secara langsung oleh rakyat akan menghasilkan kepala daerah yang kuat legitimasinya, meskipun dari segi pembiayaan tidak efisien. Artinya, model pengisian jabatan yang memiliki legitimasi tinggi akan berisiko tidak efisien dari segi waktu dan biaya, namun jika hanya mengandalkan efisiensi akan melahirkan pemilihan yang legitimasinya rendah.

B. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Pemerintahan Daerah

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi

dapat diartikan sebagai pemberian kekuasaan kepada daerah melalui kewenangan administratif untuk melaksanakan pemerintahan daerah guna mewujudkan pembangunan di daerah. Dengan desentralisasi pemerintah pusat memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah, yaitu wewenang daerah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahannya serta kepentingan masyarakat setempat secara mandiri dengan melihat kebutuhan dan keadaan daerah tersebut, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/kota, yang tiap-tiap daerah tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.¹⁷

Pemerintahan Daerah adalah proses penyelenggaraan urusan-urusan daerah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Lebih lanjut dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 Pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang luas, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah pusat yang ditentukan oleh undang-undang. Pemerintahan daerah memiliki DPRD

¹⁷ Deddy Supriady Bratakusumah, and Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), 3. Andries Lionardo, *Administrasi Pemerintahan Daerah* (Malang, Tunggul Mandiri Publishing, 2011), 21.

yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah dipilih secara demokratis. Pemerintahan daerah juga berhak menetapkan peraturan daerah (Perda) dan peraturan lain dalam pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan.

UUD NRI 1945 menjadi pondasi yang kokoh untuk menyelenggarakan otonomi daerah di Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan Daerah kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan peran serta masyarakat, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.¹⁸

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah diselenggarakan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan sebagai pemimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah serta para perangkat daerah, di mana kepala daerah untuk wilayah provinsi disebut gubernur, untuk wilayah kabupaten disebut bupati, dan untuk wilayah

¹⁸ Bratakusumah, and Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 4.

kota disebut walikota. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

Unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah lainnya yaitu DPRD. DPRD merupakan suatu lembaga perwakilan rakyat bagi masyarakat daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota yang anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang juga dipilih langsung oleh rakyat, artinya DPRD mempunyai tanggung jawab untuk bertindak sebagai representasi suara masyarakat daerah, sehingga mempunyai kewajiban untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi budgeting dan juga fungsi pengawasan.

Kepala daerah dan DPRD sebagai penyelenggara urusan pemerintahan daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah ini diisi oleh pegawai aparatur sipil negara (ASN) yang terdiri atas Sekretariat daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, dan Kecamatan. Perangkat daerah tersebut melaksanakan tugas pembantuan urusan daerah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Perangkat

¹⁹ Nanang Nugraha, *Implementasi Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Bandung: Alqaprint Jatinangor), 2017, 39.

daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten kota memiliki hubungan yang bersifat fungsional dan koordinatif.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan atas asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan tugas pembantuan jika merujuk Pasal 1 angka 11 UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian tugas atau urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat atau penugasan dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Pemberian otonomi kepada daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Dengan diberikannya otonomi, daerah akan semakin mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengelola sendiri daerahnya sesuai dengan aspirasi dan kehendak masyarakatnya dengan catatan tidak bertentangan dengan aturan hukum negara dan kepentingan umum. Sehingga perlu adanya sinergitas antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam

membentuk kebijakan, agar tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah.²⁰

Pedoman dari Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas penyelenggaraan pemerintahan negara, yang meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan. Selain berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara, penyelenggaraan pemerintahan daerah juga dilandasi beberapa asas sebagai pedoman untuk pelaksanaan pemerintahan daerah, yaitu asas otonomi, asas tugas pembantuan, asas desentralisasi, dan asas dekonsentrasi. Asas penyelenggaraan pemerintahan ini menjadi dasar dalam mengoptimalkan pelayanan publik kepada masyarakat.²¹

2. Kewenangan Pemerintahan Daerah dan Kepala Daerah

Kewenangan adalah kekuasaan formal, yaitu kekuasaan tersebut berasal dan diberikan oleh undang-undang, dengan kata lain kewenangan merupakan kekuasaan yang telah diatur dalam peraturan-perundang-undangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang, yaitu kekuasaan untuk melakukan tindakan yang berakibat hukum publik atau kemampuan yang diberikan oleh peraturan

²⁰ Ibid, 33.

²¹ Yahya Ahmad Zein, Mawadi Khairi, and Rinda Philona, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2021), 25.

perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum, wewenang merupakan landasan dan syarat sahnya setiap tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kekuasaan sendiri adalah kemampuan seseorang untuk memengaruhi pihak lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu menurut kehendaknya. Perbedaan antara kekuasaan dengan kewenangan terletak pada aspek keabsahannya atau legitimasi, jika dalam kekuasaan tidak wajib memiliki legitimasi, maka kewenangan harus diikuti atau memiliki legitimasi untuk bisa melaksanakan wewenang.²²

Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 5 mendefinisikan kewenangan sebagai hak suatu instansi pemerintah, pejabat, atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian dalam Pasal 1 angka 6 menafsirkan kewenangan sebagai kekuasaan instansi atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Sumber dan cara memperoleh kewenangan organ pemerintahan atau penyelenggara negara sangatlah penting, karena hal itu berkaitan dengan sistem pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang, yang juga sejalan dengan salah satu prinsip dalam negara hukum yaitu “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.” Setiap perbuatan pemerintah

²² Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 96.

harus bertumpu atas kewenangan yang sah, yang mana kewenangan tersebut didapat dari tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat.²³

Atribusi adalah pemberian kewenangan melalui aturan hukum atau undang-undang kepada badan atau pejabat pemerintahan, penerima wewenang melalui atribusi dapat membuat wewenang baru atau menambah wewenang yang sudah ada. Sedangkan yang dimaksud dengan delegasi adalah pelimpahan kewenangan oleh pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah, dengan pemberian delegasi tersebut tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Sementara yang dimaksud dengan mandat adalah pemberian kewenangan oleh pejabat pemerintahan yang posisinya lebih tinggi kepada pejabat pemerintahan yang lebih rendah, yang mana pemberi mandat tetap bertanggung jawab. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah diperoleh melalui atribusi dan delegasi, kewenangan berdasarkan atribusi diperoleh melalui UUD NRI 1945 dan juga undang-undang, sedangkan secara delegasi diperoleh melalui pelimpahan oleh pemerintah pusat.²⁴

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah ialah urusan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Tugas-tugas

²³ Ibid., 98.

²⁴ Juniarso Ridwan, and Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung, Nuansa Cendekia, 2017), 133.

yang menjadi urusan pemerintah daerah sebagai satu kesatuan dari pemerintah pusat diperoleh melalui peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan logika bentuk negara sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang dasar. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi wewenang, hak dan kewajiban pemerintah untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum²⁵

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya melaksanakan urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, yang dibagi atas urusan pemerintahan yang berhubungan dengan pelayanan dasar yaitu seperti pendidikan kesehatan pekerjaan pemukiman, dan urusan pemerintahan yang tidak berhubungan dengan

²⁵ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2019), 452.

pelayanan dasar seperti pertanahan lingkungan hidup administrasi dan lain sebagainya. Sementara urusan pilihan yaitu yang secara nyata ada dan punya potensi untuk membuat peningkatan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan dari daerah tersebut.²⁶

Urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, pembagian urusan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota didasarkan atas kriteria lokasi atau wilayahnya, penggunaannya, manfaat atau dampak negatifnya, dan efisiensi penggunaan sumber dayanya, apakah itu lintas negara, provinsi, atau kabupaten/kota.²⁷

Setiap pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala daerah, yang mana mempunyai peran sangat vital dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala daerah merupakan unsur utama dalam pemerintahan daerah yang diberi amanah untuk memimpin pelaksanaan pemerintahan daerah dan menguusi apa yang menjadi kewenangan daerah. Selain itu kepala daerah juga mempunyai tugas dan wewenang untuk menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah dan juga

²⁶ Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah*, 56

²⁷ Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 456.

menetapkannya menjadi peraturan daerah. Terselenggaranya suatu pemerintahan daerah tergantung pada kebijakan yang dikeluarkan kepala daerah, karena setiap kebijakan yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan tugas, wewenang, dan tanggung jawab dari kepala daerah. Sehingga posisi jabatan kepala daerah ini tidak boleh kosong agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan dengan baik.²⁸

Tugas dan wewenang kepala daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 65 Ayat (1) dan (2), untuk tugas kepala daerah yaitu:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, perubahan APBD, dan tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya;
- f. dihapus;

²⁸ Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024" (Thesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2022), 162.

g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara untuk kewenangannya antara lain:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peran kepala daerah dalam pemerintahan daerah sangatlah strategis karena kepala daerah merupakan bagian yang sangat fundamental dan berpengaruh terhadap pembangunan baik di daerah maupun di tingkat nasional. Keberhasilan pemerintahan nasional sangat bergantung pada kualitas kepemimpinan kepala daerah. Karena penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi titik awal dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat nasional. Sehingga perlu sinergitas yang baik antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat untuk menciptakan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.²⁹

C. Kedudukan dan Kewenangan Pejabat Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah

²⁹ Ibid, 163.

Kata penjabat sendiri berasal dari istilah kata “pejabat”. Pejabat berarti orang yang mempunyai jabatan atau orang yang memangku suatu jabatan atau pangkat, sedangkan “penjabat” adalah orang yang memangku suatu jabatan tersebut untuk sementara. Sehingga penjabat adalah seseorang yang ditugaskan untuk melaksanakan tugas-tugas pejabat definitif untuk sementara waktu atau dapat dikatakan sebagai pejabat pengganti.³⁰

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah Pasal 1 angka 5, yang dimaksud dengan Penjabat Kepala Daerah adalah seorang 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.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 86 dalam hal kepala daerah definitif diberhentikan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, atau kepala daerah dan wakil kepala daerah keduanya diberhentikan sementara, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Dalam Negeri menetapkan penjabat bupati dan/atau penjabat walikota atas usul gubernur. Menurut Pasal 83 ayat (1) UU 23/2014 apabila kepala daerah atau wakil kepala

³⁰ Arifin, and Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, 105.

daerah didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara minimal lima tahun, seperti korupsi, terorisme, makar, atau perbuatan lain yang dapat memecah belah negara, maka diberhentikan sementara. Penjabat kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pengertian Penjabat kepala daerah (Pj Gubernur, Pj Bupati, Pj Walikota) kemudian diperjelas dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 pada Pasal 1 angka 6 dan 7. Pj Gubernur adalah ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya yang ditetapkan oleh Presiden untuk melaksanakan tugas dan wewenang gubernur karena terdapat kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur. Sementara Pj Bupati atau Pj Walikota adalah ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk melaksanakan tugas dan wewenang bupati dan walikota karena adanya kekosongan jabatan bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota. Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Walikota memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah sampai dilantiknya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota definitif hasil pilkada.

Pengangkatan Penjabat (Pj) kepala daerah pada dasarnya dilakukan karena kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan atau berhalangan tetap karena berbagai sebab, artinya pejabat definitif

tersebut tidak akan kembali memangku jabatannya, misalnya karena didakwa atau dipidana melakukan tindak pidana, sehingga jabatan tersebut kosong dan perlu diisi. Kemudian pengangkatan Pj kepala daerah ini berkaitan dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan atau masa jabatannya telah berakhir, akan tetapi pemilihan kepala daerah belum dilaksanakan. Pj kepala daerah yang diangkat tersebut akan bertugas menjadi kepala daerah sampai dilantiknya kepala daerah dan wakil kepala daerah baru hasil pemilihan.³¹

Sehingga yang dimaksud dengan Penjabat kepala daerah (Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Walikota) adalah pejabat yang ditunjuk pemerintah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah definitif yang masa jabatannya berakhir dan memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah ketika belum ada pasangan calon kepala daerah yang terpilih melalui pemilihan. Pj kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah definitif sampai dengan dilantiknya kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilihan.

Jabatan Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Walikota bukanlah jabatan yang tetap atau definitif yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, melainkan jabatan sipil yang diperoleh melalui proses administrasi dan hanya mendapat jabatan dari pejabat

³¹ Ibid., 120.

pemerintah yang lebih tinggi.³² Mekanisme pemilihan dan pengangkatan Pj kepala daerah baru-baru ini diatur dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 pada Pasal 4, 5, 9, dan 10. Proses pertama yaitu pengusulan, untuk pengusulan Pj Gubernur dilakukan oleh Menteri dan DPRD melalui ketua DPRD provinsi yang masing-masing dapat mengusulkan tiga orang calon Pj Gubernur kepada Menteri, sedangkan pengusulan Pj Bupati/Walikota dilakukan oleh Menteri, gubernur, dan ketua DPRD kabupaten/kota yang masing dapat mengusulkan tiga orang calon Pj Bupati/Walikota kepada Menteri. Proses selanjutnya yaitu pembahasan oleh Menteri untuk mengerucutkan calon Pj kepala daerah hasil usulan menjadi tiga nama/calon saja untuk selanjutnya Menteri menyampaikan nama usulan calon Pj kepala daerah kepada Presiden sebagai bahan pertimbangan. Terakhir yaitu pengangkatan, untuk Pj Gubernur ditetapkan oleh Presiden, sedangkan Pj Bupati dan Pj Walikota ditetapkan oleh Menteri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 201 ayat (8), pada tahun 2024 Indonesia akan menggelar pemilihan serentak nasional dalam hal pemilihan kepala daerah atau pilkada. Pilkada serentak ini digelar di seluruh wilayah Republik Indonesia yakni pada bulan November tahun 2024. Ketentuan tersebut berdampak pada daerah yang melaksanakan pilkada tahun 2017 dan 2018, dikarenakan jabatan kepala daerah masanya adalah lima tahun, maka daerah tersebut

³² Ibid, 10

seharusnya melaksanakan pemilihan lagi pada tahun 2022 dan 2023, namun karena diadakannya pilkada serentak tahun 2024, pilkada tahun 2022 dan 2023 ditiadakan. Akibatnya, terjadi kekosongan kepemimpinan di daerah tersebut.³³

Dalam kurun tahun 2022-2023 ada sebanyak 271 kepala daerah dan wakil kepala daerah yang masa jabatannya berakhir, sehingga ada 271 daerah di Indonesia yang mengalami kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif akibat penyelenggaraan pilkada serentak nasional tahun 2024. Pada tahun 2022 ada 101 daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir, yang terdiri dari 7 gubernur/provinsi, 76 bupati/kabupaten, dan 18 walikota/kota. Sedangkan pada tahun 2023 ada 170 daerah dan kepala daerah, yang terdiri atas 17 gubernur/provinsi, 115 bupati/kabupaten, dan 38 walikota/kota.³⁴

Kemudian, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah akibat pilkada serentak tersebut, pemerintah mengangkat Penjabat (Pj) kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dasar hukum pengangkatan Pj kepala daerah ini diatur dalam Pasal 201 ayat (9) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi:

³³ Abustan, "Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia," *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 3 (2022): 275.

³⁴ Juanda, and Juanda, "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah," 194.

Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan berakhir masa jabatannya tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional tahun 2024.

Selanjutnya pada Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU Nomor 10 Tahun 2016, diatur terkait siapa yang dapat diangkat menjadi Pj kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan jabatan Bupati/Walikota diangkat penjabat Bupati dan penjabat Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Pj kepala daerah tersebut bertugas sampai dengan dilantiknya kepala daerah hasil pilkada sesuai dengan ketentuan undang-undang. Pengangkatan Pj Gubernur ditetapkan oleh Presiden, sedangkan Pj Bupati/Walikota ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri

Terkait masa jabatan Pj Gubernur, Pj Bupati dan Pj Walikota yang menggantikan kepala daerah definitif yang masa jabatannya berakhir tahun 2022 dan 2023, terdapat dalam Penjelasan Pasal 201 ayat (9), yang mana Pj Gubernur, Pj Bupati dan Pj Walikota masa jabatannya adalah 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Pj Kepala Daerah yakni Pj Gubernur, Pj Bupati dan Pj Walikota adalah pejabat yang menjadi pengganti kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif yang diberhentikan atau berhalangan, untuk menjalankan tugas dan kewenangan kepala daerah dalam kurun waktu tertentu. Dalam konteks Pasal 201 UU Nomor 10 Tahun 2016, Pj kepala daerah adalah pejabat pemerintahan yang diangkat untuk mengisi kekosongan posisi jabatan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan 2023, untuk menjalankan tugas dan kewenangan kepala daerah sampai dengan pelantikan kepala daerah baru hasil pemilihan kepala daerah serentak nasional tahun 2024. Pj Gubernur untuk daerah provinsi ditunjuk dari jabatan pimpinan tinggi madya yang diangkat dan ditetapkan oleh Presiden, sementara Pj Bupati/Walikota untuk daerah kabupaten/kota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama yang diangkat dan ditetapkan oleh Menteri.

2. Kedudukan dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah

Penjabat (Pj) diberi kewenangan menduduki jabatan yang kosong untuk sementara karena jabatan tersebut tidak diduduki oleh siapapun alias lowong atau kosong. Walaupun bersifat sementara, Pj kepala daerah pada dasarnya merupakan pengganti kepala daerah definitif sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang relatif sama dengan yang melekat pada kepala daerah definitif.³⁵ Tugas dan wewenang

³⁵ Arifin, and Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, 124.

tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pj Kepala Daerah, yang berbunyi:

Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Walikota memiliki tugas, kewenangan, kewajiban, dan larangan yang sama dengan tugas, wewenang, kewajiban, dan larangan Gubernur, Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah.

Dari aturan di atas dapat disimpulkan bahwasannya kewenangan yang didapat oleh Penjabat kepala daerah tidak hanya untuk mengisi kekosongan jabatan, namun juga menjalankan tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah definitif, walaupun hanya sementara atau dalam kurun waktu tertentu. Maka dari itu, secara yuridis tugas dan wewenang Pj kepala daerah adalah berdasarkan pada tugas dan wewenang kepala daerah yang diatur dalam Pasal 65 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan Pj kepala daerah tidak hanya bersifat atributif, namun juga dilimpahi wewenang secara delegatif oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Pj kepala daerah disertai tugas dan wewenang yang sama dengan kepala daerah definitif untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karenanya jika dilihat dari tugas dan

wewenangnya, kedudukan penjabat kepala daerah adalah sebagai kepala daerah, walaupun dengan embel Penjabat (Pj).³⁶

Dalam melaksanakan tugas dan wewenannya, Pj kepala daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Mendagri bagi Pj Gubernur, dan kepada Mendagri bagi Pj Bupati/Walikota. Pj kepala daerah selaku penerima kewenangan juga diwajibkan untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi kewenangan untuk dilakukan evaluasi atas kinerjanya. Pj Gubernur memberikan laporan pertanggungjawaban kepada Presiden melalui Mendagri, dan untuk Pj Bupati/Walikota menyampaikan laporan kepada Mendagri melalui Gubernur sekurang-kurangnya tiga bulan sekali.³⁷

Namun tidak semua wewenang kepala daerah dapat dilaksanakan atau dijalankan oleh Penjabat kepala daerah. Ada beberapa hal yang tidak boleh dilakukan oleh Penjabat kepala daerah seperti yang diatur dalam Pasal 132 A Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 dan Pasal 15 Ayat (2) Permendagri Nomor 4 Tahun 2023. Dalam aturan tersebut melarang atau tidak berwenang seorang Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah untuk: a) melakukan mutasi pegawai; b) membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan

³⁶ Ibid, 126.

³⁷ Pasal 132 ayat (5) dan (6) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; c) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; d) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya. Namun menurut ketentuan selanjutnya disebutkan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan bilamana mendapat persetujuan tertulis dari Presiden dan/atau Mendagri selaku delegans.

Selanjutnya terkait batasan kewenangan Pj kepala daerah dalam bidang kepegawaian juga diatur dalam SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015 perihal: Penjelasan Atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian. Dalam surat keputusan kepala BKN tersebut, di dalam poin 2 dijelaskan bahwasannya Pj kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai berupa pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali jika telah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri.

Penjabat kepala daerah harus dilantik dan diambil sumpah jabatannya karena penjabat kepala daerah memiliki kewenangan atributif berdasarkan peraturan perundang-undangan dan juga diberi

kewenangan oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri untuk mengisi jabatan kepala daerah dan melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah dalam jangka waktu tertentu. Pelantikan Pj Gubernur dilakukan oleh menteri atas nama Presiden, sementara pelantikan Pj Bupati/Walikota dilakukan oleh gubernur atas nama Presiden.

Pj kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah sampai dengan dilantiknya kepala daerah dan wakil kepala daerah baru hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada). Setelah pasangan kepala daerah hasil pilkada resmi dilantik maka Pj kepala daerah melakukan serah terima jabatan kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut. Serah terima jabatan dari Pj Gubernur kepada gubernur dan wakil disaksikan oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk, sedangkan serah terima jabatan dari Pj Bupati/Walikota kepada pasangan bupati/walikota disaksikan oleh gubernur atau pejabat yang ditunjuk.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB IV

ANALISIS LEGITIMASI PENJABAT KEPALA DAERAH SEBAGAI PENGANTI KEPALA DAERAH DEFINITIF DALAM MEMIMPIN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Analisis Legitimasi Pejabat Kepala Daerah dalam Memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Salah satu prinsip dasar penyelenggaraan negara Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 adalah prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi. Paham kedaulatan rakyat menempatkan rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi, dan kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan penyelenggaraan negara, yang dapat disalurkan secara langsung dan juga melalui sistem perwakilan (DPR, DPD, DPRD).

Salah satu manifestasi dari paham kedaulatan rakyat diwujudkan dalam suatu pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada). Dalam konstitusi, kepala daerah yaitu gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis, yang mana pemilihan secara demokratis ini dapat dimaknai sebagai pemilihan langsung oleh rakyat, atau melalui perwakilan oleh DPRD. Melalui UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 8 Tahun 2015 ditentukan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung alias kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Pemilihan kepala daerah yang demokratis utamanya secara langsung merupakan sarana perwujudan

kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan daerah yang demokratis dan mandiri berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar.

Pelaksanaan pemilu atau pilkada merupakan keharusan sebagai institusi pokok pemerintahan yang demokratis, karena pada hakekatnya Pemerintah hanya memperoleh wewenang atas persetujuan dari warga negara yang memilihnya. Selain sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, fungsi utama dari pelaksanaan pemilu dan pilkada dalam sistem politik demokratis adalah fungsi sarana legitimasi politik. Melalui pemilihan secara langsung, keabsahan pemerintah yang berkuasa dapat ditegakkan dan mempunyai legitimasi yang lebih kuat, begitu juga program dan kebijakan yang dihasilkannya, karena didukung oleh rakyat yang memberikan suara secara langsung. Dan pemilihan langsung merupakan sarana paling demokratis untuk membentuk *representative government* yaitu pemerintahan yang merepresentasikan atau mewakili rakyatnya.¹ Namun perwujudan kedaulatan rakyat dan pemberian legitimasi melalui pilkada tersebut tidak dapat terselenggara pada tahun 2022-2023.

Pada tahun 2022 dan 2023 sebanyak 271 kepala daerah di sejumlah daerah di Indonesia akan berakhir masa jabatannya. Para kepala daerah ini adalah hasil pemilihan pada pilkada tahun 2017/2018 dan telah mengemban tugas selama lima tahun sehingga masa jabatannya berakhir pada tahun 2022/2023. Seharusnya daerah-daerah yang masa jabatan kepala daerahnya

¹ Juanda, and Juanda, "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah," 204.

berakhir pada tahun 2022/2023 melaksanakan pemilihan kepala daerah pada tahun itu juga, namun karena Pemerintah membuat kebijakan pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan pada bulan November tahun 2024, maka daerah-daerah tersebut akan mengalami kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif karena pelaksanaan pilkada serentak tersebut.

Pelaksanaan pilkada serentak nasional tahun 2024 mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan gubernur di 24 provinsi, kekosongan jabatan bupati di 191 kabupaten, dan kekosongan jabatan walikota di 56 kota. Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, bupati dan walikota, pemerintah dalam hal ini Presiden dan Menteri Dalam Negeri menunjuk pegawai ASN dari jabatan pimpinan tinggi madya dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk menjadi kepala daerah pengganti yang disebut dengan Penjabat (Pj) kepala daerah atau Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Walikota. Dasar hukum penunjukan dan pengangkatan Pj kepala daerah tersebut adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Pasal 201 ayat (9) sampai ayat (11).

Penjabat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pemegang jabatan orang lain untuk sementara. Sifat dari kesementaraan penjabat tersebut dalam konteks transisi menuju pilkada serentak tahun 2024 berbeda-beda sesuai batas waktu masing-masing daerah, ada yang satu tahun bahkan ada yang lebih dari dua tahun. Ini tentu berbeda dengan pengisian penjabat kepala daerah sebelum-sebelumnya, yang mana Pj

kepala daerah hanya menjabat maksimal enam bulan saja, karena memang tidak ada jeda yang sangat panjang antara berakhirnya masa jabatan kepala daerah dengan pilkada selanjutnya. Pengisian jabatan kepala daerah definitif oleh Pejabat sampai hitungan tahun dan ratusan daerah menjadi yang pertama terjadi di Indonesia.²

Peran kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah sangatlah vital, kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta bertanggung jawab untuk memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sehingga jika terjadinya kekosongan jabatan perlu segera diisi agar tidak mengganggu pelaksanaan pemerintahan dan menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengisian jabatan kepala daerah definitif yang kosong oleh Pejabat sejatinya merupakan upaya untuk tetap menjamin terpenuhinya pelayanan publik dan terlaksananya pembangunan daerah. Namun pengangkatan Pj kepala daerah akibat pelaksanaan pilkada serentak tahun 2024 ini menimbulkan polemik dan permasalahan yang dapat mempengaruhi legitimasi dari Pj kepala daerah.

Permasalahan utama adalah terkait dengan mekanisme pengisian dan pengangkatan Pj kepala daerah. Pj kepala daerah dalam hal ini Pj Gubernur ditunjuk dan ditetapkan oleh Presiden atas usul Mendagri, sementara Pj Bupati/Pj Walikota ditunjuk dan ditetapkan oleh Mendagri

² Ni'matul Huda, "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024," *Jurnal Etika & Pemilu* 7, no. 2 (Juni 2021): 53.

atas usulan gubernur. Di sini terlihat bahwa tidak ada ruang partisipasi bagi masyarakat untuk memilih Pj kepala daerah baik secara langsung maupun perwakilan melalui DPRD. Memang pemerintah telah mengeluarkan peraturan pelaksana dari Pasal 201 ayat 9 UU No. 10 Tahun 2016 yang memberikan hak kepada DPRD untuk mengusulkan paling banyak tiga nama calon Pj kepala daerah kepada menteri, namun keputusan akhir tetap ada pada Menteri atau Presiden, dan bahkan seringkali calon Pj kepala daerah usulan DPRD tidak terpilih atau diabaikan. Sehingga usulan DPRD tersebut terkesan hanya formalitas saja karena penunjukan dan penetapan Pj kepala daerah menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat, hal ini dinilai kurang demokratis, bersifat elitis dan sentralistik karena penunjukan dilakukan oleh Pusat dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat daerah, padahal merekalah yang secara langsung akan terdampak dari proses penunjukan Pj kepala daerah tersebut.

Mekanisme pengangkatan Pj kepala daerah yang bersifat sentralistik tanpa melalui mekanisme yang demokratis tentu merugikan masyarakat daerah karena selama beberapa bulan bahkan tahun mereka akan dipimpin oleh pemimpin yang tidak mereka kehendaki bahkan tidak mereka ketahui siapa dia. Dan juga pemimpin tersebut berpotensi akan lebih memihak kepada pemerintah pusat sebagai pihak yang mengangkatnya daripada memihak masyarakatnya sendiri. Tertutupnya ruang partisipasi masyarakat daerah untuk turut serta dalam proses penunjukan Pj kepala daerah sebagai pemimpin daerah merupakan suatu hal yang mencederai nilai-nilai

demokrasi di Indonesia, yaitu demokrasi pancasila yang memiliki tiga pilar yaitu, tegaknya kedaulatan rakyat; berjalannya prinsip permusyawaratan; dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.³

Kemudian permasalahan lainnya dalam hal pengangkatan Pj kepala daerah akibat pilkada serentak adalah terletak pada lamanya masa tugas Pj kepala daerah. Pengangkatan Pj kepala daerah akan dimulai pada tahun 2022 untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah definitif yang masa jabatannya berakhir, sementara pemilihan kepala daerah berikutnya baru akan diselenggarakan pada November 2024, ditambah pelaksanaan pelantikan yang biasanya baru diadakan dua bulan kemudian. Sebagai contoh provinsi Kepulauan Bangka Belitung, masa jabatan gubernur Kepulauan Bangka Belitung berakhir pada bulan Mei tahun 2022, dan sejak saat itu posisi gubernur akan diisi oleh Pj Gubernur yang akan bertugas sampai dilantiknya gubernur baru hasil pilkada serentak tahun 2024, sehingga Pj Gubernur Kepulauan Bangka Belitung akan bertugas selama kurang lebih 2 tahun 8 bulan. Tentunya ini waktu yang sangat panjang bagi seorang kepala daerah non definitif yang tidak dipilih secara demokratis untuk memimpin suatu pemerintahan.

Daerah yang dipimpin oleh pejabat pastinya dirugikan dalam konteks otonomi daerah karena kewenangan pejabat tidak seluas kepala daerah definitif hasil pilkada. Meskipun Pj kepala daerah diserahi tugas dan

³ Padjadjaran, and MPR, *Kajian Akademik*, 102.

wewenang kepala daerah definitif, namun ada beberapa larangan atau kewenangan kepala daerah yang tidak bisa dilakukan oleh Pj kepala daerah. Penjabat perlu mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri untuk dapat melaksanakan kewenangan yang dilarang tersebut dan sebelum mengambil kebijakan strategis. Kekuasaan yang sejatinya berada di Daerah sepenuhnya, menjadi bergeser ke Pusat. Sehingga amanat konstitusi dalam amandemen UUD NRI 1945 yang memberikan otonomi seluas-luasnya dan demokratisasi bagi daerah akan sulit diwujudkan, karena desentralisasi dan otonomi daerah tidak dapat diselenggarakan secara sempurna.⁴

Dengan adanya penundaan pilkada tahun 2022-2023 ke tahun 2024 di sejumlah daerah, dan kemudian pengangkatan Pj kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah definitif yang menjabat hingga dua tahun lebih menyebabkan hak konstitusional masyarakat daerah tercabut. Mekanisme pemilihan kepala daerah yang sejatinya dipilih secara demokratis dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali sebagaimana amanat konstitusi berpotensi untuk dilanggar karena pelaksanaan pilkada serentak nasional tahun 2024. Pengangkatan Pj kepala daerah oleh pemerintah pusat yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat atau lembaga yang mewakili rakyat di daerah, kemudian kurangnya transparansi, dan bergesernya kekuasaan Daerah adalah bentuk pelanggaran dan penyimpangan terhadap

⁴ Huda, "Problematisa Penundaan Pemilihan Kepala Daerah," 53.

konstitusi, berupa prinsip demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah yang dilegalkan oleh pemerintah pusat.⁵

Pengisian jabatan kepala daerah oleh Penjabat yang dilakukan tanpa melalui mekanisme yang demokratis dapat menimbulkan persoalan terkait legitimasi Penjabat tersebut. Lamanya masa jabatan Pj kepala daerah juga menjadi permasalahan karena dengan waktu yang panjang seorang Penjabat mempunyai kewenangan layaknya kepala daerah definitif, namun perolehan jabatannya tidak atas pilihan rakyat atau tidak demokratis. Di dalam konstitusi sendiri menyatakan bahwa kepala daerah selayaknya dipilih secara demokratis. Hal itu juga sejalan dengan semangat otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pionir regulasi otonomi daerah, yang menyatakan bahwa kepala daerah diharuskan memenuhi persyaratan tertentu yang salah satunya adalah mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Mendapat kepercayaan dari masyarakat menjadi salah satu hal yang penting karena konsep tersebut selaras dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Legitimasi berasal dari kata latin yaitu "*legitim*" atau "*lex*" yang berarti hukum. Legitimasi dalam proses politik memiliki dimensi yang luas, sehingga pemaknaan legitimasi yang lebih luas dapat diartikan sebagai keabsahan terhadap wewenang dan kekuasaan. Legitimasi tidak bisa dipisahkan dari kekuasaan, yang mana kekuasaan tersebut menghasilkan

⁵ Mazdan Maftukha Assyayuti, "Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional," *Lex Renaissance* 7, no.2 (April 2022): 288.

otoritas atau wewenang. Otoritas atau wewenang merupakan kekuasaan yang dilembagakan, yang dapat bersifat absah melalui legitimasi. Legitimasi oleh para filsuf politik dimaknai sebagai sebuah prinsip moral atau rasional, yakni sebagai landasan bagi pemerintah untuk menuntut kepatuhan warga negaranya. Sementara dalam pandangan sosiologis, legitimasi dimaknai sebagai suatu kemauan warga negara atau masyarakat untuk tunduk pada suatu kekuasaan, sehingga posisi masyarakat tersebut berpengaruh terhadap legitimasi itu sendiri.⁶

Legitimasi atau keabsahan sangat penting dalam suatu sistem politik. Legitimasi dapat dipahami sebagai keyakinan anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok, atau penguasa adalah wajar, sah, dan patut untuk dihormati. Legitimasi berarti penerimaan dan pengakuan dari masyarakat terhadap hak moral pemimpin untuk memerintah, membuat, serta melaksanakan keputusan politik. Penerimaan ini berdasarkan persepsi bahwa pelaksanaan wewenang tersebut sesuai dengan asas-asas dan prosedur yang sudah diterima dalam masyarakat secara luas, dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan prosedur yang sah. Sehingga masyarakat yang diperintah menganggap bahwa sudah wajar peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh pemimpin untuk dipatuhi.⁷

Dalam negara demokrasi konstitusional yang menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-

⁶ Ramdani, "Problematika Penunjukan Pejabat," 214.

⁷ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2015), 65.

undang, suatu kekuasaan dan kewenangan dapat dikatakan terlegitimasi apabila diperoleh dan diselenggarakan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, dan terdapat ekspresi persetujuan dari rakyat selaku pihak yang diperintah. Maksud dari persetujuan rakyat ini adalah adanya partisipasi dan kesepakatan rakyat dalam proses pemberian kekuasaan, melalui suatu pemilihan yang demokratis. Dengan kata lain rakyat adalah salah satu pemberi legitimasi kepada pemimpin di samping juga peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintahan yang memiliki legitimasi harus melewati proses pemilihan pemimpin yang diselenggarakan secara transparan, demokratis, dan melibatkan partisipasi masyarakat, yang juga diatur dalam undang-undang, jika hal itu tidak terpenuhi maka kewenangan tersebut dapat dipertanyakan keabsahannya.⁸

Sementara itu, menurut Franz Magnis Suseno terdapat tiga kriteria legitimasi, yaitu legitimasi yuridis atau legalitas, legitimasi sosiologis, dan legitimasi etis. Legitimasi yuridis adalah legitimasi yang berdasarkan pada suatu aturan dan ketentuan hukum yang digunakan sebagai dasar perlindungan yang menjamin bahwa kewenangan tersebut absah atau sesuai dengan hukum yang berlaku, yaitu aturan hukum formal yang dibuat oleh organ pemerintahan. Sedangkan legitimasi sosiologis yaitu legitimasi yang berdasarkan pada pengakuan dan penerimaan masyarakat terhadap wewenang penguasa, penerimaan ini bisa bersumber dari berbagai aspek salah satunya dari bagaimana kewenangan tersebut didapatkan. Untuk

⁸ Ramdani, "Problematika Penunjukan Pejabat," 215.

legitimasi etis sendiri yaitu legitimasi yang diterima dan diakui berdasarkan norma moral yang berlaku. Legitimasi etis merupakan landasan norma bagi legitimasi sosiologis, sehingga keduanya tidak dapat dipisahkan.⁹

Seorang pemimpin dalam mendapatkan kekuasaan dan menjalankan kewenangannya haruslah memiliki legitimasi, baik dari aspek yuridis maupun sosiologis dan etis. Legitimasi tersebut akan membuat kedudukan pemimpin menjadi kuat karena memiliki keabsahan. Legitimasi bukan hanya sekedar legalitas atau hanya sekedar pengakuan belaka, namun legitimasi merupakan suatu prinsip untuk dapat mewujudkan nilai-nilai yang berdimensi hukum, moral dan sosial, sehingga ketiganya bersifat kumulatif dan harus dipenuhi. Begitupula halnya dengan Pj kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif yang akan mengemban tugas dan wewenang sebagai pemimpin pemerintahan daerah, seharusnya mempunyai legitimasi yang berdimensi hukum, sosial dan moral, karena legitimasi menjadi prasyarat bagi Pj kepala daerah untuk dapat menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai pemimpin daerah.

Legitimasi dapat diperoleh melalui aspek yuridis yaitu peraturan perundang-undangan. Jika ada undang-undang yang mengatur maka memiliki legalitas, dan jika memiliki legalitas maka memiliki legitimasi. Pemilihan pemimpin dalam hal ini kepala daerah telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik itu undang-undang dasar

⁹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia, 1987), 58-63.

maupun undang-undang lain di bawahnya. Pada intinya berbagai produk hukum tersebut mengatur bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis. Sehingga kepala daerah hasil pemilihan tersebut akan memiliki legitimasi yang utuh dan kuat karena telah sesuai dengan undang-undang dan juga telah mendapat pengakuan, penerimaan, dan kepercayaan dari masyarakat.

Berkaitan dengan legitimasi Pj kepala daerah yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah akibat pilkada serentak tahun 2024, ketentuan pengangkatannya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Pasal 201 ayat 9 sampai ayat 11. Dalam ketentuan hukum tersebut diatur bahwasannya untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir tahun 2022 dan 2023 diangkat Penjabat kepala daerah (Pj Gubernur, Pj Bupati, Pj Walikota), yang menjabat sampai dengan pelantikan kepala daerah baru hasil pilkada serentak 2024. Diatur juga bahwasanya Pj Gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sementara Pj Bupati dan Pj Walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Sehingga dapat dikatakan bahwa Pj kepala daerah memiliki legitimasi dari aspek yuridis atau legalitas.

Selain diperoleh melalui aturan hukum, legitimasi juga diperoleh melalui rakyat. Dalam negara demokrasi rakyat adalah pemilik kedaulatan tertinggi dan juga bisa dikatakan rakyat sebagai pemberi legitimasi kepada pemimpin atau pemerintah. Seorang pemimpin atau sebuah pemerintahan

memiliki legitimasi yang utuh bila telah mendapat pengakuan dan penerimaan dari rakyat. Arti penting dari legitimasi adalah penerimaan dan pengakuan dari rakyat atas kewenangan pemimpin yang telah diberi kekuasaan. Dalam negara demokrasi legitimasi tersebut diperoleh melalui proses pemilihan baik langsung maupun tidak langsung, yang pada intinya proses pemilihan tersebut melibatkan partisipasi rakyat dan dilaksanakan secara demokratis. Pemimpin yang dipilih oleh rakyat akan memiliki legitimasi yang kuat karena rakyat telah mempercayai dan menerima pemimpin tersebut untuk memimpin mereka.

Legitimasi tidak bisa lepas dari demokrasi, pengangkatan Pj kepala daerah dapat dikatakan absah bilamana terdapat proses yang demokratis di dalamnya. Proses pemilihan yang demokratis memungkinkan Pj kepala daerah mendapatkan pengakuan dan penerimaan dari masyarakat. Pengakuan masyarakat akan membuat legitimasi atas kedudukan dan kewenangan Pj kepala daerah menjadi lebih kuat. Namun sayangnya pengangkatan Pj kepala daerah tidak melalui proses pemilihan yang demokratis, sehingga secara teori dapat dikatakan bahwa Pj kepala daerah tidak memiliki legitimasi dari aspek sosiologis atau legitimasi yang diperoleh dari masyarakat.

Penunjukan Pj kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif yang masa jabatannya berakhir sebelum diadakannya pilkada serentak tahun 2024 oleh pemerintah telah sah di mata hukum karena ada undang-undang yang mengatur, sehingga telah memperoleh legitimasi

yuridis atau dari aspek legal rasional telah terpenuhi. Namun, dari aspek penerimaan dan pengakuan masyarakat legitimasi Pj kepala daerah masih lemah, karena tidak adanya partisipasi masyarakat dalam proses rekrutmen Pj kepala daerah. Penunjukan Pj kepala daerah tidak melalui mekanisme pemilihan yang demokratis, padahal pemilihan yang demokratis adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat yang telah dijamin dalam konstitusi, melalui pemilihan yang demokratis rakyat memberikan legitimasi kepada kepala daerah dengan memberikan kepercayaan, pengakuan serta penerimaan atas kedudukan kepala daerah. Tanpa adanya partisipasi masyarakat legitimasi Pj kepala daerah dalam hal ini legitimasi sosiologis dan aspek kedaulatan rakyat tidak terpenuhi, karena tidak mendapat legitimasi dari rakyat.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, rakyat adalah pemberi legitimasi, penerimaan dan kepercayaan dari masyarakat merupakan syarat penting untuk memperoleh legitimasi yang kuat. Diadakannya pemilihan yang demokratis merupakan sarana bagi pemimpin untuk mendapat dukungan dan kepercayaan dari masyarakat, sehingga pemimpin yang nantinya terpilih dapat memiliki kewenangan yang absah dan legitimasi politik yang kuat. Dalam penunjukan Pj kepala daerah, rakyat tidak memiliki hak untuk sekedar memberikan masukan atau pertimbangan terhadap kandidat Pj kepala daerah yang akan memimpin daerah mereka, apalagi untuk memilih, sementara untuk DPRD sebagai perwakilan rakyat diberikan hak untuk sekedar mengusulkan calon Pj kepala daerah, mereka tidak diberi peran dalam proses pembahasan untuk menentukan Pj

kepala daerah, apalagi diberi kekuasaan untuk menunjuk dan menetapkan Pj kepala daerah.

Meskipun pengangkatan Pj kepala daerah dapat dikatakan absah secara hukum, akan tetapi penunjukan Pj kepala daerah tidak dapat dikatakan absah atau terlegitimasi secara utuh dari aspek sosiologis atau demokrasi. Padahal sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, legitimasi bukan hanya sekedar legalitas saja atau sekedar penerimaan masyarakat saja, namun antara legitimasi hukum, moral, dan sosial tidak berdiri sendiri karena ketiganya bersifat kumulatif sehingga ketiganya harus dimiliki. Dengan demikian, melihat lamanya masa jabatan Pj kepala daerah, dengan menjalankan tugas dan wewenang yang bisa dikatakan sama dan sebangun dengan kepala daerah definitif, kemudian proses penunjukannya yang tidak melalui mekanisme yang demokratis, dan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat yang diatur dalam konstitusi, maka kepemimpinan Pejabat (Pj) kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif pada masa transisi menuju pilkada serentak tahun 2024 dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah secara teori tidak mempunyai legitimasi yang utuh dan kuat.

Kendati Pj kepala daerah hanyalah pejabat bukan kepala daerah definitif, namun pejabat tersebut melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam waktu yang tidak singkat, sehingga perlu dukungan dan kepercayaan penuh dari masyarakat daerah dan DPRD. Hal tersebut bisa didapatkan melalui

pemilihan yang demokratis. Pemilihan yang demokratis tidak harus melalui pemilihan langsung, karena jika hal itu diterapkan dalam kondisi saat ini juga tidak akan efektif dan efisien. Sehingga penunjukan dan pengangkatan Pj kepala daerah dapat dilakukan melalui pemilihan tidak langsung yang demokratis yaitu melalui DPRD sebagai lembaga perwakilan yang mewakili masyarakat daerah, atau adanya partisipasi dan keterlibatan masyarakat daerah lewat suatu mekanisme yang diatur sedemikian rupa agar tetap demokratis, atau paling tidak salah satu usulan nama calon Pj kepala daerah dari DPRD diterima dan dipilih oleh pemerintah sebagai Pj kepala daerah.

B. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Legitimasi Penjabat Kepala Daerah dalam Memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Fiqh siyāsah adalah salah satu aspek hukum Islam yang membahas mengenai tata pengaturan negara dan pemerintahan, seluk beluk pengaturan urusan rakyat dan negara, penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang berlandaskan dan sejalan dengan ajaran Islam yang bersumber pada al-Quran, as-Sunnah, dan Ijma untuk mewujudkan kemaslahatan bagi umat dan menghindarkan dari kemudharatan. Selain itu *fiqh siyāsah* melalui ruang lingkup kajiannya yaitu *siyasah dusturiyah* juga mengkaji kaitannya dengan perundang-undangan negara atau konstitusi, kekuasaan dan pembagian kekuasaan dalam sebuah negara atau pemerintahan, konsep kepemimpinan, perlindungan terhadap hak-hak rakyat, hubungan rakyat dengan pemimpin, dan hal-hal lain yang

berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang dibungkus dan berlandaskan pada syariat Islam. Dapat dikatakan bahwa *fiqh siyāsah* merupakan hukum tata negara Islam.

Fiqh siyāsah sebagai salah satu aspek hukum Islam tentang tata pengaturan negara dan pemerintahan bersumber dan berlandaskan pada al-Quran, as-Sunnah (hadis), dan ijma, sehingga ketiganya merupakan aturan hukum atau aspek yuridis yang digunakan dalam Islam, tak terkecuali dalam hal mengangkat seorang pemimpin. Salah satu prinsip siyasah dalam hidup bermasyarakat dan bernegara adalah prinsip kebutuhan akan pemimpin, sehingga mengangkat pemimpin adalah kewajiban. Legalitas wajibnya mengangkat seorang pemimpin dapat dilihat dari sebuah hadis yang berbunyi:

إِذَا كَانَ ثَلَاثَةٌ فِي سَفَرٍ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ

“Jika ada tiga orang dalam suatu perjalanan maka hendaklah mereka mengangkat salah seorang diantara mereka menjadi pemimpin”. (H.R. Abu Daud)

Dari hadis tersebut dapat disimpulkan bahwa suatu kelompok kecil saja diperintahkan untuk mengangkat pemimpin, apalagi suatu kelompok besar seperti sebuah pemerintahan yang permasalahannya lebih kompleks, keberadaan pemimpin akan sangat dibutuhkan.

Dapat dipahami bahwa keberadaan pemimpin atau kepala pemerintahan di kalangan umat manusia adalah sebuah keharusan, jangan sampai terjadi kekosongan kepemimpinan apalagi dalam waktu yang lama, karena pemimpin diperlukan untuk dapat mengarahkan dan mengatur

kehidupan bermasyarakat dan bernegara agar tidak terjadi kekacauan dan ketimpangan. Mengangkat seorang pemimpin adalah sebuah kewajiban dalam rangka mengurus kepentingan umat dan untuk tujuan mendatangkan kemaslahatan. Keberadaan pemimpin dalam sebuah pemerintahan juga diperlukan tidak hanya sekedar untuk menjamin jiwa dan harta masyarakatnya, tetapi juga menjamin berjalannya hukum-hukum Allah. Sehingga jika terjadi kekosongan kepemimpinan perlu untuk diisi secepatnya dengan mengangkat pemimpin sementara atau pemimpin tetap.

Konsep pemilihan pemimpin atau kepala pemerintahan dalam Islam sendiri tidak spesifik disebutkan mekanismenya, al-Quran dan as-Sunnah tidak memberikan secara tekstual mekanisme atau model pemilihan tersebut. Tetapi ada sebuah prinsip dasar syariat dan juga perilaku politik sahabat dalam menentukan khalifah atau pengganti kepemimpinan Rasulullah yang dapat dijadikan alternatif, yakni prinsip syura atau melalui musyawarah yang menghasilkan kesepakatan bersama. Bagaimana mekanisme pemilihan tersebut Islam menyerahkan sepenuhnya kepada umat dalam pelaksanaannya, yang bisa disesuaikan dengan perkembangan zaman.¹⁰

Berdasarkan sejarah pemerintahan Islam mekanisme suksesi kepemimpinan dalam *fiqh siyāsah* dapat dikategorikan ke dalam dua pola, yaitu melalui penunjukan atau wasiat pemimpin sebelumnya, dan melalui

¹⁰ Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*, 215.

proses pemilihan atau seleksi. Penunjukan ini pernah dilakukan di masa Khulafa al-Rasyidin di mana Khalifah Abu Bakar ketika itu menunjuk Umar bin Khattab untuk menjadi pengganti beliau ketika ia meninggal. Niat beliau untuk menunjuk Umar juga ia musyawarahkan bersama para sahabat, yang kemudian disetujui oleh para sahabat dan kaum muslimin pun bersedia untuk taat dan berbaiat kepada Umar. Sementara itu untuk proses pemilihan, dapat dilakukan oleh sebuah dewan pemilih atau menurut Imam Mawardi disebut dengan *ahlul halli wal aqd*. *Ahlul halli wal aqd* ini merupakan sekelompok orang yang mewakili umat (rakyat) yang memiliki kewenangan untuk memilih pemimpin, hal ini didasarkan atas pengangkatan Utsman bin Affan sebagai khalifah yang dilakukan oleh satu dewan yang berjumlah enam orang sahabat yang ditunjuk untuk bermusyawarah menentukan pengganti Umar.

Pada dasarnya suatu kepemimpinan didapat dengan beragam cara seiring situasi zamannya, mulai dari musyawarah, pemilihan oleh dewan pemilih, penunjukan atau wasiat pemimpin sebelumnya, penobatan putra mahkota atau melalui keturunan, hingga pemilihan langsung oleh rakyat, kesemua cara atau metode tersebut sah dan memberikan legitimasi kepada pemimpin yang terpilih. Namun seorang pemimpin memerlukan dukungan dan kepercayaan dari yang dipimpinnya untuk menjalankan kewenangannya, dan untuk mendapat dukungan dan kepercayaan dari umat, seorang pemimpin haruslah mempunyai nilai, keunggulan, kemampuan, atau memenuhi syarat dan kualifikasi untuk menjadi seorang pemimpin,

karena seorang pemimpin adalah figur sentral dan menjadi panutan bagi masyarakat. Jika syarat-syarat tersebut terpenuhi umat tidak akan ragu memberikan pengakuan dan penerimaan (legitimasi) atas posisi kepemimpinan tersebut.

Dalam konsep syariat Islam, terdapat beberapa kriteria atau kualifikasi yang harus dimiliki seorang pemimpin, baik itu kepala negara maupun kepala daerah, yang pada intinya memenuhi syarat sebagai berikut, yaitu:

- a) Beragama Islam, menjalankan ajaran Islam (beriman dan saleh), memahami syariat Islam secara mendalam, memiliki kemampuan berijtihad dalam berbagai kejadian dan hukum, dan menerapkan prinsip-prinsip hukum Islam yang berbasis kepada al-Quran dan Sunnah
- b) Orang yang amanah dan dapat berlaku adil
- c) Orang yang berilmu, berakal, cerdas, cakap, bijaksana
- d) Memiliki kemampuan fisik dan mental yang memadai atau sehat jasmani dan rohani.

Semakin tinggi kualitas seorang pemimpin, akan semakin mudah bagi rakyat memberikan kepercayaan dan legitimasi kepada pemimpin tersebut yang dapat mengukuhkan posisinya. Legitimasi tersebut dalam *fiqh siyasah* dapat diwujudkan atau diperoleh melalui *bai'at*.

Hal ini sejalan dengan pemikiran para fuqaha yang memandang bahwa sumber kekuasaan politik adalah Allah yang dimandatkan kepada rakyat. Kekuasaan merupakan kesepakatan masyarakat melalui suatu

mekanisme politik, baik melalui pemilihan langsung (*intikhab*), kesepakatan elite yang representatif (*syura*), maupun penunjukan putra mahkota. Kekuasaan yang didapat dari rakyat mekanismenya dapat melalui penunjukan atau musyawarah. Dalam tradisi pemikiran politik Islam, kekuasaan dijalankan oleh sebuah lembaga atau pemerintahan yang dipimpin oleh seorang kepala negara yang dalam Islam dikenal dengan sebutan Khalifah meskipun dapat dipakai istilah lain dalam penyebutannya. Kekuasaan yang didapat dari rakyat oleh seorang penguasa memberikan legitimasi dan kewenangan kepadanya untuk bertindak atas nama rakyat. Seorang pemimpin yang telah dipilih melalui pemilihan atau penunjukan dan dibaiat oleh rakyat tersebut telah mendapat legalitas dan legitimasi untuk memimpin dan menjalankan kewenangannya.¹¹

Bai'at mengandung arti perjanjian, yakni janji setia atau saling berjanji dan setia. Dalam bahasa Arab kata *bai'at* dapat dimaknai sebagai *al-mubaya'ah wa al-tha'ah* (pemberian kekuasaan dan ketaatan) atau *wa qad tabaaya'uu 'ala al-amri* (sungguh mereka telah sepakat memberikan kekuasaan atas perkara itu). Dalam pelaksanaannya baiat selalu melibatkan dua pihak secara sukarela. Dengan demikian *bai'at* adalah ungkapan perjanjian antara dua pihak dalam hal pemberian kekuasaan kepada salah satu pihak dan pernyataan ketaatan dari pihak lain secara sukarela. Dalam *baiat* terjadi hubungan timbal balik antara kedua belah pihak. Melalui *baiat*

¹¹ Ibid., 292.

umat memberikan legitimasi kepada pemimpin yang berkuasa untuk menjalankan kepemimpinannya.¹²

Bai'at adalah perjanjian atas dasar kesetiaan yang dilakukan oleh rakyat, bahwa dengan berbaiat rakyat menerima seseorang yang terpilih menjadi khalifah atau amir sebagai pemimpinnya dalam melaksanakan urusannya dan urusan kaum muslimin dan bersedia untuk setia dan taat kepadanya dalam batas-batas ketaatan kepada Allah dan Rasul-Nya atau selama ia tidak menyimpang dari syariat. Adapun sang pemimpin di bai'at untuk bersedia memerintah atas dasar al-Quran, as-Sunnah, dan nasihat dari kaum muslimin. Karena itu pemimpin yang telah dibai'at harus melaksanakan kewenangan dan kewajibannya untuk mewujudkan kemaslahatan umat sesuai dengan tujuan kepemimpinan. Bai'at merupakan syarat yang disepakati mayoritas umat Islam, sunni, dalam pemilihan dan pengangkatan pemimpin yang juga dipraktekkan pada masa Khulafa al-Rasyidin. Kedudukan seorang pemimpin belumlah sempurna bilamana belum dibai'at oleh umat atau oleh lembaga yang mewakili umat.¹³

Berkaitan dengan pelaksanaan baiat sebagai akad penyerahan kekuasaan dan kepemimpinan dalam Islam, terdapat perbedaan pendapat di kalangan ulama. Abu Bakar al-Asham berpendapat bahwa akad penyerahan kekhilafan tidak dikatakan sah, kecuali dengan kesepakatan seluruh umat.

¹² Mahmud Al Khalidi, *Bai'at dalam Perspektif Pemikiran Politik Islam* (Bangil: Al-Izzah, 2002), 18.

¹³ Pulungan, *Fikih Siyasah*, 79.

Sementara Imam al Jurjani dan Imam al Haramain berpendapat bahwa tidak disyaratkan kesepakatan atau bai'at secara mutlak (seluruh umat), namun akad penyerahan kepemimpinan dikatakan sah dengan jumlah berapapun. Sedangkan menurut Ibnu Taimiyah akad penyerahan kekuasaan dapat dikatakan sah apabila terdapat persetujuan dan bai'at dari orang-orang yang memiliki pengaruh. Pendapat lainnya dikemukakan oleh Ibnu Hazm yang berpendapat bahwa akad penyerahan kekuasaan dan kepemimpinan dikatakan sah dengan ijma dan baiat *Ahlul Halli wal Aqdi* atau *Ahlul Ikhtiyar* yaitu sekelompok orang yang dipandang berkompeten untuk mewakili umat dalam pemilihan pemimpin (dewan pemilih).¹⁴

Pendapat Ibnu Hazm ini didasari bahwa dalam prakteknya tidak setiap individu muslim melakukan baiat kepada pemimpin, oleh karenanya baiat diwakilkan oleh sekelompok orang terpilih yang mempunyai kompetensi. *Ahlul Ikhtiyar* ini sebagai lembaga perwakilan dan permusyawaratan yang merepresentasikan umat atau masyarakat dalam pemilihan dan pengangkatan pemimpin. Baiat pemimpin oleh *Ahlul Halli wal Aqdi* atau *Ahlul Ikhtiyar* menjadi salah satu cara yang dapat dilakukan dalam memberikan legitimasi kepada pemimpin, yang terpenting adalah adanya mekanisme yang bisa digunakan oleh umat untuk menyampaikan aspirasi dan pendapatnya, sekaligus menjadi wadah untuk merealisasikan kerelaan umat atas suatu kepemimpinan.

¹⁴ Al Khalidi, *Bai'at dalam Perspektif Pemikiran Politik Islam*, 125-127.

Pemimpin yang telah diangkat secara sah dan dibaiat wajib untuk ditaati oleh rakyat sepanjang tidak menyimpang dari syariat. Perintah untuk taat kepada pemimpin ini tertulis dalam al-Quran Surah An-Nisa' ayat 59 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ
فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ
وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۗ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Wahai orang-orang yang beriman! taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad) dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat terhadap sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (al-Quran) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama dan lebih baik akibatnya”. (Q.S. An-Nisa' [4]: 59)

Praktik pemerintahan Islam pada masa Nabi Muhammad dan Khulafaur Rasyidin menjadi contoh terbaik bagi umat Islam dalam hal bermasyarakat dan bernegara. Walaupun pada masa itu belum dikenal teori demokrasi dan tidak menggunakan sistem demokrasi dalam pemerintahannya, namun Nabi dan para sahabat mengaplikasikan nilai-nilai demokrasi melalui konsep syura, bai'at, dan lain sebagainya. Paradigma para ulama menjadikan bai'at sebagai salah satu prinsip dalam melegitimasi kepala negara atau pemimpin yang terpilih, didasarkan pada bai'at yang terjadi dalam sejarah pada masa Nabi dan sahabat.

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa tidak ada mekanisme yang baku terhadap pemilihan dan pengangkatan pemimpin dalam Islam, namun syariat mensyaratkan musyawarah dan persetujuan umat sebagai

jalan yang dapat ditempuh dalam persoalan pemberian kepemimpinan. Memang dalam kaitannya dengan kepemimpinan daerah, *wali* atau *amir* diangkat langsung oleh khalifah atau kepala negara, namun hal itu dilakukan karena pada masa itu kepala daerah hanyalah wakil (*wali*) kepala negara yang ditugaskan untuk membantu kepala negara mengurus pemerintahan di daerah-daerah, meski begitu tidak menutup kemungkinan pengangkatan kepala daerah oleh khalifah dilakukan setelah mendengar aspirasi rakyat atau bermusyawarah dengan majelis syura seperti yang dilakukan oleh Khalifah Umar. Dalam Islam umat (rakyat) juga memiliki peran penting dalam suksesi kepemimpinan, legitimasi dari umat akan semakin mengukuhkan kedudukan seorang pemimpin yang diwujudkan dalam bentuk bai'at, melalui bai'at kekuasaan seorang pemimpin telah terlegitimasi dengan sempurna.

Dalam ketatanegaraan Indonesia, seorang pemimpin yaitu kepala negara (presiden) dan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) dipilih langsung oleh rakyat melalui suatu sistem pemilihan yang demokratis yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Pemilihan ini merupakan salah satu perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi yang dianut oleh Indonesia, sekaligus sarana untuk memperoleh legitimasi bagi pemimpin. Mekanisme pemilihan pemimpin oleh rakyat memberikan hak dan kesempatan kepada rakyat untuk menilai, menentukan dan memilih sendiri pemimpin yang menurutnya lebih baik. Pemimpin yang terpilih melalui pemilihan yang demokratis otomatis akan memperoleh legitimasi atau

pengakuan dan penerimaan dari rakyat atas kepemimpinannya dan akan semakin mengukuhkan kedudukannya sebagai pemimpin.

Namun karena terjadi suatu kondisi di mana pemilihan kepada daerah tidak diselenggarakan atau ditunda pelaksanaannya, maka terjadilah kekosongan kepemimpinan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir, yang kemudian digantikan oleh seorang Penjabat (Pj) kepala daerah. Penjabat kepala daerah tersebut ditunjuk dan ditetapkan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri, tidak melalui pemilihan langsung oleh masyarakat daerah. Pj kepala daerah tersebut memiliki kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif sehingga kedudukan Pj kepala daerah adalah sebagai kepala daerah atau pemimpin di daerah.

Di dalam pemerintahan Islam pada masa Nabi dan Khulafa al-Rasyidin tidak ada ketentuan mengenai masa jabatan bagi setiap pemimpin atau khalifah. Mereka tetap memegang jabatan tersebut selama berpegang pada syariat Islam dan menjalankan tugasnya dengan baik dan benar. Dalam sejarahnya, suksepsi kepemimpinan baru terjadi apabila seorang khalifah meninggal. Sementara itu untuk jabatan gubernur di setiap wilayah atau provinsi yang disebut *amir* atau *wali* juga tidak terdapat ketentuan mengenai masa jabatan mereka. Mereka memegang jabatan tidak dibatasi oleh waktu seperti jabatan kepala daerah di Indonesia yang mempunyai masa jabatan lima tahun atau maksimal sepuluh tahun, tetapi mereka akan tetap menjadi *amir* jika memang masih layak, masih hidup, atau tidak diberhentikan oleh khalifah. Karena tidak ada ketentuan masa jabatan, sehingga ketika terjadi

kekosongan kepemimpinan karena berbagai sebab, maka akan langsung dicari penggantinya dan diangkat pemimpin baru dalam waktu dekat. Sehingga tidak terjadi pengisian jabatan oleh penjabat atau pejabat sementara dalam waktu yang lama karena menunggu pelaksanaan pemilihan seperti yang terjadi di Indonesia.

Pengangkatan Pj kepala daerah pada dasarnya dapat dipahami sebagai pengisian kekosongan jabatan, pergantian pemimpin atau suksesi kepemimpinan. Pengangkatan Pj kepala daerah dilakukan untuk menghindari kekosongan kepemimpinan karena keberadaan pemimpin di kalangan umat manusia adalah sebuah kebutuhan dan mengangkat pemimpin adalah kewajiban, hal ini selaras dengan prinsip *siyasa* dan syariat Islam yang mana Rasulullah memerintahkan umatnya untuk mengangkat pemimpin. Pengangkatan Pj kepala daerah sebenarnya hampir sama dengan pengangkatan kepala daerah dalam pemerintahan Islam di era Nabi dan Khulafaur Rasyidin yakni melalui penunjukan dan diangkat oleh kepala negara atau menteri. Namun dalam Islam yang terpenting adalah dalam memilih dan menempatkan seseorang pada suatu jabatan haruslah orang terbaik atau yang lebih utama di antara yang ada untuk menduduki suatu jabatan. Kemudian apapun model pemilihannya hendaknya menggunakan pendekatan musyawarah, dan pengangkatan pemimpin haruslah diikuti dengan pembai'atan sebagai wujud kontrak sosial antara pemimpin dan yang dipimpin yang akan melegitimasi kepemimpinannya.

Pengangkatan Pj kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah telah sesuai dengan prinsip syariat dan *siyasah* yakni kewajiban mengangkat pemimpin. Sementara dalam hal legitimasi, di dalam Islam umat atau rakyat juga mempunyai peran penting dalam legitimasi pemimpin yang dapat dilihat dari adanya musyawarah untuk menentukan pemimpin, dan *bai'at* umat untuk mengukuhkan kepemimpinannya. Melalui *bai'at* umat memberikan legitimasi kepada pemimpin yang berkuasa untuk menjalankan kepemimpinannya, dan melalui *bai'at* kekuasaan seorang pemimpin telah terlegitimasi dengan sempurna. Dengan demikian, dalam perspektif *fiqh siyasah* legitimasi Pejabat kepala daerah dapat dikatakan kurang sempurna karena dalam proses pemilihannya tidak melalui musyawarah dan tidak “dibaiat” oleh umat, atau tidak terdapat kontrak sosial antara pemimpin dan yang dipimpin, yang dalam pemerintahan Indonesia dapat diperoleh melalui pemilihan yang demokratis baik secara langsung atau perwakilan.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian terhadap permasalahan hukum yang diteliti, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengangkatan Pj kepala daerah yang mengisi kekosongan jabatan kepala daerah definitif akibat pelaksanaan pilkada serentak nasional tahun 2024 dapat dikatakan absah secara hukum alias memperoleh legitimasi dari aspek yuridis atau legalitas, karena terdapat undang-undang yang mengaturnya yaitu UU No. 10 Tahun 2016. Akan tetapi apabila dilihat dari proses penunjukannya yang tidak melalui mekanisme yang demokratis atau tidak melibatkan partisipasi masyarakat, kemudian lamanya masa jabatan, dengan menjalankan tugas dan wewenang yang bisa dikatakan sama dan sebangun dengan kepala daerah definitif, dan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, maka Pj kepala daerah tidak mempunyai legitimasi yang utuh dan kuat karena tidak adanya legitimasi dari rakyat sebagai pemberi legitimasi dalam negara berkedaulatan rakyat, yang diwujudkan melalui pemilihan yang demokratis.
2. Tidak ada mekanisme yang baku terhadap pemilihan dan pengangkatan pemimpin dalam Islam, namun syariat mensyaratkan musyawarah dan persetujuan umat sebagai jalan yang dapat ditempuh dalam persoalan pemberian kepemimpinan, disamping memperhatikan kualifikasi calon pemimpin. Dalam Islam umat (rakyat) juga memiliki peran penting dalam suksesi kepemimpinan, legitimasi dari umat akan semakin mengukuhkan kedudukan seorang pemimpin yang diwujudkan dalam bentuk bai'at yang dipraktekkan sejak masa Nabi. Bai'at merupakan semacam kontrak sosial antara pemimpin dan umat, melalui bai'at kekuasaan seorang pemimpin telah terlegitimasi dengan sempurna. Sehingga dalam perspektif *fiqh siyasah* legitimasi Pj kepala daerah

dapat dikatakan kurang sempurna karena tidak ada legitimasi dari umat yang dalam Islam diperoleh melalui bai'at.

B. Saran

1. Kandidat Pj kepala daerah sebaiknya dibuka ke publik untuk kemudian masyarakat diberi ruang untuk menilai dan memberikan saran atau masukan sehingga terdapat transparansi dan partisipasi masyarakat.
2. DPRD sebagai representasi atau perwakilan masyarakat daerah sebaiknya dilibatkan lebih jauh dalam proses rekrutmen Pj kepala daerah, selain memberi usulan kandidat Pj kepala daerah, DPRD juga ikut menyeleksi kandidat Pj kepala daerah, atau bahkan menentukan sendiri Pj kepala daerah melalui pemilihan oleh anggota DPRD, dengan begitu terdapat mekanisme yang lebih demokratis dalam penunjukan dan pengangkatan Pj kepala daerah.
3. Pj kepala daerah yang dipilih dan ditetapkan pemerintah berasal dari calon yang diusulkan oleh DPRD.
4. Proses pembahasan dan penentuan Pj kepala daerah dilakukan melalui musyawarah bersama antara pemerintah pusat dan DPRD.
5. Perlunya dilakukan penelitian lanjutan oleh penulis atau peneliti lain terkait mekanisme yang ideal dalam penunjukan dan pengangkatan Pj kepala daerah.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

- Abustan. "Implementasi Demokrasi dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah di Indonesia." *Indonesia Law Reform Jurnal* 2, no. 3 (2022).
- Al Khalidi, Mahmud. *Bai'at dalam Perspektif Pemikiran Politik Islam*. Bangil: aAl-Izzah, 2002.
- Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyah wal Wilayatul Diniyah*, trans. Abdul Hayyie, Kamaludin Nurdin. Jakarta: Gema Insani Press, 2000.
- Arifin, Firdaus, and Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Assyayuti, Mazdan Maftukha. "Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional." *Lex Renaissance* 7, no. 2 (April 2022).
- Bratakusumah, Deddy Supriady, and Dadang Solihin. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2015.
- Effendi, Jonaedi, and Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Fachrurroji, Moch. "Trilogi Kepemimpinan Islam: Analisis Teoritik terhadap Konsep Khilafah, Imamah, dan Imarah." *Jurnal Ilmu Dakwah* 4, no. 12 (2008).
- Fauzani, Addi, and Aprillia Wahyuningsih. "Problematik Penjabat dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." dalam *Prosiding Call for Pappers Hukum Kenegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2021.
- FISIP Universitas Padjajaran, and Badan Pengkajian MPR. *Kajian Akademik Penegasan Demokasi Pancasila*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018.
- Gusmansyah, Weri. *Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) dalam Perspektif Siyasah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Hollyson, Rahmat, and Sri Sundari. *PILKADA Penuh Euforia Miskin Makna*. Jakarta: Bestari, 2015.

- Huda, Ni'matul. "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024." *Jurnal Etika & Pemilu* 7, no.2 (Juni 2021).
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Ishaq. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta, 2017.
- Juanda, and Ogiandhafiz Juanda. "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak Tahun 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara." *Jurnal Keamanan Nasional* 8, no. 1 (Juli 2022).
- Jurdi, Fajlurrahman. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana. 2019.
- Kaelan. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, 2016.
- Kusuma, Mochamad Tommy. "Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional." Thesis, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2022.
- Lionardo, Andries. *Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Tunggal Mandiri Publishing, 2011.
- Mahadika, Ahmad Gelora, Sun Fatayati, and Ferry Nahdian Furqon. "Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Hukum dan Perundang-Undangan*, vol. 2, no. 2 (Agustus 2022): 31.
- Massi, Randy Atma. "Syura dan Legitimasi Umat dalam Sukses Kepemimpinan Khulafaur Rasyidin." *Qaumiyah Jurnal Hukum Tata Negara* 1, no. 2 (2020).
- Meyilla, Devi Nur. "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, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2021.
- Muhamim, *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Nugraha, Nanang. *Implementasi Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Alqaprint Jatinangor, 2017.

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota, 2023.*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, 2013.*
- 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, 2008.*
- Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, 2016.*
- Pulungan, Suyuti. *Fikih Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014.
- Purba, Nahot Martua, Philips A Kana, and Pabuntin Sinaga. "Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Dinamika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia." *Jurnal Krisna Law* 1, no. 3 (2019).
- Rahayu, Ani Sri, *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Ramanda, Dio Ekie. "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah." *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan* 6, no. 3 (Juli 2022).
- Ramdani, Dadan. "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024." Thesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2022.
- Ridwan, Juniarso, and Achmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa Cendekia, 2017.
- Rojak, Jeje Abdul. *Politik Kenegaraan dan Kepemimpinan Publik dalam Islam*. Yogyakarta: LKiS, 2018.
- Situmorang, Jubair. *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*. Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Suseno, Franz Magnus. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia, 1987.

Sutisna. "Mekanisme Pemilihan Kepala Negara dalam Islam dan Hukum Positif di Indonesia." *Jurnal Al-Maslahah* 1, no. 1 (2013).

Tjandra, Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018

Tutik, Titik Triwulan. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2017.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas UU No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan PERPPU No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, 2016.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, 2014.

Zein, Yahya Ahmad, Mawardi Khairi, and Rinda Philona. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2021.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A