



**PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN GUBERNUR YANG MENINGGAL DUNIA
DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH***

SKRIPSI

Ditulis sebagai Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)

Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah)

Oleh:

SITI ARMIA

NIM 1830203078

JURUSAN HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARIAH

UIN MAHMUD YUNUS BATUSANGKAR

2022

ABSTRAK

SITI ARMIA. NIM. 1830203078. Judul skripsi “**Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur Yang Meninggal Dunia Dalam Perspektif *Fiqh Siyasah*”**
Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN)
Mahmud Yunus Batusangkar. Tahun 2022

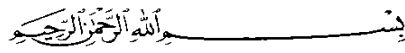
Pokok permasalahan dalam skripsi ini adalah bagaimana regulasi dan mekanisme dalam pengisian jabatan kepala daerah yang meninggal dunia dalam perspektif *fiqh dusturiyah*. Bagaimana pengisian jabatan Kepala daerah dalam *fiqh dusturiyah*, sebagaimana diketahui bahwa jika terjadi kekosongan jabatan terjadi maka kekosongan jabatan Kepala Daerah yang akan secara otomatis menimbulkan banyaknya masalah dalam tata penyelenggaraan pemerintahan. Maka dalam hal ini akan berdampak pada terhambatnya kinerja pemerintah dalam administrasi maupun pengambilan keputusan dalam menjalankan pemerintahan sehingga akan muncul masalah-masalah baru mengenai kewenangan dan banyak nya hambatan-hambatan yang terjadi dalam tata kelola pemerintahan tersebut.

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari sumber hukum primer yaitu Al-Quran, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 18 ayat (4), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015. Dan bahan hukum sekunder yaitu hadist tentang pemilihan kepemimpinan, UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Dan bahan hukum tersier yaitu buku Hukum positif dan ketatanegaraan, jurnal ilmiah, skripsi, dan artikel yang terkait dengan pokok pembahasan penulis.

Hasil dari penelitian ini adalah *pertama* regulasi pengisian jabatan kepala daerah telah diatur di dalam Undang-Undang, baik sebelum reformasi maupun setelah reformasi sampai kepada masa orde baru. Dimana pengisian jabatan di dalam undang-undang tersebut memiliki berbagai cara dalam undang-undang

dalam pengisiannya. Perubahan setiap undang-undang menunjukkan bahwa hal tersebut menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah di Indonesia masih bermasalah. Dengan adanya beberapa kali perubahan undang-undang mengenai pemilihan kepala daerah, dapat kita lihat bahwa terdapat banyaknya koreksi mengenai cara pemilihan kepala daerah yang kurang sesuai dengan konstitusi negara Indonesia. Sedangkan dalam ketatanegaraan islam, prinsip pengisian jabatan di dalam *fiqh dusturiyah* yaitu mengacu pada prinsip musyawarah atau syura. Dimana prinsip ini tergambar secara umum dari peralihan kepemimpinan Nabi Muhammad Saw kepada keempat khalifah yaitu Abu Bakar, Umar bin Khattab, Utsman bin Affan, dan Ali bin Abi Thalib, yang mana prinsip tersebut kemudian doteorikan oleh para ulama. *Kedua*, dalam Islam pemilihan dilakukan dengan berbagai cara, yaitu musyawarah (*syura*) yang dilakukan oleh umat Islam untuk memilih, kemudian pemilihan yang disetujui oleh rakyat lalu dilakukan pembaiatan secara bersamaan. Pemilihan yang dilakukan oleh umat Islam melalui *ahlul halli wal-aqdi*, *waliy al-ahdi*, dan *bai'at*.

KATA PENGANTAR



Segala puji dan syukur hanya diucapkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan nikmat-NYA yang tiada terhingga, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini, guna memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) Jurusan Hukum Tata Negara (*Siyasah*) dengan judul skripsi: **Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah (Gubernur) Yang Meninggal Dunia Dalam Perspektif *Fiqh Siyasah*.**

Shalawat dan salam semoga dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah meninggalkan dua pedoman hidup, yaitu Al-Qur'an dan Al-Hadits agar manusia selalu berada di jalan yang benar dan tidak tersesat kejurang kehinaan dan perbuatan dosa.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini, penulis banyak menemui rintangan dan tantangan. Namun, berkat rahmat dan nikmat Allah SWT serta bantuan dari berbagai pihak terutama ibuku tercinta (Maslina Matondang dan Jamiah Nasution), ayahku tercinta (Samson Siregar dan Rustam Pasaribu), serta adikku tersayang (Salsa Fitri Siregar) yang selalu ada dalam keadaan apapun serta selalu mendo'akan dan memberikan bantuan kepada penulis baik moral, spiritual dan ekonomi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Kemudian penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. **Bapak Prof. Dr. Marjoni Imamora, M. Sc.** Sebagai Rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Mahmud Yunus Batusangkar.
2. **Bapak Dr. H. Zainuddin, MA.** Selaku Dekan Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri (UIN) Mahmud Yunus Batusangkar.
3. Ketua Jurusan Hukum Tata Negara (*Siyasah*), **Bapak Drs. H. Emrizal, MM.** Beserta staf Jurusan Hukum Tata yang telah banyak memberikan dorongan dan fasilitas belajar kepada penulis selama mengikuti pendidikan dan dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.

4. **Ibu Nurhikma, M. Sy.** selaku Penasehat Akademik sekaligus Pembimbing skripsi yang telah banyak memberikan bantuan, motivasi, masukan dan kesabaran dalam membimbing penulis dari awal kuliah hingga saat ini.
5. Bapak dan Ibu dosen yang banyak memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menuntut ilmu di Universitas Islam Negeri (UIN) Mahmud Yunus Batusangkar, sehingga memperluas cakrawala keilmuan penulis.
6. Kepada teman-teman seperjuangan Jurusan Hukum Tata Negara angkatan 2018 dan seluruh teman-teman fakultas Syariah yang telah memberikan semangat serta dukungannya dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Semua pihak yang turut serta dalam membantu penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

Penulis berdo'a dan berharap kepada Allah SWT, semoga semua amal kebaikan yang diberikan kepada penulis selama ini bernilai ibadah disisi-Nya, selanjutnya penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memiliki kekurangan, oleh karena itu penulis senantiasa mengharapkan masukan dan kritikan yang bersifat membangun demi kesempurnaan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat memberi manfaat kepada kita semua, *Aamiin*.

Batusangkar, Juli 2022

Siti Armia

Nim.1830203078

DAFAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFAR ISI	v
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Fokus Penelitian	7
C. Rumusan Masalah	7
D. Tujuan Penelitian.....	7
E. Manfaat dan Luaran Penelitian.....	7
BAB II.....	9
KAJIAN TEORI.....	9
A. Landasan Tori.....	9
B. Penelitian Yang Relevan	31
BAB III	34
METODE PENELITIAN	34
A. Jenis Penelitian	34
B. Latar dan Waktu Penelitian	34
C. Instrumen Penelitian.....	35
D. Sumber Data	36
E. Teknik Pengumpulan Data	37
F. Teknis Analisis Data	37
BAB IV	38
HASIL PENELITIAN.....	38
A. Regulasi Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Yang Meninggal Dunia dalam Perspektif Fiqh Dusturiyah.....	38
B. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dalam perspektif <i>fiqh</i> <i>Siyasah</i>	42

BAB V	56
PENUTUP	56
A. Kesimpulan.....	56
B. Saran.....	56
DAFTAR PUSTAKA	57

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kekosongan jabatan dapat terjadi di dalam sebuah kepemimpinan dalam negara dikarenakan berbagai hal, mulai dari terkena sebuah kasus, diberhentikan, maupun dikarenakan kematian. Jika hal ini terjadi maka kekosongan jabatan Kepala Daerah yang akan secara otomatis menimbulkan banyaknya masalah dalam tata penyelenggaraan pemerintahan. Maka dalam hal ini akan berdampak pada terhambatnya kinerja pemerintah dalam administrasi maupun pengambilan keputusan dalam menjalankan pemerintahan sehingga akan muncul masalah-masalah baru mengenai kewenangan dan banyak nya hambatan-hambatan yang terjadi dalam tata kelola pemerintahan tersebut.

Pemerintah harus memikirkan jalan keluar masing-masing untuk menyelesaikan masalah ini, yang mengharuskan secara cepat dan tepat menyelesaikan kekosongan jabatan yang terjadi karena dalam menjalankan pemerintahannya yang tidak dapat terlaksana secara berkelanjutan. (Sunarno,2008:54)

Pengaturan mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam lingkup pemerintahan daerah merupakan bagian dari demokratis di Indonesia. Karena, pengisian kekosongan jabatan merupakan hal yang terpenting di dalam ketatanegaraan Indonesia. Tanpa diisi dengan jabatan, fungsi-fungsi jabatan negara tidaklah mungkin bisa dijalankan sebagaimana seharusnya. Pengisian jabatan tersebut dilakukan tidaklah sekali namun dilakukan dengan periode tertentu untuk memilih pejabat pimpinan daerah guna menunjang berjalannya fungsi bernegara. Tanpa adanya mekanisme yang jelas pengisian kursi jabatan tersebut tidak akan dapat berjalan dengan baik. (Maulana, 2012:2-3)

Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berhenti karena:

1. Meninggal dunia
2. Permintaan sendiri.

Status wakil kepala daerah Indonesia sendiri tidak diatur secara tegas oleh UUD, namun status wakil kepala daerah Indonesia dapat dilihat sebagai norma dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Undang-undang ini memberikan suatu ketentuan bahwa untuk kesinambungan kepemimpinan di provinsi, kabupaten/kota diperlukan mekanisme peralihan kepemimpinan daerah di masa jabatannya yang demokratis untuk dapat menjamin pembangunan dan pelayanan kepada masyarakatnya. Ketentuan tugas dan wewenang dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, kabupaten/kota perlu dilakukan penyesuaian dengan undang-undang yang mengatur pemilihan gubernur, bupati dan walikota

Peran kepala daerah di Indonesia dapat dikatakan sangat besar dalam melaksanakan tugas pemerintahan sendiri. Berkaitan dengan itu, berhasil tidaknya misi regional Indonesia sangat bergantung pada kinerja citra pemimpin daerah tersebut.

Pengurus wilayah Indonesia melaksanakan tugas akan dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Pada Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 tepatnya Pasal 63 (2) menciptakan pengertian atau makna pribadi Wakil Kepala Daerah. “Wakil kepala daerah untuk daerah provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk daerah Kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk daerah kota disebut Wakil Walikota”. Menurut pengertian wakil kepala daerah dalam SK tersebut, wakil kepala daerah dapat diartikan sebagai orang yang ikut serta dalam membantu kepala daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan daerah di berbagai daerah Indonesia sesuai dengan lingkup kewenangannya masing-masing. (Manullang, 1983:31).

Konstitusi tidak mengatur mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah apabila terjadi kekosongan. Pasal 18

ayat (4) UUD 1945 hanya mengamanahkan bahwa, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Sehingga, pengaturan terkait pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi rezim *Open Legal Policy*. Meskipun demikian, sejatinya banyak polemik bermunculan yang mempertanyakan legalitas kedudukan dan kewenangan pejabat dalam mengisi jabatan kepala Daerah secara administrasi dan tata negara. Apalagi, pejabat akan mengisi jabatan Kepala Daerah dalam waktu yang terbilang cukup lama. (Ridwan, 2013: 71)

Berdasarkan Pasal ayat (1) dan ayat (2) huruf *g* jo pasal 34 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa apabila pejabat definitif berhalangan menjalankan tugasnya, maka pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan yaitu menunjuk pejabat pemerintahan yang memenuhi persyaratan sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas untuk melaksanakan tugas pejabat yang sedang berhalangan tetap.

Ketentuan dalam UU Pemerintahan Daerah sekilas juga tampak menunjukkan adanya pejabat sementara yang menggantikan kepala daerah yang tidak mampu menjalankan tugasnya. Pasal 65(4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Ayat (5) dan ayat (6) dapat digunakan sebagai petunjuk awal pengangkatan kepala daerah sementara. Melalui ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa jika terjadi “ketidakhadiran sementara” kepala daerah, maka ada dua mekanisme yang berbeda terkait pengangkatannya, yaitu dengan pejabat yang membidangi “pekerjaan sehari-hari” . kepala daerah.

Jika kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan Pasal 78 UU Pemerintahan Daerah, dan mengisi lowongan sesuai dengan ketentuan Pasal 86 ayat 5 UU Pemerintahan Daerah, maka harus dinyatakan bahwa apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah

diberhentikan, Presiden bertindak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan daerah, mengusulkan untuk menetapkan gubernur. Menteri mengangkat pejabat Bupati/Walikota untuk bertindak sebagai wakil atas usul Gubernur sampai dengan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan masa jabatan pergantian bupati diatur dalam peraturan pemerintah. (Nasution, 2020: 50-54)

Setidaknya sejauh ini, belum ada yang meneliti mengenai pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang disebabkan karena kematian dalam perspektif *fiqh siyasah*. Namun hanya terdapat beberapa penelitian mengenai kekosongan jabatan kepala daerah tersebut dikarenakan pengunduran diri dan diberhentikan dikarenakan terkena kasus tertentu yang mengakibatkan turunnya jabatan kepala daerah tersebut.

Penelitian ini berfokus kepada pengisian kepala daerah disebabkan karena meninggal dunia dalam perspektif *fiqh Siyasah*. Maka dengan melihat bagaimana regulasi dan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang meninggal dunia dalam perspektif *fiqh siyasah dusturiyah* dapat kita dapat menemukan pengaturan mengenai tatanan pemerintahan.

Sebagai ilmu ketatanegaraan dalam islam *fiqh siyasah* antara lain membicarakan tentang siapa sumber kekuasaan, siapa pelaksana kekuasaan, apa adasar kekuasaan dan bagaimana cara pelaksanaan kekuasaan menjalankan kekuasaan yang telah diberikan kepadanya, dan kepada siapa pelaksana kekuasaan itu mempertanggungjawabkan kekuasaannya. (Muhammad Iqbal, 2016:3-5)

Fiqh siyasah dusturiyah merupakan bidang yang mengatur hubungan antar warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu negara. Permasalahan dalam *fiqh siyasah dusturiyah*

berkaitan dengan hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya serta kelembagaan-kelembagaan yang ada dalam masyarakatnya.

Fiqh siyasah dusturiyah sendiri juga mencakup beberapa bidang dan salah satunya yaitu tentang *imamah*. *Imamah* merupakan suatu kedudukan yang diadakan untuk tugas mengganti kenabian dalam memelihara agama dan mengendalikan dunia. Dalam *Imamah* juga akan diterangkan mengenai bagaimana syarat untuk menjadi imam, hak sebagai imam serta kewajiban sebagai imam.

Dalam islam imam dapat juga dikatakan sebagai khalifah. Karena ia menggantikan Rasulullah Saw. Jika jabatan seorang imam (Khalifah) telah resmi diberikan kepada seseorang dengan penunjukkan oleh imam yang sebelumnya atau pilihan oleh dewan pemilih, seluruh umat tanpa terkecuali wajib mengetahui sifatnya

Urgensi penelitian ini perlu diketahui karena apabila suatu daerah yang kursi kepemimpinan daerah tersebut kosong dikarenakan kepala daerahnya meninggal dunia, maka kekosongan jabatan haruslah disegerakan diisi secepatnya dikarenakan kursi kepemimpinan tidak diperbolehkan kosong terlalu lama. Maka dengan itu, dengan kosongnya jabatan kepala daerah yang disebabkan oleh kematian dan berbagai hal lainnya maka kursi jabatan kepala daerah haruslah segera diisi.

Dalam konteks islam, pengisian jabatan pemimpin secara umum telah tergambar dari peralihan kepemimpinan Nabi Muhammad Saw kepada Abu Bakar, Umar Bin Khattab, Utsman Bin Affan, dan juga Ali bin Abi Thalib *radiyallahu'anhum*. Adapaun proses pengangkatan Abu Bakar ra., menjadi Khalifah yaitu ketika Rasulullah Saw. Meninggal dunia. Kaum Anshar pada saat itu merasa perlu adanya pengganti Rasul sebagai pemimpin mereka. Pada akhirnya, Abu Bakarlah yang terpilih menjadi khalifah pertama menggantikan Rasul melalui hasil musyawarah para sahabat. Namun, pada saat pemilihan Umar bin Khattab justru

berbeda pula, yakni dengan adanya perintah dari Abu Bakar kepada Utsman bin Affan untuk menuliskan pesan wasiat terkait penunjukan Umar sebagai khalifah. Pemilihan Usman bin Affan juga berbeda dengan pemilihan khalifah sebelumnya, dimana Umar bin Khattab menunjuk enam sahabat senior, dan memberi pesan kepada mereka agar memilih siapa dari keenam sahabat tersebut yang pantas menjadi khalifah, dan ternyata Usman lah yang terpilih. Demikian juga pemilihan Ali bin Abi Thalib, setelah meninggalnya Usman Ali dipilih oleh para ahli *syura*. (Taufiq Muhammad, 2013: 52-54).

Oleh karena itu, para *mujtahid* islam dari ulama *Ahlus sunnah* menjadikan *ijma* sahabat-sahabat sebagai bukti pertama sebagaimana yang telah diketahui adanya keharusan untuk menegakkan keimamahan atau kekhalifahan serta keharusan menunjuk seseorang yang menggantikan Rasulullah setelah beliau wafat dipanggil oleh Allah Swt. Para sahabat telah sepakat dalam hal itu dan mereka cepat-cepat memilih khalifah Rasulullah sebelum menguburkan jasad beliau yang mulia di tempat peristirahatannya yang terakhir. Para sahabat sepakat akan keharusan ditegakkannya kekhalifahan walau mereka berbeda pendapat seputar siapa yang akan dipilih untuk menjadi khalifah, pada akhirnya mereka sepakat setelah melalui tukar pikiran dan musyawarah untuk memilih Abu Bakar sebagai khalifah Rasul Saw. Dalam kesempatan ini dapat dilihat bahwa para sahabat telah merumuskan urgensi sistem kekhalifahan melalui jalur *ijma*, dan Abu Bakar r.a merupakan khalifah pertama dalam islam. (Dhiauddin Rais, 2001:126)

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mendalami pengisian kekosongan jabatan menurut *fiqh siyasah*. Maka dari itu penulis bermaksud mengangkat judul ***“Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Disebabkan Karena Meninggal Dunia Dalam Perspektif Fiqh Siyasah”***.

B. Fokus Penelitian

Dari latar belakang diatas, peneliti memfokuskan penelitian bagaimana Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Yang Meninggal Dunia Dalam Perspektif *Fiqh Siyasah*.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah terkait judul diatas adalah:

1. Bagaimana regulasi pengisian jabatan kepala daerah yang meninggal dunia dalam perspektif *fiqh siyasah dusturiyah*?
2. Bagaimana mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif *fiqh siyasah dusturiyah*?

D. Tujuan Penelitian

Dalam tujuan penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang meninggal dunia dalam perspektif *fiqh siyasah*.

E. Manfaat dan Luaran Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini sendiri adalah:

1. Diharapkan dapat berguna dalam mengembangkan ilmu ketatanegaraan islam di pengkajian tentang proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang meninggal dunia dalam perspektif *fiqh siyasah*.
2. Diharapkan bisa menjadi salah satu sumber pengetahuan atau kontribusi pandangan bagi pelajar, masyarakat luas dan mahasiswa fakultas syariah.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional ini bertujuan untuk memberikan gambaran awal serta menghindari adanya pemahaman yang berbeda dengan maksud

peneliti. Oleh sebab itu, perlu kiranya dijelaskan beberapa istilah penting dalam judul ini antara lain:

Pengisian, kata pengisian secara bahasa merupakan bentuk derivatif kata dasar isi, artinya yang ada ataupun yang termuat dalam suatu bejana, terkandung, di dalam suatu benda. Sementara itu, kata pengisian berarti suatu proses, cara, atau perbuatan mengisi.

Jabatan, yang mempunyai makna adalah memegang, menunaikan dan menjalankan tugas negara. Di dalam penelitian ini, maksud jabatan adalah posisi yang ditempati oleh seseorang di dalam suatu organisasi pemerintahan, dalam hal ini yaitu selaku kepala daerah dan wakil kepala daerah. (Tim Redaksi, 2008:506)

Kepala Daerah, merupakan pejabat pusat sebagai kepala daerah administratif sekaligus merupakan organ darhan sebagai ketua raad dan ketua college dari daerah yang bersangkutan. (M. Idris Patarai, 2007:11)

Demokrasi, merupakan sistem yang dipilih oleh pendiri bangsa untuk mencapai tujuan rasional. Inti dari demokrasi adalah pengakuan atas kekuasaan tertinggi dalam negara ada di tangan rakyat. (Aziz Setyagama, 2017:18)

Otonomi Daerah, adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Aziz Setyagama, 2017:20)

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Landasan Tori

1. Teori Dalam Pemilihan Kepala Daerah

a. Teori Demokrasi

Pemilihan umum (pemilu) yang sering kita dengar merupakan salah satu bentuk demokrasi. Dengan kata lain, pemilihan calon pemimpin dipilih oleh rakyat sendiri. Pelaksanaannya dapat dilakukan secara langsung atau melalui sistem perwakilan. Dalam pemilihan ini, suara nasional akan dikirim ke pemimpin terpilih dalam kerangka pemerintahan negara bagian.

Demokrasi adalah sistem yang dipilih oleh para pendiri negara untuk mencapai tujuannya. Makna demokrasi itu sendiri adalah pengakuan bahwa kekuasaan tertinggi negara ada di tangan rakyat. Manifestasi terbaik dari prinsip kedaulatan rakyat adalah Konstitusi, karena merupakan hasil konsensus semua.

Wujud dari pemerintahan rakyat dalam negara demokrasi modern saat ini bisa kita lihat dalam keikutsertaan rakyat dalam menentukan penyelenggaraan pemilu. Hal ini dilakukan dengan memilih para pemimpin dan wakil rakyat menjadi penyelenggara negara. Dalam kehidupan sehari-hari berbangsa dan bernegara, demokrasi diwujudkan dalam bentuk keterbukaan pemerintah dan partisipasi rakyat yang memberi ruang bebas dalam proses diskusi dan evaluasi, walaupun dalam hakekatnya membutuhkan persetujuan rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, demokrasi modern juga sering disebut *Government by discussion*. (Setyagama, 2017:12)

Menurut Bonger, demokrasi memiliki dua makna teoritis. Artinya, demokrasi dalam arti formal dan demokrasi dalam arti material. Demokrasi formal hanya mengakui bahwa faktor penentu

suatu bangsa adalah kehendak rakyat, yang merupakan mayoritas rakyat. Oleh karena itu, demokrasi formal mendukung kesetaraan di bidang politik tanpa upaya untuk mengurangi atau menghilangkan perbedaan di bidang ekonomi. Bahkan pemerataan ranah politik tanpa upaya untuk menutup ketimpangan ekonomi berujung pada eksploitasi bidang ekonomi, menimbulkan sentimen eksploitasi ranah material, dan akibatnya demokrasi bidang politik seharusnya tidak berfungsi seperti itu. Demokrasi formal ini dapat juga dikatakan sebagai demokrasi liberal.

Padahal, sejauh menyangkut demokrasi, esensi demokrasi terletak pada jaminan hak berdasarkan persepsi kemerdekaan setiap warga negara. (Samidjo, 1985: 254)

Dengan demikian maka dari pengertian diatas jika diterapkan di era modern ini, demokrasi adalah tatanan sosial yang berdasarkan prinsip kebebasan politik dan intelektual rakyat, serta persamaan semua orang di depan hukum. Oleh karena itu, demokrasi dewasa ini pada hakekatnya tidak hanya merupakan representasi dari sistem pemerintahan, tetapi juga dasar untuk memahami motivasi dan pandangan hidup. Jadi kata demokrasi memiliki arti:

- a. Hak-hak asasi kebebasan dasar manusia.
- b. Prinsip pluralitas dan relativitas dalam kondisi selera dan kepentingan manusia.
- c. Ada banyak jenis sifat dan minat manusia.
- d. Sikap dan cara hidup yang menjamin toleransi.
- e. Hak asasi dan kebebasan fundamental dan semua entitas dalam masyarakat memiliki hak untuk menentukan sendri nasibnya. (Setyagama, 2017:15)

b. Teori Konstitusi

Istilah konstitusi telah dikenal sejak zaman Yunani Purba. Akan tetapi, masih diartikan materil sebab belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis. Hal ini dapat dibuktikan pada paham Aristoteles yang membedakan istilah *politiea* dan *nomoi*. *Politiea* dapat diartikan sebagai konstitusi sedangkan *nomoi* diartikan dengan undang-undang. *Politiea* mengandung arti kekuasaan tertinggi dari pada *nomoi*.

Konstitusi atau *constitution* atau *verfasung* berbeda dengan undang-undang dasar atau *grundgesetz*. Bila diperhatikan adanya *leg regia* ataupun *leges fundamentalis*, terlihat bahwa dalam perkembangan sejarah perjanjian-perjanjian antara pemerintah dan yang diperintah mulai dinaskahkan. Tujuan dinaskahkan adalah untuk memudahkan para pihak untuk mematuhi hak dan kewajibannya. Analisis teori konstitusi dapat ditinjau dari sisi hukum (yuridis) dan dari sisi *grundgesetz* atau *grondswet*. Konstitusi yang ditinjau dari sisi hukum disebut *contitutional recht*, yang mana ditekankan pada faktor kekuasaan nyata dalam masyarakat, sedangkan pada *grondswet* yang di tekankan semata-mata konstitusi dalam arti sempit, yaitu yang tertulis atau undang-undang dasar saja. Ini berarti pengertian konstitusi lebih luas dari pada *grondswet*.

Menurut Lasalle, konstitusi yang sebenarnya mempunyai pengertian yang sama dengan undang-undang dasar yaitu mencerminkan hubungan antara kekuasaan yang terdapat dalam masyarakat, yaitu antara kekuasaan kepala negara, angkatan bersenjata, partai politik, golongan-golongan yang mempunyai kepentingan, pegawai, dan para karyawan perusahaan swasta, para petani, dan lain sebagainya. Penyamaan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar telah berlaku sejak pada masa jayanya Oliver Crowmwell di Inggris (1649-1660), dimana undang-undang dasar

dinyatakan sebagai *Instrument of government* disusun agar adanya pedoman dan pegangan bagi kepentingan pemerintahan. (Setyagama, 2017:60)

c. Teori Otonomi Daerah

Ketentuan umum pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom yang dimaksud adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Republik Indonesia. (Ronal dan Dwi, 2010:32)

Otonomi adalah *derivate* berasal dari kata desentralisasi. Daerah otonom adalah daerah yang mandiri. Tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan. Semakin tinggi tingkat desentralisasi, maka semakin tinggi pula tingkat otoda. Demikianlah pendapat Nugroho. Sedangkan menurut Wasistiono yang menyebutkan bahwa otonomi daerah dan daerah otonom ada dalam rangka desentralisasi. Menurutnya, bahwa desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab mengenai fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah subnasional, melainkan juga kepada badan semi otonom seperti Badan Otorita Jatiluhur, Badan Otorita Batam, dan lain sebagainya serta lembaga nonpemerintah, seperti sekolah-sekolah swasta asing. (Setyagama, 2017:75)

d. Teori Negara Kesatuan

Ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya negara federasi melainkan negara itu sifatnya tunggal. Artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi di dalam negara kesatuan itu hanya akan ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Negara kesatuan merupakan negara tunggal, yaitu negara yang terdiri dari hanya satu negara saja. Betapapun besar dan kecilnya, dan ke dalam maupun keluar merupakan negara kesatuan. Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan, *unity*, dan yang *mono-sentris* (berpusat satu). Negara kesatuan dapat berbentuk:

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala urusan diatur oleh pemerintah pusat. Sedangkan pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk mengurus sendiri daerahnya, pemerintah daerah tinggal melaksanakannya.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*gedecentraliseerde*), dimana kepala daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonom daerah) yang dinamakan dengan daerah swatantra. (Setyagama, 2017:75)

e. Teori Kedaulatan

Jean Bodin merupakan orang pertama yang memberi bentuk ilmiah pada teori kedaulatan (*souvereiniteit*). Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam negara. Sifat-sifat kedaulatan itu tunggal, asli, abadi, dan tidak

terbagi. Jean Bondi pula menggunakan kata kedaulatan dalam hubungannya dengan negara, yakni sebagai ciri negara, sehingga atribut negara yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lain.

Sedangkan pengertian kedaulatan negara jika ditinjau dari aspek eksternal yaitu, mengenai hubungan antara negara untuk pertama kalinya dipergunakan oleh Grotius dengan menambah satu unsur lagi yakni: kedaulatan itu bebas dari kontrol luar negeri.

Definisi “kedaulatan” menurut Jean Bodin untuk masa sekarang tidak dapat dilaksanakan secara konsekuen, dikarenakan pada waktu itu ia hanya meninjau *souvereiniteit* dalam hubungannya dengan masyarakat di dalam negeri itu saja. Jadi perumusannya bersifat *intern*, karena pada waktu itu hubungan antar negara belum pasif seperti sekarang ini. Tetapi keadaan sekarang hubungan antar negara yang satu dengan yang lainnya sudah sedemikian luas, di suatu negara pasti terkena pengaruh karena adanya hubungan antar negara tersebut.

Dengan demikian kedaulatan dapat dibagi menurut jenis dan sifatnya yaitu.

- a. Kedaulatan ke dalam (*interne souvereiniteit*) yaitu bahwa kekuasaan negara itu ditaati dan dapat memaksakan untuk ditaati oleh rakyatnya.
- b. Kedaulatan ke luar (*externe souvereiniteit*) yaitu bahwa kekuasaan negara itu mampu mempertahankan diri terhadap serangan yang datang dari luar dan sanggup mengadakan hubungan dengan luar negeri. Kedaulatan ke luar ini biasanya dinamakan “kemerdekaan”.

Kedaulatan dapat juga dibedakan menjadi.

- 1) Kedaulatan *de facto*, yaitu kekuasaan negara menurut kenyataannya.

- 2) Kedaulatan *de jure*, yaitu kekuasaan negara menurut hukum.

Timbulnya teori kedaulatan karena menghadapi masalah atau pertanyaan dari manakah sumber kekuasaan yang ada dalam suatu negara itu? Dan kedaulatan itu siapakah yang memiliki atau yang memegangnya di dalam suatu negara itu? Terhadap masalah tersebut ada beberapa paham teori yang memberikan jawaban, dimana masing-masing akan menimbulkan suatu teori atau ajaran, yaitu ajaran atau teori kedaulatan.

a. Teori kedaulatan Tuhan

Teori ini mengajarkan bahwa pemerintah/negara memperbolehkan kekuasaan yang tertinggi itu adalah dari Tuhan. Para penganut teori ini berpendapat bahwa, dunia beserta segala isinya adalah hasil dari ciptaan Tuhan. Kedaulatan yang berasal dari Tuhan itu dipegang oleh raja atau raja itulah yang dianggap sebagai Tuhan yang menjelma di dunia ini. Oleh karena itu kekuasaan raja tidak boleh dibantah oleh rakyatnya, karena membantah perintah raja berarti menentang perintah Tuhan.

Teori Teokrasi ini tidak hanya terdapat di dunia Barat saja, tetapi juga terdapat di benua-benua lain. Misalnya, di Negeri Jepang bahwa kekuasaan *Tenno Heika* (Kaisar Jepang) didasarkan atas turunan matahari yang di dewakan sebagai suatu ke-Tuhanan (*Sun Goddess*). Tetapi sejak tahun 1945 pendapat ini mulai berubah dan telah ditinggalkan oleh generasi muda. Penganut teori kedaulatan Tuhan ini antara lain: Agustinus dan Thomas Aquinas.

b. Teori kedaulatan Raja

Kekuasaan raja itu di dalam lapangan duniawi. Menurut Marsilius kekuasaan tertinggi dalam negara tidak ada pada raja,

karena raja wakil daripada Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan di dunia. Oleh karena itu, raja berkuasa mutlak karena raja merasa dlam tindak tanduknya menurut kehendak Tuhan. Masa kejayaan teori kedaulatan raja ini pada zaman *renaissance*.

c. Teori kedaulatan Negara

Di dalam teori ini ada dua istilah yang perlu dijelaskan, yaitu “kedaulatan” dan “negara”. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku bagi seluruh wilayah dan rakyat tertentu. Sedangkan yang disebut negara ialah suatu organisasi yang mempunyai beraneka ragam kepentingan manusia yang berada di dalam lingkungan suatu negara yang berusaha mencapai tujuan bersama.

Menurut teori kedaulatan negara, adanya negara merupakan suatu kodrat alam. Demikian pula kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh pemimpin negara merupakan suatu kodrat alam pula. Teori ini dinamakan teori kedaulatan negara yang timbul pada abad saat memuncaknya ilmu-ilmu pengetahuan alam. Penganjur teori kedaulatan negara ini adalah Hans Kelsen yang menyatakan bahwa, hukum itu adalah tidak lain daripada kemauan negara (*Wille dess Staats*). Namun demikian Hans Kelsen mengatakan orang yang taat kepada hukum bukan karena negara menghendakinya, tetapi orang taat pada hukum karena ia merasa wajib menaatinya sebagai perintah negara.

d. Teori kedaulatan Hukum

Menurut Hugo Karabbe, hukum itu ada karena tiap orang mempunyai perasaan bagaimana hukum itu. Hanya kaidah yang timbul dari perasaan hukum seseorang mempunyai kekuasaan (*gezag*). Teori yang dikemukakan oleh Hugo Krabbe ini dinamakan teori kedaulatan hukum (*Theory van de*

Rechtssouvereintteit). Jadi hukum merupakan sumber kedaulatan. Kesadaran hukum inilah yang membedakan mana adil dan mana yang tidak adil.

Teori Krabbe kemudian banyak mendapatkan kritikan, karena kaidah yang berasal dari persaan hukum seseorang hanya berlaku baginya saja. Jadi apabila tiap orang mempunyai anggapan sendiri tentang hukum, maka hukum yang berdasarkan anggapan sendiri itu jumlah dan macamnya tidak terkira banyaknya. Sedangkan tata tertib masyarakat menghendaki adanya hukum yang sama bagi semua orang, jika tidak demikian maka masyarakat akan menjadi anarkis.

e. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat ini menyebutkan bahwa negara memperoleh kekuasaan dari rakyat bukan dari Tuhan ataupun dari Raja. Dalam teori ini yang berdaulat adalah rakyat, kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan negara atau pemerintah. Teori ini tidak sependapat dengan teori kedaulatan Tuhan dan teori kedaulatan Raja serta mengemukakan kenyataan-kenyataan yang terjadi di lapangan tidak sesuai dengan teori yang diajarkan oleh teori kedaulatan Tuhan.

2. Tugas Kepala Daerah

Dalam menjalankan tugasnya, kepala daerah memiliki tugas serta kewenangan, pada ketentuan Pasal 65 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan mempunyai tugas dan wewenang. Adapun tugas dan wewenang tersebut meliputi:

a. Kepala daerah mempunyai tugas:

- 1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan

perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

- 2) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
 - 3) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang PRJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.
 - 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
 - 5) Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - 6) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:
- 1) Mengajukan rancangan Perda.
 - 2) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
 - 3) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah.
 - 4) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat.
 - 5) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. (Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015)

Selain kepala daerah, wakil kepala daerah dalam menjalankan tugasnya sebagai wakil kepala daerah juga sesuai dengan ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintah kabupaten yang bersangkutan.

Tanggung jawab Wakil Kepala Daerah Indonesia dalam melaksanakan Pemerintahan Daerah meliputi:

- a. Membantu kepala daerah:
 - 1) Memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam wilayah hukum daerah.
 - 2) Mengkoordinasikan kegiatan instansi daerah dan menindaklanjuti laporan pengawasan dan/atau temuan badan pengawasan.
 - 3) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh otoritas provinsi bagi wakil gubernur; dan
 - 4) Pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah Bupati/Kota, Perangkat Daerah Kecamatan dan/atau Desa kepada Wakil Bupati/Walikota.
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintah Daerah.
- c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015).

Selanjutnya, menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 disebut bahwa dalam hal ini Kepala Daerah terdapat dua fungsi.

- a. Sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah;

- b. Dan sebagai Kepala Wilayah, ia memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah.

Dari uraian tersebut jelaslah karenanya, betapa penting dan luasnya tugas seorang Kepala Daerah. Sehubungan dengan itu, maka dalam pengangkatan seorang Kepala Daerah, haruslah dipertimbangkan dengan seksama, sehingga memenuhi persyaratan untuk kedua ungsi itu.

Sebagai kepala Wilayah maka ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercayai sepenuhnya oleh pemerintah. Sedangkan sebagai Kepala Daerah Otonom maka ia perlu mendapatkan dukungan dari rakyat yang dipimpinnya.

3. Pertanggung Jawaban Kepala Daerah

Setiap pemerintah selalu mencita-citakan bahwa pemerintah akan dapat berjalan dengan baik dan efisien sesuai dengan visi misi kenegaraan yang telah dibangun bersama maka seorang kepala Daerah yaitu selaku pimpinan dari suatu pemerintahan dapat mempertanggung jawabkan kinerjanya dalam masa jabatannya. Konsep pertanggung jawaban ini lahir sebagai turunan dari konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan, yaitu untuk mencegah timbulnya tindakan yang sewenang-wenang dan otoriter. Sehingga agar kekuasaan tersebut tidak mutlak dan absolut berada pada satu cabang saja, maka pihak yang mempertanggung jawabkan dan pihak yang akan menilai pertanggung jawaban tersebut haruslah berada pada cabang kekuasaan yang terpisah. Hal ini juga sesuai dengan esensi pemisahan dan pembagian kekuasaan yaitu agar terciptanya mekanisme *check and balances* dan juga saling mengawasi antar cabang kekuasaan.

Dalam sebuah konteks pemerintahan daerah, pertanggung jawaban ini akan dibebankan kepada Kepala Daerahnya sebagai

pemimpin dalam cabang kekuasaan eksekutif. Laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah haruslah diberikan kepada pihak yang mempunyai hak untuk memintanya sesuai dengan yang ditetapkan di dalam peraturan yang berlaku.

Hal-hal yang perlu rasanya dipertanggung jawabkan oleh Kepala Daerah baik kepada DPRD maupun pemerintah pusat telah diatur dalam peraturan dan lazimnya hal tersebut disebut sebagai kewajiban pertanggung jawaban Kepala Daerah, yang meliputi.

1. Pertanggung jawaban Akhir Tahun Anggaran

Pertanggung jawaban akhir tahun anggaran ini merupakan pertanggung jawaban dari pelaksanaan APBD dalam bentuk perhitungan APBD serta penilaian kinerja berdasarkan beberapa tolak ukur renstra (rencana strategis). Laporan pertanggung jawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah ini terdiri dari laporan perhitungan APBD, nota perhitungan APBD, laporan aliran kas dan neraca daerah.

2. Pertanggung jawaban Akhir Masa Jabatan

Pertanggung jawaban akhir masa jabatan ini merupakan pertanggung jawaban atas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan yang merupakan kinerja dari setiap Kepala Daerah yang berdasarkan dari tolak ukur renstra (rencana strategis).

3. Pertanggung jawaban Karena Hal Tertentu

Pertanggung jawaban ini merupakan keterangan sebagai wujud pertanggung jawaban Kepala Daerah yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan pidana seorang Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang dapat dinilai oleh DPRD dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik luas.

- a. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah.
- b. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

4. Pemilihan Dalam Ketatanegaraan Islam

A. Prinsip Dasar tentang Kekuasaan Politik Perspektif Al-Qur'an

Dalam persoalan keagamaan kekuasaan adalah amanah yang harus dipertanggung jawabkan, baik kepada Tuhan secara langsung maupun kepada orang lain atau pihak yang mempercayakan suatu amanah tersebut. Allah Swt berfirman dalam QS. Al-Anal (8);27, sehingga dalam hal kekuasaan tersebut suatu prinsip kewajiban atas amanah yang diembannya. Prinsip ini juga dapat dilihat dalam QS. An-Nisa(4):58 sebagai berikut.

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا
بَصِيرًا﴾

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha mendengar lagi Maha Melihat.”

Dasar-dasar dan prinsip-prinsiplah, menurut Harun Nasution, yang diperlukan sebagai pegangan umat islam dalam menghadapi perkembangan zaman dalam mengatur masyarakat islam sesuai dengan tuntutan zaman. Masyarakat politik yang dibina oleh Muhammad Saw. Di Madinah merupakan suatu bentuk

kemasyarakatan yang di dalamnya prinsip-prinsip tersebut diterapkan.

Pengangkatan pemimpin Negara islam pertama melalui proses yang sangat unik. Yang dipilih memang yang mempunyai kualitas yang unik, yaitu pemegang risalah dosamping pemimpin masyarakat politik. Islam mengajarkan *syahadat* dan membenarkan eksistensi baiat. *Syahadat* bersifat religius ia berisi pengakuan adanya Allah dan Muhammad dan Rasul Allah. Di dalamnya terkandung kesediaan dan tekad untuk mematuhi Allah dan Rasul-Nya selaku pengemban risalah. Baiat lebih bersifat keduniaan. Yang merupakan suatu lembaga perjanjian antara sesama manusia. Yang isinya berupa kemauan timbal balik dan kesepakatan politik.

Di dalam Piagam Madinah tidak ada ketentuan tentang suksesi. Nabi Muhammad Saw. Pun tidak ditentukan orang yang akan menggantikannya. Yang ditinggalkan oleh Nabi Muhammad Saw. Terhadap umatnya, seperti diungkapkan oleh Grunebaum, ada tiga hal: pertama, suatu organisasi yang tegas mengandung prinsip *universal*, yang ditegakkan dibawah otoritas Tuhan. Kedua, sejumlah wahyu yang belum dikomplikasikan (dibukukan) secara sistematis, yang mana memberikan tuntunan bagi setiap lingkaran kehidupan manusia. Ketiga, memori dari seorang pribadi yang tidak ada bandingannya di Arabia. Ia adalah seorang pemikir, hakim, pemimpin, militer, organisator, utusan Tuhan, pendidik, memahami keadaan rakyat dan umatnya, dan menunjukkan politik yang menyentuh dengan agama dan dapat dikembangkan kemudian.

Nabi Muhammad Saw. Sendiri tidak menunjuk siapa yang akan menjadi penggantinya. Para sahabatnya lah yang kemudian

sepakat untuk melakukan pemilihan penggantinya sebagai kekuasaan temporal. (Salim, 1994: 54)

Adapun prinsip-prinsip dasar pemerintah dalam islam adalah.

1. Kekuasaan perundang-undangan ilahi

Dasar yang paling utama bagi negara ialah bahwa hakimiyah, kekuasaan legislatif dan kedaulatan hukum tertinggi berada ditangan Allah Swt. Sendiri dan bahwa pemerintahan kaum muslimin pada hakikatnya adalah khalifah atau perwakilan dan bukannya pemerintahannya yang lepas kendali dalam segala hal yang diperbuat, tetapi ia haruslah bertindak dibawah undang-undang ilahi yang bersumber dari kitab Allah swt dan sunnah Rasul-Nya.

2. Keadilan antara manusia.
3. Persamaan antara kaum muslimin.
4. Tanggung jawab pemerintah.
5. Permusyawaratan.
6. Ketaatan dalam hal kebijakan.
7. Berusaha mencari kekuasaan untuk diri sendiri adalah terlarang.
8. Tujuannya adalah negara.
9. *Amr bil-ma'ruf nahu 'anil munkar*.

Dalam pandangan hukum islam, orang yang diangkat menjadi pemimpin, demikian juga orang-orang yang duduk di majelis *syura*, mestilah orang-orang yang mempunyai kemampuan menguasai hukum, filsafat hukum, tujuan hukum, dan sosiologi hukum. Jelasnya mereka mestilah orang-orang yang berpengetahuan luas supaya kebijakan negara, termasuk hukum yang mereka buat sesuai dengan keinginan Allah dan

Rasul-Nya, tidak membuat kebijakan yang bertentangan dengan *syara* 'atas nama politik hukum.

Di atas telah dijelaskan bahwa Allah Swt dan Rasul-Nya tidaklah menunjuk seorang nama yang kiranya nanti akan menggantikan posisi Nabi Muhammad Saw. Sebagai kepala negara. Nabi Muhammad Saw. Kembali kehadirat Allah Swt tanpa menitipkan negara Madinah kepada satu orang sahabat yang dikehendakinya. Ini artinya bahwa beliau ingin agar siapa yang akan diangkat menjadi pemimpin diserahkan sepenuhnya kepada hasil musyawarah diantara sahabat-sahabatnya nantinya. Dan terbukti bahwa Abu Bakar yang menjadi khalifah sepeninggalan beliau, memang diangkat dan ditetapkan berdasarkan hasil musyawarah antara pembesar kaum Muhajirin dan Anshar, lalu kemudian semua sahabat memberikan baiat kepada Abu Bakar. Sistem pengangkatan dan penetapan kepala negara dengan cara musyawarah ini masih berlanjut sampai kepada pengangkatan khalifah keempat, yaitu Ali Bin Abi Thalib.

Islam bukan tidak mengakui bahwa semua rakyat dalam sebuah negara berhak memilih dan dipilih. Akan tetapi, mengingat tujuan musyawarah adalah untuk melahirkan suatu kesepakatan yang dianggap baik dan bermanfaat bagi umat manusia dan menentukan yang terbaik dari dua pilihan atau lebih. Berdasarkan tujuan ini dapatlah kiranya dipahami bahwa orang-orang dapat dimasukkan dalam anggota musyawarah dalam pandangan politik hukum islam mestilah orang yang cerdas dan menguasai permasalahan yang hendak dimusyawarahkan supaya kemudian keputusan yang dihasilkan dalam musyawarah dapat memuaskan adanya. Melibatkan orang yang dinilai tidak berkompeten dalam

melihat permasalahan yang hendak dimusyawarahkan semestinya tidak perlu diikutsertakan dalam musyawarah.

Kaum muslimin memiliki tiga cara bermusyawarah dalam memilih seorang *khalifah* sebagai mana yang dikemukakan oleh Abu Zahra. *Pertama*, pemilihan secara bebas melalui musyawarah tanpa pencalonan lebih dahulu oleh seseorang. Hal ini terjadi dalam pemilihan Abu Bakar. Ia dipilih secara bebas tanpa dipersiapkan oleh Nabi Muhammad untuk menjadi penggantinya. Diriwayatkan bahwa Nabi mengangkatnya menjadi imam dalam shalat untuk menggantikannya sewaktu sakit menjelang wafatnya. Sebagian orang kemudian memahami bahwa para sahabat mengangkatnya sebagai *khalifah* karena hal itu. Pengangkatan itu bukan suatu penegasan dan seruan untuk memilihnya menjadi *khalifah*. Lebih dari itu dalam permusyawaratan di Tsaqifah Bani Sa'idah yang berhasil memilihnya menjadi *khalifah* tidak berkembang pembicaraan tentang pengangkatannya menjadi imam shalat.

Kedua, *khalifah* mempersiapkan putra mahkota yang akan menggantikannya jika diantara keduanya tidak ada hubungan keluarga. Bentuk seperti ini dilakukan Abu Bakar terhadap Umar. Pengangkatan putra mahkota itu sifatnya pengajuan calon saja dari Abu Bakar dan bukanlah suatu kemestian.

Ketiga, mempersiapkan salah seorang dari tiga orang atau lebih anggota masyarakat yang dipandang terbaik di dalam masyarakat. Umar melihat bahwa Nabi tidak mempersiapkannya. Maka ia mengambil jalan tengah

dengan menyerahkan masalah itu kepada enam orang yang ditunjuknya untuk memusyawarakannya. Keenam orang tersebut memilih salah seorang diantara mereka dan pilihan jatuh kepada Utsman. Hasil musyawarah yang dilakukan enam orang ini juga bersifat memilih calon untuk diajukan bukan untuk memastikan orang tersebut menjadi *khalifah*. Sekiranya kaum muslimin tidak membaiat Utsman, ia tidak akan menjadi *Khalifah*. Semata-mata mengajukan seseorang menjadi calon *khalifah* setelah dibaiat oleh kaum muslimin. Baiat itu sendiri merupakan manifestasi dari pemilihan yang bebas dan benar, dengan cara itu pula kekuasaannya menjadi sempurna serta secara *de jure* diakui menjadi seorang imam. Ibnu Hazm berpendapat bahwa cara pemilihan *khalifah* terbatas pada tiga cara di atas dan tidak boleh diciptakan cara yang lain karena hal itu berarti keluar dari kesepakatan sahabat.

Sebenarnya cara-cara yang mereka tempuh merupakan perwujudan dan pengertian pemilihan dalam bentuk musyawarah yang sesuai pada masa mereka, sedangkan untuk umat pada masa-masa yang berbeda boleh saja dilakukan cara pemilihan *khalifah* yang lebih cepat dapat menggambarkan dan sesuai dengan pandangan umat tersebut. (Manan, 2016:142-145)

Islam adalah agama sekaligus sebuah sistem kehidupan (*way of life*) yaitu sistem yang menggabungkan antara ibadah dan *siyasah* (politik), karena perannya dalam kehidupan manusia bukan hanya sekedar untuk memberi petunjuk, tetapi juga untuk memberikan pengaruh dan mengaplikasikan ajaran-ajarannya dalam semua aspek kehidupan manusia. Seorang muslim tidak dapat mengatur

kehidupannya sesuai dengan aturan islam kecuali jika ada masyarakat yang menaunginya, pemimpin yang melindunginya sehingga terjaminlah keamanan diri dan agamanya. Itulah sebabnya kepemimpinan dalam islam merupakan prinsip yang sangat penting dan mendasar bahkan dianggap sebagai kewajiban. Ada ungkapan yang menyatakan bahwa agama adalah asas sedangkan kekuasaan adalah penjaga, maka sesuatu yang tidak mempunyai asas akan runtuh dan tidak mempunyai penjaga akan hilang.

Pemerintahan (*government*) dan kepemimpinan bagi suatu umat/ masyarakat sangatlah penting dikarenakan suatu fitrah dan tuntutan kehidupan sosial umat manusia. Hal ini telah dipahami oleh Rasulullah Saw. Bahkan tanpa membatasi pentingnya kepemimpinan pada komunitas yang besar saja tetapi juga dalam komunitas yang kecil juga.

Sangat jelas bahwa kepemimpinan dalam kehidupan bermasyarakat apapun bentuknya harus terwujud. Imam Al-Mawardi menyatakan dalam kitabnya *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*: "Lembaga kepala negara dan pemerintahan diadakan sebagai pengganti fungsi kenabian dalam menjaga agama dan mengatur kehidupan manusia. Pengangkatan kepa negara untuk memimpin umat islam adalah wajib menurut *ijma'*. Dalam kontek ini menurut Ibnu Taimiyah, mengatur urusan umat manusia termasuk kewajiban agama yang besar, bahkan tidak mungkin agama dan dunia dapat ditegakkan jika tidak ada pemerintahan. Sesungguhnya kemaslahatan manusia tidak mungkin dicapai kecuali mereka hidup bermasyarakat dalam masyarakat itu mereka

saling membutuhkan antara satu dengan yang lain sehingga membutuhkan seorang pemimpin. (Sutisna, 2014:49-53)

B. Prinsip Dasar tentang Pemilihan Kepemimpinan Perspektif Hadist

Di dalam hadist, masalah politik lebih diarahkan pada penerapan aturan yang bersifat *ilahi* untuk mencapai kemaslahatan umum yang berdasarkan musyawarah sehingga konsep politik lebih mengacu pada pengembangan amanat apa yang harus dipertanggung jawabkan secara vertical kepada Allah Swt dan secara horizontal kepada sesama manusia. Konsep amanah inilah yang merupakan harapan dan keinginan agar orang yang menjalankan kekuasaan/kepemimpinannya tersebut haruslah berlandaskan pada kepentingan rakyat. Amanat ini oleh Nabi sangat berat dan banyak orang pada hari akhir nanti yang akan menyesak karena tidak melakukan amanat yang diserahkan kepadanya. Rasulullah saw bersabda:

قَالَ تَسْتَعْمِلُنِي؟ أَلَا اللَّهُ رَسُولَ يَا قُلْتُ: قَالَ عَنهُ، اللَّهُ رَضِيَ ذِرْ أَبِي عَنْ
وَأَنَّهَا أَمَانَةٌ، وَأَنَّهَا ضَعِيفٌ إِنَّكَ ذِرْ أَبَا يَا: قَالَ ثُمَّ مَنَكِبِي عَلَى بِيَدِهِ فَضَرَبَ
فِيهَا عَلَيْهِ الَّذِي وَأَدَّى بِحَقِّهَا أَخَذَهَا مَنْ إِلَّا وَنَدَامَةٌ، خَزِي الْقِيَامَةِ يَوْمَ

Artinya: “Dari Abi Dzar, ia berkata:”saya bertanya kepada Rasulullah Saw. Apakah engkau (ya Rasulullah) tidak mau mempekerjakan saya (dalam urusan politik), Nabi menjawab sambil memukul pundakku:”Hai Abu Dzar! Sesungguhnya engkau sangat lemah sedangkan persoalan politik itu adalah amanat dan pada hari kiamat (banyak orang merasa) bersalah dan menyesal karenanya kecuali orang menjalankan sesuai dengan aturannya dan menunaikan amanat yang diembankan kepadanya.” (HR. Muslim)

Dari hadist di atas dapat dipahami bahwa esensi dari sebuah kepemimpinan tersebut adalah amanah. Orang yang tidak mampu

menjalankan amanah dengan sebaik-baiknya kan menyesal nanti di hari akhir. Hadist tersebut sangat menganjurkan agar hukum-hukum syari'at yang terkandung di dalamnya sedapat mungkin ditegakkan dalam kehidupan manusia sebagai aturan individu sosial. Perintah tersebut berimplikasi pemberian wewenang kepada manusia untuk semata kehidupannya dengan menerapkan hukum Allah Swt tersebut. hal ini dapat dipahami bahwa hakikat kekuasaan politik adalah kewenangan (otoritas) untuk menyelenggarakan tertib masyarakat berdasarkan hukum Allah Swt.

Dengan demikian persoalan konsepsi dasar penyelenggaraan kekuasaan politik secara normatif yang telah dijelaskan dasarnya, yaitu al-Qur'an dan hadist. Oleh karena itu, dalam persoalan esensi dasar selama itu untuk kepentingan dan *maslahat ummah* maka tidak ada pilihan lagi bagi umat islam kecuali patut dan taat kepada apa yang telah digariskan Allah Swt dan Rasul-Nya.

Berkenaan dengan suksesi, Amir al-mu'minin Umar Bin Khattab telah menyikapinya secara bijak. Ia menyatakan "sebenarnya aku ingin sekali menentukan (suksesi kepemimpinan ini), tetapi aku juga takut untuk menentukannya. Aku ingin sekali terbebas (bersikap bijak) dalam masalah suksesi kepemimpinan ini sehingga ia tidak dianggap hanya kesenangan belaka tapi juga menjadi kemudaratam bagiku." Sikap inilah yang menunjukkan sifat kehati-hatian Umar Bin Khattab dalam menyikapi suksesi kepemimpinan yang merupakan masalah besar yang tidak boleh disikapi dengan sembarangan. Hal ini dikarenakan suatu suksesi sebuah kepemimpinanlah yang akan menentukan masa depan umatnya, baik buruknya maupun maju mundurnya tersebut berada ditangan para pemimpinnya.

Oleh karena itu dapat lah dipahami bahwa seseorang yang akan disertai sebuah jabatan kepemimpinan haruslah memiliki keunggulan dan karakteristik tersendiri terhadap dirinya sendiri, yaitu sejauh mana kesiapannya untuk mrnjadi seorang pemimpin, baik itu sebuah kepercayaan dan penetapan terhadap janji yang telah ia ucapkan, keilmuan dan keberaniannya dalam menghadapi masalah sebuah kepemimpinan, kesabaran dan pengendalian dirinya, serta kemampuan manajerialnya.

B. Penelitian Yang Relevan

Penelitian yang relevan adalah suatu penelitian yang sudah pernah dibuat dan dianggap cukup relevan atau mempunyai keterkaitan dengan judul dan topik yang akan diteliti yang berguna untuk menghindari terjadi pengulangan penelitian dengan pokok permasalahan yang sama. Berdasarkan permasalahan yang penulis teliti terdapat beberapa penelitian yang berkaitan dengan Kekosongan Jabatan Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah antara lain:

1. Skripsi dengan judul “Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara” oleh Sutan Rais Aminullah Nasution Jurusan Departemen Hukum Administrasi Negara, Nim 160200144, Universitas Sumatera Utara. Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*). Penelitian hukum normatif yaitu penelitian kepustakaan menggunakan metode penelitian hukum doktriner yang juga disebut penelitian kepustakaan atau studi dokumen. Disebut penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain. Kesimpulan dari skripsi tersebut adalah mengenai kewenangan Plt Kepala Daerah menurut Hukum Administrsi

Negara bersumber dari kewenangan mandat, dimana kewenangan Plt Kepala Daerah hanya sebatas menjalankan kewenangan berupa kebijakan yang sudah ditetapkan oleh Kepala Daerah defenitif dalam Pemerintahan Daerah karena kedudukannya hanya sebagai pejabat sementara yang menggantikan Kekosongan Kepala Daerah.

2. Skripsi dengan judul “Pengisian Jabatan Bupati Bener Meriah (Telaah Kritis Prinsip-Prinsip Fiqh Dusturiyyah” oleh Lutfi, Nim 140105030, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam-Banda Aceh. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian gabungan yaitu gabungan penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan. Penelitian lapangan yaitu peneliti terjun langsung kelapangan untuk memperoleh data yang terkait dengan obek penelitian. Kesimpulan dari skripsi tersebut adalah dalam penelitian tersebut pada waktu jabatan Bupati (Kepala Daerah) tidak terisi, sehingga mekanisme pengisian jabatan tersebut dilakukan dengan melalui surat Keputusan Menteri Dalam Negeri agar Gubernur Aceh melantik Plt Bupati Bener. Jika dilihat dari ketentuan Pasal 54 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, maka pengisian tersebut tidak sesuai dengan Undang-undang. Pasal 54 tersebut mengharuskan adanya rapat paripurna DPRA atau DPRK dan disahkan oleh Presiden. UUPA sama sekali tidak mengharuskan pengisian jabatan itu melalui keputusan Menteri Dalam Negeri. UUPA hanya mengakui tata laksana atau mekanisme pengisian jabatan melalui keputusan Rapat Paripurna DPRA atau DPRK dan disahkan oleh Presiden. Pengisian jabatan Bupati Bener cenderung sesuai dengan prinsip ijmak dalam *fiqh dusturiyyah* karena pada masa Nabi juga terjadi pengisian jabatan dengan cara ditunjuk diangkat atau dibiayai. Maka sepanjang itu pula sesuai dengan kaidah dan prinsip *fiqh dusturiyyah*.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah metode yang meneliti hukum dari perspektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum. Penelitian hukum normatif berfungsi untuk memberi argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan, kekaburan, dan konflik norma. Ini berarti penelitian hukum normatif berperan untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukumnya sebagai ilmu normatif yang *sui generis*. (Diantha, 2017: 12)

Studi kepustakaan dalam penelitian ini diperoleh dari sumber data primer, sumber data sekunder, dan sumber data tersier yang meliputi buku-buku, dokumen resmi, artikel ilmiah, jurnal, dan sumber tertulis lainnya baik cetak maupun elektronik yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah pendekatan yang dilakukan secara utuh kepada subjek penelitian dimana terdapat sebuah peristiwa dan peneliti menjadi instrumen kunci dalam penelitian, kemudian hasil pendekatan tersebut diuraikan dalam bentuk kata-kata yang tertulis.

B. Latar dan Waktu Penelitian

1. Latar

Latar penelitian merupakan tempat atau wilayah dimana penelitian tersebut dilakukan. Penelitian yuridis normatif, lokasi jelas dilakukan diberbagai perpustakaan, baik di perpustakaan Kampus Universitas Islam Negeri Mahmud Yunus Batusangkar, perpustakaan umum maupun perpustakaan pemerintah. Perpustakaan yang

dikunjungi adalah perpustakaan yang di dalamnya terdapat berbagai bahan yang akan dicari yaitu yang berkaitan dengan topik penelitian. Selain itu, lokasi penelitian ini juga dilakukan dengan menggunakan media di internet.

2. Waktu

Waktu yang penulis lakukan dalam penelitian ini dimulai dari bulan November 2021 dan dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Waktu Penelitian

No	Kegiatan	Bulan Penelitian							
		Tahun 2022							
		Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Ags
1.	Pra-Seminar Proposal	✓							
2.	Bimbingan proposal skripsi	✓	✓	✓	✓	✓			
3.	Seminar Proposal						✓		
4.	Penelitian							✓	
5.	Bimbingan Skripsi						✓	✓	
6.	Sidang Munaqasah								✓

C. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah pedoman tertulis tentang wawancara, atau pengamatan, atau daftar pertanyaan yang dipersiapkan untuk mendapatkan suatu informasi. Instrumen tersebut disebut sebagai pedoman pengamatan atau pedoman wawancara atau kuesioner atau pedoman dokumenter, sesuai dengan metode yang dipergunakan. Instrumen adalah alat atau fasilitas yang digunakan penelitian dalam mengumpulkan data agar pekerjaan lebih mudah dan hasilnya lebih baik, sehingga mudah diubah. (Hadjar, 1996: 27)

Penelitian kualitatif sebagai *human instrument* yaitu berfungsi sebagai menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber datanya, memilih kualitas data, analisis data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya.

Langkah selanjutnya adalah mencari data yang tersedia yang pernah ditulis oleh peneliti sebelumnya yang memiliki hubungan dengan masalah yang ingin dipecahkan. Langkah selanjutnya lagi adalah mencari bahan referensi baik melalui buku atau jurnal ilmiah yang berkaitan dengan penelitian serta perumusan masalah dan studi kepustakaan.

D. Sumber Data

Sumber data adalah segala sesuatu yang dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan penelitian yang diangkat. Maka dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data primer, sumber data sekunder, dan sumber data tersier.

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama, meliputi: Al-Qur'an Hadits, buku fiqh siyasah (karangan Muhammad Iqbal), buku fiqh siyasah (karangan Djazuli), buku politik ketatanegaraan Islam, (karangan Jubair Situmorang), dan buku pemikiran ketatanegaraan Islam, (karangan Ija Suntana).

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang dapat membantu penulis dalam menganalisis dan memahami bahan hukum primer yaitu hasil penelitian, buku-buku, pendapat para ahli, dan juga sumber tertulis lainnya.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu sumber data untuk mendukung sumber data primer dan sumber data sekunder dari penelitian. Sumber data ini diperoleh dari kamus, ensiklopedia, referensi jurnal serta artikel ilmiah.

E. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan sumber data yang diperlukan maka teknik pengumpulan data yang penulis lakukan adalah dengan cara mencari dan menelusuri bahan di perpustakaan dan *website* di internet yaitu berupa mencari buku, artikel, dan jurnal lainnya yang berhubungan dengan kekosongan Jabatan kepala daerah. Yang kemudian penulis juga mengumpulkan data-data yang ada baik dari buku, *website* (internet). Kemudian penulis membaca dan menelaah bahan yang berhubungan tersebut dengan permasalahan yang diteliti.

F. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data adalah kegiatan guna mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dan membuat kesimpulan sehingga data tersebut mudah dipahami. Penyajian data dilakukan dengan uraian dan penyajian dalam bentuk teks naratif.

Cara yang digunakan adalah reduksi data yaitu merangkum data yang menjadi topik permasalahan dari penelitian yang penulis angkat dengan mengambil bagian yang pentingnya saja.

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Regulasi Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Yang Meninggal Dunia dalam Perspektif Fiqh Dusturiyah

Amandemen UUD 1945 yang telah membawa suatu perubahan yang cukup mendasar bagi sistem ketatanegaraan bangsa Indonesia. Salah satunya merupakan substansi dari materi perubahan dari UUD 1945 terkait mengenai pengisian jabatan kepala daerah yang sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyebutkan "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Ketentuan ini tidak mengatur tegas mengenai pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota haruslah dilakukan dengan cara pemilihan langsung. (Parbuntian, 2018:20)

Setelah pengesahan pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 makna kata "dipilih secara demokratis" telah menimbulkan sedikit perdebatan karena beberapa pendapat mengatakan bahwa pilkada tidak perlu dilakukan secara langsung oleh rakyat dan beberapa pihak juga berpendapat bahwa, makna kata "dipilih secara demokratis" merupakan pemilihan langsung oleh rakyat. Maka dengan itu, ada dua pendapat dalam kata "dipilih secara demokratis" yang terdapat pada pasal 18 ayat (4) yaitu: pertama, pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung dan yang, kedua pemilihan kepala daerah dapat dilakukan oleh DPRD.

Jika dilihat dari risalah persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yaitu sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk merumuskan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, maka para pembentuk konstitusi atau undang-undang tersebut memang telah sepakat bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan secara demokratis. Terdapat juga keinginan dari pembentuk undang-undang untuk memberikan kesempatan kepada pembuat undang-undang untuk mengatur pemilihan kepala daerah lebih lanjut sesuai dengan konstitusi dan juga keberagaman daerah asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi. Dengan demikian diputuskanlah makna "dipilih secara

demokratis” tersebut dimungkinkan dalam pembentukan undang-undang untuk mempertimbangkan mekanisme yang paling cocok untuk pemilihan kepala daerah. (Suharizal, 2012:21)

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung yang merupakan koreksi dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui perwakilan rakyat di DPRD yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sistem pemilihan ini dilakukan dengan mengimplementasikan payung hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yakni dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam perkembangan selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini kemudian diubahlah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Dengan lahirnya Undang-Undang tersebut tidak lepaslah dari berbagai perdebatan yang diberkambang dimasyarakat yang menyangkut mengenai eksistensi pemilihan kepala daerah, yaitu apakah pemilihan kepala daerah itu termasuk dalam rezim pemerintahan daerah ataupun pemilihan umum.

Pada pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang merupakan dasar konstitusional dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang bersamaan dengan lahirnya pasal 18A dan pasal 18B yaitu pada perubahan kedua UUD 1945 dan dimasukkan kedalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya lahirnya pasal 22E sebagai perubahan ketiga UUD 1945, tetapi tidak memamsukkan pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan dari pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. (Nopyandri, 2012:97)

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebenarnya kepala daerah tidaklah lagi dipilih dengan sistem perwakilan oleh DPRD, melainkan dipilih secara langsung oleh rakyatnya. Ini artinya, pemilihan kepala daerah secara langsung memberikan peluang secara langsung pada rakyat untuk ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut yaitu dengan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut telah mengatur tentang pemilihan langsung dengan menggunakan rujukan pada pasal 1, pasal 18, pasal 18A, dan Pasal 18B 1945. Makna kata “kedaulatan di tangan rakyat” dan “dipilih secara langsung” menjadi acuan sandaran bagi pembuat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merumuskan diterapkannya pemilihan kepala daerah secara langsung untuk menggantikan pemilihan kepala daerah melalui sistem perwakilan melalui DPRD sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. (Nopyandri, 2012:101)

Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang membawa pada perubahan fundamental dalam hal pemilihan kepala daerah tersebut. Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, sedangkan menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kepala daerah dan wakilnya dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung ini telah menutupi kekurangan pada undang-undang yang sebelumnya. Sebagai implementasi dari amandemen UUD yang telah terjadi perubahan pada sistem pelaksanaan pemerintahan negara, dimana presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, dengan demikian juga maka kepala daerah juga dipilih langsung oleh rakyat.

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tetaplah melibatkan partai politik. Hanya saja bedanya pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 partai politik berada diluar parlemen dan dijadikan sebagai legalisasi pencalonan. Cara ini pun dilakukan guna menghindari adanya kesepakatan partai politik di DPRD dan menghindari adanya praktik KKN. (Bungasan, 2015:4-6)

Dengan adanya pergeseran mengenai sistem pemilihan kepala daerah oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu dengan menggunakan sistem pengisian jabatan yang dilakukan oleh perwakilan rakyat, dan juga di dalam

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu dengan menggunakan sistem pengisian jabatan langsung dari rakyat, maka dengan itu peraturan yang terbaru yaitu Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 menjadi undang-undang.

Jika dilihat proses pembentukan dari pasal 18 ayat (4) tersebut yang lahir bersamaan dengan pasal 18A dan pasal 18B yaitu pada amandemen kedua UUD 1945 pada saat sidang umum tahunan MPR-RI tahun 2000 dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Dalam sidang tahunan tersebut pasal 22E lahir melalui amandemen ketiga, tetapi tidak memasukkan ketentuan pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini dapat diartikan bahwa konstitusi tidak memasukkan pengisian jabatan kepala daerah dalam pengertian pengisian jabatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 22E ayat (1) yang menyebutkan bahwa pengisian jabatan dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Dengan demikian beberapa problematika mengenai pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan kepala daerah diantaranya adalah sedikit banyaknya konflik yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah, hal tersebut menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah di Indonesia masih bermasalah. Bukan hanya itu, juga proses pemilihan kepala daerah masih membawa kecenderungan terhadap keterkaitan seseorang atau kelompok, baik wilayah, etnis, kultur maupun agama. Hal ini bisa menjadi ajakan terhadap resistensi konflik, karena sebagian pemilih cenderung memandang sentimen ini sebagai masalah hidup dan matinya. Sentimen ini juga menunjukkan tidak begitu pentingnya program, visi dan misi calon tersebut. Jika ini terjadi maka kualitas demokrasi dari segi substansi masih sangat perlu ditingkatkan lagi.

Menurut penulis, dengan adanya beberapa kali perubahan undang-undang mengenai pemilihan kepala daerah, dapat kita lihat bahwa terdapat banyaknya koreksi mengenai cara pemilihan kepala daerah yang kurang sesuai dengan konstitusi negara Indonesia. Dimana yang seharusnya pemilihan kepala daerah

dapat dilakukan dengan cara pemilihan langsung oleh rakyatnya dan rakyat yang diikutsertakan langsung dalam memilih merupakan urgensi dari “kedaulatan di tangan rakyat”.

Terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah, sepanjang analisis penulis tidak bertentangan dengan *fiqh dusturiyah*. Alasannya bahwa peraturan yang dibuat oleh pemerintah telah memenuhi nilai-nilai dari syariat islam dan tidak bertentangan dengan satu sama lain. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa regulasi pengisian jabatan telah sesuai dengan nilai syariat dalam islam. Memang, di dalam islam tidak mengenal istilah demokrasi seperti yang telah dijelaskan dalam regulasi pengisian jabatan kepala daerah, sehingga regulasi yang dilakukan pemerintah dalam pengisian kekosongan jabatan kepala daerah tidak lah bertentangan dengan islam.

B. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dalam perspektif *fiqh Siyasah*

Pemilihan Kepala Daerah pada hakekatnya memiliki tiga (3) fungsi yang sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. *Pertama*, dalam memilih Kepala Daerah yang sesuai dengan kehendak masyarakat sehingga ia sangat diharapkan dapat memahami apa kehendak dari masyarakat daerah tersebut. *Kedua*, dengan adanya pemilihan Kepala Daerah dapat diharapkan pilihan oleh masyarakat di daerah tersebut berdasarkan visi, misi, dan program dengan kualitas dan integritas calon Kepala Daerah, yaitu hal tersebut sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Ketiga*, merupakan sebagai sarana evaluasi dan kontrol publik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya. (Lutfi, 2014:123)

Sejarah pengisian jabatan Kepala Daerah di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari perkembangan pembentukan pemerintahan daerah atau pemerintahan lokal di Indonesia. Setiap milestone pemerintahan daerah memiliki bentuk susunan yang berbeda termasuk salah satunya yaitu pengisian jabatan Kepala Daerah yang didasarkan pada aturan umum yang telah ditetapkan undang-undang.

1. Pemilihan Secara Tidak Langsung

Pengisian jabatan pertama kali dimulai pasca Indonesia Merdeka yaitu ditandainya dengan dieluarkannya UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. UU ini memang tidak secara jelas menerangkan mengenai pengisian jabatan kepala daerah, hanya saja kepala daerah diangkat dari keanggotaan Komite Nasional Daerah yang menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada masa UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pula mengenai pengisian jabatan kepala daerah dengan pengangkatan oleh presiden untuk jabatan kepala Daerah provinsi yang diajukan oleh DPRD Provinsi. Sedangkan untuk kepala daerah Kabupaten/Kota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) atas usulan DPRD Kabupaten.

Pada masa orde lama maupun orde baru, pengisian jabatan ini merupakan kewenangan dari Presiden. Hal tersebut dikarenakan karena sistem pemerintahan pada saat itu menganut sistem pemerintahan presidensial yaitu Presidenlah yang memegang kekuasaan di bidang pemerintahan yang memiliki kewenangan dalam menentukan Kepala Daerah yang menjadi bagian dari penyelenggaraan pemerintahan.

Pengisian jabatan kepala daerah pasca amandemen mempunyai dua (2) tipe yaitu, (1) pemilihan kepala daerah secara tidak langsung yakni dilakukan melalui DPRD, dan (2) pemilihan secara langsung oleh rakyat. Dengan adanya tuntutan dari reformasi maka terjadilah perubahan dalam pola pengisian jabatan yang menghendaki adanya otonomi di daerah dan demokrasi. Maka dari itu, pada amandemen UUD 1945 yang secara khusus mengenai pemerintahan daerah sebagaimana yang terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 sudah mengatur mengenai pemilihan Kepala daerah. Untuk pertama kali setelah reformasi maka keluarlah UU No. 22 Tahun 1999 sebagai pengganti

UU No. 5 Tahun 1974 yang dianggap tidak mengakomodir penyelenggaraan otonomi secara luas, UU No. 22 Tahun 1999 ini secara jelas mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD dengan melalui pemilihan. Maka mulai pada saat itu untuk pertama kalinya diadakan pemilihan kepala daerah yang dipilih langsung oleh DPRD an menjadi hak secara penuh DPRD saat itu dalam melakukan pemilihan Kepala Daerah.

Cara ini dilakukan untuk mengatur dan mengakomodirkan bahwa pemilihan kepala daerah yang dilakukan sesuai dengan nilai sila keempat dalam pancasila yaitu, berdasarkan pada sistem perwakilan rakyat. Ternyata cara yang dilakukan tersebut banyak menuai protes dan menjadikan DPRD menjadi besar kekuasaan yang menimbulkan *money politic* di kalangan DPRD sehingga, saat terjadinya pergantian pasal 18 UUD 1945 yaitu untuk mengakomodir tuntutan reformasi yaitu dengan adanya medokrasi, maka dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokrasi kecuali daerah yang otonominya bersifat khusus. Sebenarnya sistem pemilihan kepala daerah tidak langsung bertentangan dengan Pancasila dan UU 1945. Namun dalam sistem ini demokrasi yang dilakukan adalah demokrasi keterwakilan melaui anggota DPD setempat. Dimana anggota DPRD merupakan perwujudan dari rakyat indonesia. (Tyesta, 2020:309-310)

2. Pemilihan Secara Langsung

Keterlibatan masyarakat dalam pemilihan Kepala Daerah inilah yang dikatakan bersifat demokratis dan aktif. Hal ini lah kesempatan masyarakat yaitu sebagai pemegang kekuasaan yang secara demokratis akan terwujud dengan baik. Masyarakat menjadi kekuatan utama untuk mengawasi dan mengamati proses demokrasi tersebut. keberhasilan pada pemilihan kepala daerah yaitu untuk menciptakan kepemimpinan

lokal yang sah dan demokratis yaitu tergantung kepada pemahaman demokratis yang dianut oleh masyarakat itu sendiri.

Pemilihan kepala daerah secara langsung ini terselenggarakan terjadi setelah perdebatan mengenai mekanisme apakah secara langsung oleh rakyat atau oleh DPRD. Perdebatan ini berlangsung pada tahun 2005 dan terjadi lagi pada tahun 2014. Landasan filosofis utama yang mendasari perdebatan pemilihan kepala daerah ini adalah pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.” Frasa kata “dipilih secara demokratis” ini ditafsirkan kepala daerah tidak berarti harus dipilih secara langsung tetapi dapat juga dipilih secara tidak langsung selama prosesnya demokrasi.

Pengisian jabatan kepala daerah ini didasarkan pada UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999. Perubahan pengisian jabatan kepala daerah ini dikarenakan adanya perubahan pada pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan, Kepala Daerah dipilih secara langsung. Karena hal ini lah dibentuk UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Yang disyaratkan tersebut dapat mengajukan diri sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakilnya adalah pasangan calon yang berasal dari partai politik atau gabungan dari partai politik yang telah memenuhi syarat yang sudah diatur dalam ketentuan undang-undang ini. Pemilihan dilakukan oleh lembaga independen yaitu KPUD, namun semenjak adanya putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, maka bakal calon kepala daerah dapat berasal dari perseorangan. (Janedjri, 2012:310)

Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang terjadi dikarenakan habisnya masa jabatan atau karena hal lainnya merupakan permasalahan yang sangat genting terjadi di Indonesia. Dikarenakan

apabila jabatan terlalu lama kosong akan berdampak pada roda pemerintahan. Akibatnya, kosongnya jabatan kursi kepala pemerintah tidak boleh terlalu lama dibiarkan kosong. Setidaknya dapatlah ditunjuk seorang pengganti sementara untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut. penunjukan pengganti tersebut di beberapa daerah bertujuan untuk menggantikan kepala daerah Definitif agar roda pemerintahan terus berjalan. Namun pada faktanya wewenang yang dimiliki oleh pengganti/ pelaksana tugas tersebut dibatasi karena tidak boleh mengambil tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis, maka karena hal inilah yang nantinya akan menghambat jalannya roda pemerintahan.

Plt/pelaksana tugas dari kekosongan jabatan tersebut diangkat oleh oleh Presiden melalui usulan Menteri Dalam Negeri. Adapun pengusulan pengangkatan pejabat sesuai dengan Surat Edaran Mendagri Nomor 120/3262/SJ, tanggal 17 Juni 2015.

Plt yang telah diangkat pada kenyataannya memiliki kekuasaan politik yang sangat lemah. Pengangkatan plt ini didasarkan pada kualifikasi yang telah ditetapkan oleh peraturan yang ada. Kualifikasi plt yang diangkat berdasarkan UU No. 8 Tahun 2015 pasal 201 ayat (8). Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur yaitu berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya.

Kewenangan plt memang dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis dikarenakan ia hanya bersifat sebagai pelanjutan dari roda pemerintahan bukanlah seorang kepala daerah definitif. Dengan adanya batasan kewenangan tersebut nantinya akan berakibat pada terhambatnya roda pemerintahan, apalagi akan ada beberapa daerah yang akan dipimpin oleh plt selama kurang lebih dua tahun. (Nandang, 2015: 329-331)

3. Pemilihan Melalui Partai Politik

DPRD mempunyai ekuasaan dalam memilih kepala daerah dan wakilnya berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Undang-undang terbaru ini menegaskan bahwa kepala daerah dan wakilnya dipilih dalam satu pasangan yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (pasal 56 ayat 1). Telah disinggung sebelumnya, pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (pasal 56 ayat 2). Ketentuan pasal diatas telah menghapus peluang calon independen.

Peran partai politik tersebut sangatlah besar dikarenakan melalui partai politik sebagai satu-satunya pintu masuk untuk mendapatkan posisi sebagai kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ini berarti, peluang dari partai politik untuk muncul sebagai kandidat kepala daerah sangatlah terbuka karena realitas politik juga menunjukkan kecenderungan yang cukup kuat dari partai politik. Tetapi ini tidak berarti menutup kemungkinan sama sekali peluang dari calon perseorangan atau independen untuk muncul sebagai kandidat kepala daerah. Kandidat independen atau perorangan yang akan maju sebagai bakal calon kepala daerah sudah tentu harus melalui partai politik. Undang-undang telah menegaskan bahwa dalam hal ini partai politik wajib membuka kesempatan yang luas bagi bakal calon kepala daerah yang memenuhi syarat dan selanjutnya memproses bakal calon yang dimaksud melalui mekanisme demokratis dan transparan (pasal 59 ayat 3). Dalam proses penetapan calon, partai politik haruslah memperhatikan pendapat dan tanggapan dari masyarakat (pasal 59 ayat 4). (Sobirin, 2007:242)

Dalam realita politik dan penerapannya, proses praktek penyelenggaraan rekrutmen calon kepala daerah dan wakilnya yang sementara ini telah dilakoni oleh partai politik ternyata masih banyak

maraknya diwarnai dengan praktek yang tidak elegan, yaitu kurang bermartabatnya aroma *money politics* dan perpecahan internal antar parpol.

Dari gambaran penjelasan tersebut menunjukkan bahwa betapa pentingnya peran masyarakat dalam menentukan kepala daerah yang benar-benar sah dan dapat diterima dengan integritas moral dan kapasitasnya yang sangat tinggi, tidak hanya dalam segmen pencoblosan suara terhadap calon tetapi juga ketika saat memproses dan memunculkan figur baru kepala daerah.

4. Pemilihan Perseorangan

Pada masa orde baru, sistem pemilihan kepala daerah cenderung dilakukan dengan cara penunjukan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Dimana calon Kepala Daerah hanya berasal dari Militer, birokrat atau Golongan karya. Maka dalam hal ini pemerintah tidak memberikan ruang bagi calon kepala daerah yang berasal dari partai politik apalagi individu diluar jalur militer, birokrat dan lainnya. Namun setelah reformasi, terbukalah peluang bagi calon individu untuk menjadi kepala daerah tetap tidak teresedia dikarenakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 membatasi calon kepala daerah berasal dari partai politik. Sama halnya dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang tidak memberikan ruang bagi calon kepala daerah individu untuk ikut bersaing dalam pemilihan kepala daerah. (Marven, 2020:36)

Namun dengan adanya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menjadi awal dominasi partai politik dalam pemilihan kepala daerah dengan membuka pintu bagi calon perseorangan yang ikut serta dalam pemilihan kepala daerah, yang mana undang-undang ini merupakan implementasi dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/Undang-Undang-V/2007, tanggal 23 Juli 2007.

Keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut merevisi beberapa pasal dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut yaitu Pasal 59 ayat (3) yang diubah menjadi “membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”. Dengan adanya keputusan ini memberikan harapan bagi munculnya calon-calon kepala daerah/wakilnya lebih terbuka bagi siapapun yang memiliki keinginan untuk mencalonkan diri.

Lebih lanjut putusan dari Mahkamah Konstitusi tentang calon perseorangan tersebut maka dikeluarkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Persoalan yang paling sering menjadi hambatan bagi calon perseorangan yaitu haruslah memenuhi sejumlah syarat dukungan sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan peraturan perundang-undangan pertama yang mengakomodir calon perseorangan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan syarat dukungan melalui pasal 59 sebagai berikut.

2a. calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon Gubernur dan calon wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk dengan ketentuan:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam koma lima persen);*
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 5% (lima persen);*

- c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 4% (empat persen);
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 5% (persen) (Marven, 2020:36)

Pengisian jabatan dalam Islam dilakukan dengan berbagai cara, yaitu musyawarah (*syura*) yang dilakukan oleh umat Islam untuk memilih pemimpin, kemudian pemilihan yang disetujui oleh rakyat lalu dilakukan pembaiatan secara bersamaan. Pemilihan pemimpin yang dilakukan oleh umat Islam melalui *ahlul halli wal-aqdi*, *waliy al-ahdi*, dan *bai'at*.

a. *Ahlul Halli wal-Aqdi*

Ahlul Halli wal-Aqdi adalah orang-orang yang mempunyai kewenangan untuk melonggarkan dan mengikat (mengurai). Istilah ini dirumuskan oleh ulama *fiqh* untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka. Tugasnya, antara lain memilih *khalifah*, imam, kepala negara secara langsung, karena itu *Ahlul Halli wal-Aqdi* juga disebut oleh al-Mawardi sebagai *Ahlu al-Khiyar* (golongan orang yang berhak untuk dipilih) untuk menjadi *khalifah* (Kadenun, 2019: 91).

Istilah yang lebih populer dipakai awal pemerintahan Islam tentang hal ini adalah *ahl al-syura*. Pada masa *khalifah* yang empat, khususnya pada masa Umar, istilah ini mengacu kepada pengertian beberapa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara. Mereka adalah enam orang sahabat senior yang ditunjuk Umar untuk melakukan musyawarah menentukan siapa yang akan menggantikannya setelah ia meninggal. Memang pada masa ini *ahl al-syura* atau *Ahlul Halli wal-Aqdi* belum lagi terlembaga dan berdiri

sendiri. Namun pada pelaksanaannya, para sahabat senior telah menjalankan perannya sebagai “wakil rakyat” dalam menentukan arah kebijaksanaan negara dan pemerintahan (Iqbal, 2007: 138).

Pembentukan lembaga *Ahlul Halli wal-Aqdi* dirasa perlu dalam pemerintahan Islam, mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli *fiqh siyasah* menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan majelis *syura* ini yaitu:

- 1) Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk diminta pendapatnya tentang undang-undang.
- 2) Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah di suatu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu berfikir kritis.
- 3) Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas.
- 4) Kewajiban *amar ma'ruf nahy mungkar* hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat.
- 5) Kewajiban taat kepada *ulu al-amr* (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah
- 6) Ajaran islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah sebagaimana dalam surah asy-syura, 42:38 dan ali Imran 3:159. Di samping itu, Nabi SAW sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah (Iqbal, 2014: 164-165).

Ahlul Halli wal-Aqdi mendefinisikan dan teridentifikasi berdasarkan sifat-sifat atau syarat-syarat yang harus mereka penuhi, yaitu sebagaimana yang disebutkan oleh al-Mawardi ada tiga, yaitu:

- 1) *Al-'adaalah* yang memenuhi syarat-syaratnya. *Al-'adaalah* adalah sebuah talenta yang mendorong pemiliknya untuk selalu komitmen pada ketakwaan. Adapun yang dimaksud dengan ketakwaan adalah menjalankan perintah-perintah syara' dan menjauhi larangan-larangannya
- 2) Memiliki ilmu yang bisa digunakan untuk mengetahui siapa orang yang berhak menjabat *imamah* yang diperhitungkan.
- 3) Pandangan dan kebijaksanaan yang bisa menjadikan pemiliknya mampu menyeleksi dan memilih siapakah yang paling layak menjabat *imamah* yang paling kapabel dalam mengurus dan mengelola kemaslahatan-kemaslahatan (Agustina, 2019: 46).

Kewenangan lembaga *Ahlul Halli wal-Aqdi* ada empat, yaitu:

- 1) Mempunyai wewenang untuk memilih dan membai'at pemimpin.
- 2) Mempunyai wewenang untuk mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
- 3) Mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Sunnah.
- 4) *Ahlul Halli wal-Aqdi* tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakan.
- 5) *Ahlul Halli wal-Aqdi* mengawasi jalannya pemerintahan (Djazuli, 2013: 76).

b. Waliy Al-Ahdi

Waliy Al-Ahdi atau penyerahan mandat adalah berdasarkan penyerahan kepemimpinan dari pemimpin sebelumnya boleh atas dasar:

- 1) Abu Bakar r.a menunjuk Umar r.a yang kemudian kaum muslimin menetapkan keimaman *imamah*) Umar dengan penunjukan Abu Bakar tadi.
- 2) Umar r.a menunjuk menyerahkan pengangkatan *khalifah* kepada *ahlu syura'* (imam orang sahabat) yang kemudian disetujui/dibenarkan oleh sahabat yang lain. Jadi, di dalam kasus ini bukan menunjuk seseorang tetapi menyerahkan pengangkatan *khalifah* kepada sekelompok orang (*ahlu syara'* yang berwenang).

Qadli Abu Ya'la menjelaskan bahwa *wilayah al-ahd* itu dapat pula dilaksanakan kepada orang yang mempunyai hubungan nasab, baik garis lurus ke atas maupun garis lurus ke bawah dengan syarat:

“Orang yang ditunjuk itu memenuhi persyaratan imam, karena imâmah tidaklah terjadi karena semata-mata penunjukan, akan tetapi imâmah itu terjadi karena persetujuan kaum muslimin.”

Dari keterangan di atas jelas sekali bahwa seorang anak *khalifah* dapat saja jadi *khalifah*, asal anak *khalifah* tadi memenuhi syarat sebagai seorang *khalifah* serta pengangkatannya disetujui oleh setidaknya mayoritas *ahlul halli wal aqdi*, tapi juga sebaliknya seseorang yang tidak punya hubungan dengan *khalifah*, dapat menjadi *khalifah* apabila dia yang paling memenuhi persyaratan serta disetujui oleh *ahlul halli wal aqdi* (Djazuli, 2013: 68-69).

c. *Bai'at*

Bai'at artinya perjanjian. Pemimpin yang telah dipilih dan ditetapkan harus dibai'at oleh seluruh masyarakat Islam, melalui

sistem perwakilan atau secara langsung. *Bai'at* berarti ikrar bagi penerima dan sanggup memikul atau melaksanakan sesuatu yang dibai'atkan. Dalam *Risalatul Taa'lim* karangan Hasan Al-Banna, dikemukakan beberapa pemahaman dan pengertian tentang bai'at, yaitu:

- 1) *Bai'at* artinya perjanjian. Pemimpin yang telah dipilih dan ditetapkan harus dibai'at oleh seluruh masyarakat Islam, melalui sistem perwakilan atau secara langsung. *Bai'at* berarti ikrar bagi penerima dan sanggup memikul atau melaksanakan sesuatu yang dibai'atkan. Dalam *Risalatul Taa'lim* karangan Hasan Al-Banna, dikemukakan beberapa pemahaman dan pengertian tentang bai'at, yaitu:
- 2) *Bai'at* merupakan keiklasan;
- 3) *Bai'at* untuk beramal yang ditentukan permulaannya dan jelas kesudahannya;
- 4) *Bai'at* untuk berjihad;
- 5) *Bai'at* merupakan perjanjian pengorbanan untuk berjuang demi Islam;
- 6) *Bai'at* merupakan ikrar untuk taat kepada Allah dan Rasul-Nya;
- 7) Merupakan *bai'at* untuk cekat dan setia pada setiap masa dan keadaan;
- 8) *Bai'at* untuk mengikat persaudaraan antarmuslim;
- 9) *Bai'at* untuk mempercayai kepemimpinan dan gerakan atau jamaah (Situmorang, 2012: 288).

Bai'at yang pernah dilaksanakan oleh Rasulullah SAW. Adalah:

- 1) *Bai'at aqabah* yang pertama terjadi pada tahun 621 M di suatu bukit yang bernama Aqabah. *Bai'at aqabah* ini pertama ini antara Nabi dengan dua belas orang dari kabilah Khajraj dan Aus dari Yastrib (Madinah) yang isinya: "Mereka berjanji setia

(mem-bai'at) kepada Nabi untuk tidak mengserikatkan Allah, tidak akan mencuri, berzina, membunuh anak-anak, menuduh dengan tuduhan palsu, tidak akan mengdurhakai Nabi dalam kebaikan.

- 2) Adapun *bai'at aqabah* kedua terjadi pada tahun 622 M antara Nabi dengan 75 orang Yastrib, 73 orang laki-laki dan 2 orang wanita, *bai'at aqabah* kedua ini disebut dengan *bai'at aqabah kubra*. Di dalam pembai'atan ini terjadi dialog antara Rasulullah dengan orang-orang yastrib. Dan pada akhirnya orang-orang yastrib membai'at Rasulullah dengan kata-kata: *Kami berbai'at (janji setia) untuk taat dan selalu mengikuti baik pada waktu kesulitan maupun pada waktu kemudahan, pada waktu senang dan pada waktu susah dan tetap berbicara benar di mana pun kami berada, tidak takut celaan orang di dalam membelah kalimah Allah.*

Sudah tentu peristiwa pembai'atan ini terjadi setelah dilakukannya musyawarah untuk penentuan seorang pemimpin (Djazuli, 2013:67-68).

Baiat aqabah yang kedua merupakan landasan bagi Rasulullah SAW. untuk hijrah ke Madinah. Oleh karena itu, *bai'at* tersebut mencakup dasar-dasar yang sempurna pensyariatan setelah hijrah, dan yang paling utama ialah jihad dan membelah dakwah dengan kekuatan. *Baiat aqabah* ini telah menjadi salah satu hukum walaupun Allah belum memberitahukan kepada Rasulullah SAW. bahwa hal itu akan disyariatkan pada masa yang akan datang (Situmorang, 2012: 290).

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dalam skripsi ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Regulasi pengisian jabatan kepala daerah dalam perspektif *fiqh siyasah dusturiyah* adalah peraturan mengenai pengisian kekosongan jabatan kepala daerah telah sesuai dengan prinsip pada *fiqh dusturiyah*. Hanya saja, jika di Indonesia mengenal sistem demokrasi dalam pengisian jabatan kepala daerah, maka dalam islam tidak mengenal sistem demokrasi. Sedangkan regulasi pemerintah tidak lah bertentangan dengan nilai-nilai dalam islam.
2. Mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif *fiqh siyasah dusturiyah* adalah pada prinsip demokrasi sistem pemilihan didasarkan pada prinsip kedaulatan berada ditangan rakyat, sedangkan pemilihan dalam islam didasarkan pada prinsip kedaulatan di tangan syariah.

B. Saran

Berdasarkan hasil skripsi ini, maka penulis mengajukan beberapa saran sebagai berikut :

1. Dengan adanya Peraturan mengenai Pengisian Jabatan Kepala Daerah hendaklah apabila jika terjadi pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan mengikuti perundang-undangan yang telah dibuat oleh pihak yang berwenang.
2. Kepada pemerintah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan, hendaklah partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundangan bersifat umum sehingga partisipasi masyarakat lebih terperinci agar tidak ada kesalahan dalam masyarakat memaknai peraturan perundangan yang dibuat tersebut.

DAFTAR PUSTAKA