



**PERSPEKTIF KONSTITUSI INDONESIA DAN HUKUM
TATA NEGARA ISLAM TERHADAP PEJABAT SEMENTARA
KEPALA DAERAH YANG DIJABAT OLEH APARATUR
NEGARA**

SKRIPSI

*Ditulis Sebagai Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (SH)
Pada Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah)*

Oleh :

Elita Amalika Rahmi

NIM 15301500015

**JURUSAN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
BATUSANGKAR
2019**

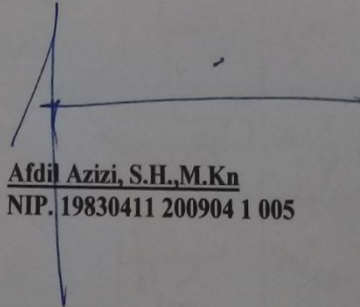
PERSETUJUAN PEMBIMBING

Pembimbing SKRIPSI atas nama Elita Amalika Rahmi, NIM 15 3015 00015, judul: **Perspektif Konstitusi Indonesia dan Hukum Tata Negara Islam terhadap Pejabat Sementara Kepala Daerah yang dijabat oleh Aparatur Negara**. Memandang bahwa SKRIPSI yang bersangkutan telah memenuhi persyaratan ilmiah dan dapat disetujui untuk diajukan ke sidang *munaqasyah*.

Demikianlah persetujuan ini diberikan untuk dapat digunakan seperlunya.

Batusangkar, 07 September 2019

Pembimbing

A handwritten signature in blue ink, consisting of a vertical line on the left, a horizontal line extending to the right, and a vertical line on the right that crosses the horizontal one.


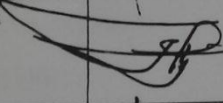
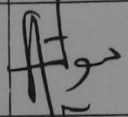
Afdil Azizi, S.H., M.Kn

NIP. 19830411 200904 1 005

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Skripsi atas nama ELITA AMALIKA RAHMI, NIM 15301500015, judul: "PERSPEKTIF KONSTITUSI INDONESIA DAN HUKUM TATA NEGARA ISLAM TERHADAP PEJABAT SEMENTARA KEPALA DAERAH YANG DIJABAT OLEH APARATUR NEGARA", telah diuji dalam Ujian Munaqasyah Fakultas Syariah IAIN Batusangkar yang dilaksanakan tanggal 20 Agustus 2019.

Demikianlah persetujuan ini diberikan untuk dapat dipergunakan seperlunya.

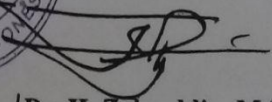
No	Nama/NIP Penguji	Jabatan dalam Tim	Tanda Tangan	Tanggal Persetujuan
1	Afdil Azizi, SH., M.Kn NIP. 19830411 200904 1 005	Ketua Sidang/ Pembimbing		7/sep. 2019
2	Dr. Zainuddin, M.A NIP. 19631216 199203 1 002	Penguji I		24/9-19
3	Sulastrri Caniago, M.Ag NIP. 19800805 200701 2 019	Penguji II		25/09-2019

Batusangkar, 24 September 2019

Mengetahui

Dekan Fakultas Syariah




Dr. H. Zainuddin, MA

NIP. 19631216 199203 1 002

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Elita Amalika Rahmi
NIM : 15301500015
Tempat / Tgl Lahir : Cahaya Murni/ 02 Mei 1997
Jurusan : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi saya yang berjudul **Perspektif Konstitusi Indonesia dan Hukum Tata Negara Islam terhadap Pejabat Sementara Kepala Daerah yang dijabat oleh Aparatur Negara** adalah **benar karya sendiri, bukan plagiat** kecuali yang dicantumkan sumbernya.

Apabila kemudian hari terbukti bahwa karya ilmiah ini plagiat, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Demikianlah pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Batusangkar, 21 Agustus 2019
Saya yang menyatakan,



Elita Amalika Rahmi
NIM. 15301500015

ABSTRAK

ELITA AMALIKA RAHMI, NIM. 15 3015 00015 Judul Skripsi **“Perspektif Konstitusi Indonesia dan Hukum Tata Negara Islam Terhadap Pejabat Sementara Kepala Daerah oleh Aparatur Negara”** Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Batusangkar.

Pokok permasalahan dalam skripsi ini adalah bagaimana pandangan konstitusi Indonesia terhadap pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara dan bagaimana pandangan hukum tata negara Islam terhadap pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara. Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui dan menjelaskan bagaimana pandangan konstitusi Indonesia terhadap pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara dan bagaimana pandangan hukum tata negara Islam terhadap pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara.

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan pendekatan *normatif*. Pendekatan Normatif yang dimaksudkan adalah meneliti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pandangan konstitusi Indonesia terhadap pelaksana tugas kepala daerah oleh aparat negara dan bagaimana pandangan hukum tata negara Islam terhadap pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara.

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan dapat disimpulkan bahwa, Pandangan Konstitusi Indonesia terhadap Pejabat Sementara Kepala Daerah yang dijabat oleh Aparatur Negara, menurut ketentuan Pasal 30 Ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa aparatur negara sebagai lembaga eksekutif dalam hal keamanan dan pertahanan negara. Aparatur negara dapat menduduki jabatan pimpinan tinggi pada instansi pemerintah selain instansi pusat setelah mengundurkan diri dari dinas aktif. Namun jika pejabat sementara kepala daerah (Gubernur) berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya (ASN) tidak harus mengundurkan diri.

Sedangkan Pandangan Hukum Tata Negara Islam terhadap Pejabat Sementara Kepala Daerah yang dijabat oleh Aparatur Negara yang dapat mempertanggungjawabkan amanah jabatannya sebagai pejabat sementara kepala daerah (gubernur) dan tujuannya untuk kemaslahatan (keamanan daerah rawan) diperbolehkan. Namun, jika pengangkatan pejabat sementara kepala daerah (gubernur) dari aparatur negara mendatangkan kemudharatan maka mesti dihindari.

DAFTAR ISI

PERSETUJUAN PEMBIMBING

LEMBAR PENGESAHAN

PERNYATAAN KEASLIAN

HALAMAN PERSEMBAHAN

ABSTRAKi

KATA PENGANTAR..... ii

DAFTAR ISI.....iv

DAFTAR TABEL..... viii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Fokus Penelitian 7

C. Rumusan Masalah 7

D. Tujuan Penelitian..... 7

E. Manfaat dan Luaran Penelitian..... 7

F. Definisi Operasional 8

BAB II KAJIAN TEORI 10

A. Landasan Teori 10

1. Teori Kewenangan 10

a. Pengertian Kewenangan 10

b. Sumber Kewenangan..... 10

2. Tinjauan Umum tentang Jabatan 11

a. Pengertian Jabatan, Pejabat, Dan Penjabat..... 11

b. Mekanisme Pengisian Jabatan 11

c. Tanggungjawab Jabatan dan Tanggungjawab Pribadi 13

3. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah dan Kepala Daerah	14
a. Pengertian Pemerintahan Daerah	14
b. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	14
1) Desentralisasi.....	14
2) Dekonsentrasi	16
3) Tugas Pembantuan.....	18
c. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	20
d. Pengertian Kepala Daerah.....	23
e. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah.....	24
4. Kepala Pemerintahan Provinsi (Gubernur)	25
a. Tugas dan Wewenang Gubernur	25
b. Kedudukan Pelaksana Tugas Gubernur	26
5. Aparatur Sipil Negara.....	28
a. Pengertian Aparatur Sipil Negara.....	28
b. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara.....	34
6. Tinjauan Umum Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia	35
a. Pengertian Kepolisian.....	35
b. Sejarah Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI).....	37
c. Tugas dan Wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia.....	38
d. Faktor Penghambat Kepolisian Dalam Melaksanakan Tugas	40
7. Tinjauan Umum tentang Tentara Nasional Indonesia	42
a. Sejarah Perkembangan Tentara Nasional Indonesia	42
b. Peran, Fungsi, dan Tugas Tentara Nasional Indonesia	43
8. Hukum Tata Negara Islam	45
a. Pengertian Ketatanegaraan Islam	45
b. Unsur-Unsur Negara Islam.....	47
c. Bentuk Negara Islam	48

d.	Bentuk Pemerintahan Negara Islam	49
e.	Sumber Hukum Tata Negara	49
f.	Asas-asas Hukum Tata Negara.....	51
g.	Prinsip Negara Hukum Islam	53
9.	Jabatan Pemerintahan Islam	60
a.	<i>Al-Wizarah</i> (Jabatan Tingkat Pusat, Kementerian)	60
1)	<i>Wizaarah Tanfiidz</i> (Perdana Menteri).....	60
2)	<i>Wizaarah Tanfiidz</i>	61
b.	<i>Imaarah al-Aqaaliim</i> (Jabatan Tingkat Daerah atau Provinsi)	60
1)	Imaarah Umum (Jabatan Setingkat Gubernur yang Memiliki Wewenang dan Otoritas Umum).....	60
a)	Imaarah <i>Istikfaa'</i>	60
b)	Imaarah <i>Istiila</i>	61
2)	Imaarah Khusus (Jabatan Setingkat Gubernur yang Wewenang, Kompetensi, dan Otoritasnya sudah Dibatasi dan Tidak Umum Lagi).....	62
B.	Penelitian Relevan	64
BAB III	METODE PENELITIAN	66
A.	Jenis Penelitian	66
B.	Latar dan Waktu Penelitian	66
C.	Instrumen Penelitian	67
D.	Sumber Data	67
E.	Teknik Pengumpulan Data	68
F.	Teknik Analisis Data	69
BAB IV	HASIL PENELITIAN.....	70
A.	Pandangan Konstitusi Indonesia terhadap Pelaksana Tugas Kepala Daerah oleh Aparat Negara	70
1.	Kepala Daerah	70
2.	Kepolisian Negara Republik Indonesia.....	71
3.	Tentara Nasional Indonesia	74

4. Aparatur Sipil Negara.....	77
B. Pandangan Hukum Tata Negara Islam terhadap Pelaksana Tugas Kepala Daerah oleh Aparat Negara	82
BAB V PENUTUP	88
A. Kesimpulan.....	88
B. Saran	88
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat (Ubaedillah, 2000:62). Dalam hukum Islam (*fiqh siyasah*) konstitusi dikenal dengan sebutan *dustur*. *Dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia, yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara (Iqbal, 2014:178).

Indonesia memiliki konstitusi yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis yang berisi nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan ide-ide yang disepakati bersama sebagai sumber referensi hukum yang tertinggi dalam penyelenggaraan kekuasaan suatu negara (Ubaedillah, 2000:76). Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem demokrasi. Demokrasi yang dimaksud adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Rakyat memiliki kedudukan yang sangat penting, sebab kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (UUD Tahun 1945 Pasal 1 ayat 2). Salah satu yang menjadi identitas dari negara demokrasi adalah prinsip *rule of law* Indonesia adalah negara hukum. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 3 menyebutkan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan

daerah otonom”. Sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik, wilayah Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan kabupaten/kota yang dipimpin oleh pemerintah daerah (dilihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 2 ayat 1).

Kepala daerah dipilih secara demokrasi oleh rakyat. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota dipilih secara demokratis. Kepala daerah dipilih secara demokratis melalui pilkada untuk satu periode jabatan (5 tahun). Selama 5 tahun inilah kepala daerah dan wakilnya bekerja dan bertugas untuk wilayahnya. Ada beberapa alasan kepala daerah tidak dapat menjalankan tugas sebagai kepala daerah seperti meninggal dunia, ditahan, ataupun cuti dalam waktu lama jika hal ini terjadi maka wakil kepala daerah yang akan menggantikannya (dilihat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Pasal 173 ayat 1). Kepala daerah yang ingin mencalonkan sebagai gubernur lagi harus mempunyai syarat yang telah diatur dalam undang-undang. Apabila kepala daerah tersebut mencalonkan dirinya kembali maka akan terjadi kekosongan kekuasaan. Untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut maka Menteri Dalam Negeri harus mempersiapkan seseorang untuk menjadi pejabat sementara untuk menempati jabatan tinggi daerah agar tidak terjadi kekosongan kekuasaan.

Menurut ketentuan Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”. Namun Kementerian Dalam Negeri menunjuk dua jenderal Polri aktif sebagai pejabat sementara Gubernur di Jawa Barat dan Sumatera Utara. Dua jenderal Polri tersebut adalah M. Iriawan dan Martuani Sormin. Sebelumnya penempatan Perwira

Polri maupun TNI sebagai pejabat sementara Gubernur sudah dilakukan, contohnya di Aceh yang dipimpin sementara waktu oleh seorang Mayjen TNI yaitu Soedarno, dan di Sulawesi Barat yang dipimpin sementara waktu oleh perwira tinggi Polri yaitu Irjen Pol. Carlo Tewu (Adelia, 2018:12).

Berdasarkan peraturan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 30 Ayat (4) menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Sedangkan dalam Ayat (5) menyatakan bahwa Tentara Nasional Indonesia (TNI) terdiri atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.

Menindaklanjuti amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 30 Ayat (4) dan Ayat (5) tersebut, Presiden Republik Indonesia bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia (DPRD-RI), menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dasar pertimbangan penerbitannya yaitu: bahwa keamanan dan pertahanan dalam negeri merupakan syarat utama mendukung terwujudnya masyarakat madani yang adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, menyatakan bahwa Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia

bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Sedangkan Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai alat negara di bidang pertahanan yang mempunyai fungsi sebagai: Penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa; Penindak terhadap setiap bentuk ancaman; dan Pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan (dilihat dalam Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia). Pasal 7 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyatakan bahwa, tugas pokok Tentara Nasional Indonesia adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Berdasarkan Pasal 5 Ayat (5) dan Pasal 10 Ayat (3) ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia menjelaskan bahwa Anggota Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas ketentaraan. Begitu juga dengan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Di perkuat dengan ketentuan Pasal 28 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, menentukan bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat

menduduki jabatan diluar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Begitu juga dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyatakan bahwa prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.

Dalam Pasal 20 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menyatakan bahwa pengisian jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dilaksanakan pada Instansi Pusat dan bukan Instansi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Pasal 157 ayat (1) juga menyebutkan bahwa: Polri yang ingin menduduki jabatan pimpinan tinggi daerah harus mengundurkan diri dahulu dari instansi kepolisian.

Tidak hanya Polri dan TNI yang diangkat sebagai pejabat sementara kepala daerah (gubernur), Menteri Dalam Negeri juga mengangkat Aparatur Sipil Negara dari jabatan pimpinan tinggi madya Direktur Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri yaitu Reydonnyzar Moenek yang mengisi kekosongan jabatan Irwan Prayitno sebagai Pejabat Gubernur Sumatera Barat.

Baik perwira Polri, TNI maupun Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ditunjuk sebagai pejabat Gubernur akan rangkap jabatan. Dalam sejarah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW, Nabi Muhammad adalah pemimpin tertinggi dalam negara Islam. Nabi Muhammad SAW. bukan hanya sebagai Rasul yang membawa risalah Islamiyah, melainkan pula sebagai kepala negara yang merangkap sebagai hakim yang mengadili setiap perkara. Dalam Piagam Madinah Nabi Muhammad diakui sebagai pemimpin tertinggi, yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori

pemisahan atau pembagian kekuasaan, namun dalam prakteknya beliau mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu (Sirajuddin, 2007:42). Bahkan dalam kasus-kasus tertentu Nabi Muhammad saw melibatkan para sahabat untuk memutuskan kebijakan politik (Iqbal, 2014:49).

Pada masa kepemimpinan Nabi Muhammad SAW, Nabi mengangkat beberapa orang untuk menjadi penguasa tunggal di suatu daerah yang sekaligus menjabat sebagai qadhi antara lain sebagai berikut:

1. Muadz bin Jabal, beliau diangkat sebagai gubernur dan merangkap sebagai qadhi di daerah dataran tinggi di Yaman bagian timur.
2. Abu Musa Al-Asy'ari ra. beliau diangkat sebagai penguasa dan qadhi di daerah dataran tinggi, di Yaman bagian barat yang berhadapan dengan laut merah. Pada waktu pemerintahan Umar bin Khattab beliau dipindahkan ke daerah Kufah dan Basrah.
3. Ali bin Abi Thalib ra. beliau diangkat sebagai gubernur di Yaman dan sekaligus sebagai qadhi.
4. Attab bin Asib, beliau diangkat menjadi wali kota Mekah di waktu beliau berumur 21 tahun (Syafe'i, 2012:100-1001).

Dari fakta hukum yang terjadi, jika mengacu kepada Undang-Undang mengenai TNI/Polri baik itu Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), maupun Undang-Undang Apartur Sipil Negara (ASN), hanya mengatur mengenai pengisian jabatan untuk Instansi Pusat bukan untuk Instansi Pemerintahan yang ada di daerah.

Berdasarkan pemaparan di atas, dan juga diperkuat dengan fakta hukum yang terjadi di Jawa Barat, Sumatera Utara, Aceh, Sulawesi Barat, dan Sumatera Barat. Maka penulis merasa tertarik untuk mengulas lebih lanjut yang dituangkan dalam proposal skripsi dengan judul **“PERSPEKTIF KONSTITUSI INDONESIA DAN HUKUM TATA NEGARA ISLAM TERHADAP PEJABAT SEMENTARA KEPALA DAERAH OLEH APARATUR NEGARA”**.

B. Fokus Penelitian

Dari latar belakang penulis diatas maka penulis memfokuskan penelitian yaitu, mengenai pandangan Konstitusi Indonesia dan Hukum Tata Negara Islam terhadap pejabat sementara kepala daerah oleh aparatur negara.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pandangan Konstitusi Indonesia terhadap pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara ?
2. Bagaimana Pandangan Hukum Tata Negara Islam terhadap pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara ?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Perspektif Konstitusi Indonesia terhadap pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara.
2. Untuk Mengetahui Perspektif Hukum Tata Negara Islam terhadap pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara.

E. Manfaat dan Luaran Penelitian

1. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

- 1) Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dan pandangan mengenai pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara.
- 2) Hasil penelitian ini menjadi sumbangan yang berguna bagi pengetahuan hukum khususnya, serta menambah jumlah penelitian normatif dibidang hukum tata negara Islam. Khususnya kajian terhadap pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara.

b. Manfaat Praktis

- 1) Penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan bagi para pembaca atau yang membutuhkan literatur-literatur terkait dengan penelitian ini.
- 3) Dapat menambah hasil penelitian yang aktual terkait permasalahan pejabat sementara kepala daerah yang dijabat oleh aparatur negara.

2. Luaran penelitian

Adapun luaran penelitian yang penulis lakukan adalah agar penelitian ini dapat diterbitkan pada Jurnal Ilmiah kampus IAIN Batusangkar. Serta diproyeksikan untuk memperoleh gelar sarjana strata 1 (S1) Jurusan Hukum Tata Negara (siyasah) Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Batusangkar.

F. Definisi Operasional

Defenisi operasional ini di maksud untuk memberikan gambaran awal serta menghindari adanya pemahaman yang berbeda dengan maksud penulis, perlu kiranya di jelaskan beberapa istilah penting dalam judul antara lain:

Perspektif, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI versi Online) adalah suatu sudut pandang manusia dalam memilih opini, kepercayaan dan lain-lain. Jadi yang penulis maksud dengan prespektif yaitu pandangan Konstitusi Indonesia dan Hukum Tata Negara Islam terhadap pelaksana tugas kepala daerah oleh aparatur negara.

Konstitusi Indonesia, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI versi online) adalah segala ketentuan dan aturan ketatanegaraan (undang-undang dasar suatu negara dan peraturan perundang-undangan). Jadi, yang penulis maksud disini adalah aturan dasar terkait dengan pelaksana tugas kepala daerah oleh apartur negara.

Hukum Tata Negara Islam, adalah hukum yang mengatur penataan kekuasaan dan keteraturan masyarakat dalam perspektif agama

Islam yang bersumber pada Al-Qur'an atau Al-Hadis (Suntana, 2011:13). Jadi, yang penulis maksud disini adalah pandangan hukum syara' (Al-Qur'an dan Al-Hadis) terhadap pelaksana tugas kepala daerah oleh aparatur negara.

Pejabat Sementara, adalah pejabat yang menempati posisi jabatan yang bersifat sementara karena pejabat yang menempati posisi sebelumnya berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut.

Kepala Daerah, menurut ketentuan Pasal 59 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota.

Aparatur Negara, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI versi online) adalah alat kelengkapan negara. Jadi, yang penulis maksud tentang aparatur negara disini seperti Aparatur Sipil Negara (ASN), Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang menjabat sebagai pejabat yang menempati posisi jabatan sementara pejabat definitif kepala daerah (gubernur).

Jadi, judul skripsi penulis setelah dioperasional adalah pandangan konstitusi Indonesia (Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-undangan) dan hukum tata negara Islam (Al-Qur'an dan Al-Hadis) terhadap pejabat sementara gubernur oleh Aparatur Sipil Negara, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

a. Pengertian Kewenangan

Menurut kamus bahasa Indonesia, kewenangan ialah berwenang atau hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu, selain itu kewenangan dapat pula diartikan hal dan kekuasaan untuk bertindak atau kekuasaan untuk membuat keputusan, merintah dan melimpahkan tanggung jawab pada orang lain. Pada negara hukum pembagian dan pengaturan kewenangan antar lembaga negara baik yang lembaga negara yang ada ditingkat pusat dan ditingkat daerah diatur dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Negara Indonesia sebagai negara kesatuan (*eenheidsstaat*) mengenai pembagian kewenangan antara lembaga pemerintahan dengan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang (Suharizal, 2017:22).

b. Sumber Kewenangan

Philipus M. Hajon, dkk, membagi tiga macam sumber kewenangan dalam negara yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu meliputi *atribusi*, *delegasi*, dan *mandate*;

- 1) Atribusi adalah kewenangan yang melekat pada suatu jabatan, dalam menjalankan kewenangan atribusi pejabat dapat melimpahkan pada jabatan lain.
- 2) Delegasi adalah kewenangan yang bersumber dari kewenangan lain dan tidak dapat dilimpahkan kepada jabatan lain.

- 3) Mandate terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (Suharizal, 2017:22).

2. Tinjauan Umum tentang Jabatan

a. Pengertian Jabatan, Pejabat, dan Penjabat

Menurut ketentuan Pasal 1 Ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan fungsi, tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seorang pegawai ASN dalam suatu satuan organisasi.

Pejabat adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan tertentu. Sedangkan penjabat adalah pemegang jabatan sementara; orang yang melakukan jabatan orang lain untuk sementara (Hadinata, 2014:14). Hubungan antara jabatan dan kewenangan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, ini disebabkan karena disetiap jabatan mempunyai kewenangan sendiri-sendiri untuk mengatur apa saja yang diberikan hak untuk jabatan tersebut. Oleh karena itu jabatan mempunyai kewenangan tentang apa saja yang didudukinya.

b. Mekanisme Pengisian Jabatan

Menurut Logeman sebagaimana dikutip dalam tesis Arif Maulana (Maulana, 2012:40), menjelaskan bahwa banyak metode yang dapat dipikirkan untuk pengisian jabatan. Dalam Hukum Tata Negara Hindia Belanda diantaranya mengenal cara pewarisan, pengangkatan, pemilihan, pemangkuan karena jabatan (pada gabungan jabatan yang dipegang seseorang). Metode lain yang ada menurut sejarah ialah undian, penggantian giliran menurut susunan tingkatan tertentu juga bentuk campuran seperti pewarisan melalui pemilihan sebagaimana dikenal di Belanda.

Bagi pengangkatan oleh suatu majelis sering dipakai istilah pemilihan namun dalam peraturan pemilihan acapkali dipakai istilah pengangkatan. Dalam segala keanekaragaman metode pengisian jabatan sungguh-sungguh pada dasarnya hanya ada dua pilihan yakni pengisian jabatan dibuat dengan menggantungkan pada persetujuan kehendak rakyat atau tidak tergantung pada kehendak rakyat. Adapun menurut Harun Alrasid, Pengisian jabatan dapat dilakukan dengan cara pengangkatan, pemilihan, pewarisan yang sifatnya turun menurun, penggiliran atau rotasi, pemangkuan karena jabatan (*ex officio*) dan lain sebagainya.

Dalam suatu negara demokrasi pada umumnya pengisian jabatan presiden (eksekutif) dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat (perwakilan rakyat) yang diatur dengan perundang-undangan. Yang perlu dilakukan ialah pemilihan dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Pada pemilihan langsung, rakyat secara perseorangan memilih calon pemimpin yang sudah diketahui orangnya sebagai manifestasi dari pelaksanaan hak memilih. Pada pemilihan tidak langsung, terlebih dahulu rakyat memilih wakil-wakil yang akan duduk di dalam suatu badan, baru kemudian badan ini yang melakukan pemilihan. Terkait dengan pertanggungjawaban jabatan politik dan jabatan administratif dapat dibedakan antara pertanggungjawaban politik dan jabatan administratif. Tiap jabatan secara langsung harus dipertanggungjawabkan kepada Publio, pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan ataupun penguhan dari Publik. Sebaliknya jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali secara langsung oleh Publio, dapat di isi tanpa partisipasi ataupun dukungan dari Publik (Maulana, 2012:41),.

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip dalam tesis Arif Maulana (Maulana, 2012:42), menjelaskan bahwa berdasarkan kriteria pertanggungjawaban, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:

- 1) Pengisian jabatan dengan pemilihan;
- 2) Pengisian jabatan dengan pengangkatan;
- 3) Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).

c. Tanggungjawab Jabatan dan Tanggungjawab Pribadi

Penyalahgunaan wewenang tindak pemerintahan menimbulkan pertanyaan sebagai tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi. Untuk itu harus dipilah dahulu dalam hal apa suatu tindak pemerintahan menjadi tanggung jawab jabatan dan dalam hal apa menjadi tanggung jawab pribadi.

- 1) Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintah.
- 2) Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau perilaku dalam hukum administrasi. Tanggung jawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service* (Setiawan, 2017:205-206).

Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab gugat perdata dan tanggung gugat Tata Usaha Negara (TUN).

- 1) Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Dalam kaitan dengan tindak pemerintahan.

- 2) Tanggung jawab pribadi seorang pejabat berhubungan dengan adanya maladministrasi.
- 3) Tanggung jawab gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa. Tanggung gugat perdata menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi.
- 4) Tanggung gugat TUN adalah tanggung gugat jabatan (Setiawan, 2017:206).

3. Tinjauan tentang Pemerintahan Daerah dan Kepala Daerah

a. Pengertian Pemerintahan Daerah

Menurut ketentuan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Asas-Asas Penyelenggaran Pemerintahan Daerah

1) Desentralisasi

Dalam negara kesatuan, pemerintah daerah adalah sudodinat terhadap pemerintah pusat. Hubungan sub-ordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang dilaksanakan melalui sistem penyelenggaraan pemerintah dalam negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu sebagai berikut;

- a) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi

Yaitu segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah tinggal melaksanakan saja.

b) Negara kesatuan dengan desentralisasi

Yaitu daerah diberikan kesempatan dalam kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (*swatantra*).

Desentralisasi merupakan suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*) yang biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepala lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah (Suharizal, 2017:55-56).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia cita-cita desentralisasi senantiasa menjadi bagian dalam praktek bernegara. Perwujudan cita-cita desentralisasi telah dilakukan langkah-langkah penting dalam perumusan kebijakan politik sampai dalam perumusan kebijakan dibidang perundang-undangan. Pelaksanaan desentralisasi juga merupakan pemancaran kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara yakni adanya kekuasaan pemerintah pusat dan kekuasaan pemerintah daerah dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia, maka yang menjadi tujuan dalam pelaksanaan desentralisasi adalah sebagai berikut:

- a) Untuk mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah kecil bidang pemerintahan ditingkat local;
- b) Meningkatkan dukungan masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan local;

- c) Melatih masyarakat untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri; dan
- d) Mempercepat pelayan umum pemerintahan kepada masyarakat (Suharizal, 2017:58-59).

2) Dekonsentrasi

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, Dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada wilayah, instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat daerah.

Menurut Pasal 1 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Sedangkan asas Dekonsentrasi ialah asas pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya, kewenangan itu ada ditangan pemerintah pusat, yakni menyangkut pemantapan strategi kebijakn dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertical didaerah sesuai dengan arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakannya oleh pemerintah pusat (Suharizal, 2017:62).

Jadi, yang menjadi prinsip dasar diadakan sistem dekonsentrasi, karena tidak mungkin semua urusan pemerintahan itu dapat diserahkan kepada pemerintah daerah melalui sistem desentralisasi. Urusan pemerintahan yang tidak dapat diserahkan kepada pemerintah daerah melalui sistem desentralisasi itu dilaksanakan melalui sistem dekonsentrasi

dan tugas pembantuan. Disamping itu, sebagai konsekuensi dari negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomikan sekalipun kepada daerah.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah propinsi. Gubernur sebagai kepala pemerintah propinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendala pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Dalam pelaksanaan dekonsentrasi, wilayah tidak boleh membuat kebijakan (*policy*) sendiri, karena kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat (Suharizal, 2017:63).

Dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang dekonsentrasi dan tugas pembantuan, menyebutkan bahwa dasar pertimbangan dan tujuan dari pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah sebagai berikut;

- a) Terpeliharanya keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia;
- b) Terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesejahteraan antar daerah;
- c) Terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan di daerah;
- d) Teridentifikasi potensi dan terpeliharanya keanekaragaman social budaya daerah;

- e) Tercapainya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- e) Tercapainya komunikasi social kemasyarakatan dan social budaya dalam sistem administrasi negara kesatuan Republik Indonesia (Suharizal, 2017:64-65).

Dari pengertian dan penjelasan tentang asas dekonsentrasi, dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan dekonsentrasi meliputi; *pertama*, pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dapat dilakukan kepada gubernur; *kedua*, selain dilimpahkan kepada gubernur, sebagian urusan pemerintahan dapat pula dilimpahkan kepada instansi vertical dan pejabat pemerintah di daerah.

3) Tugas Pembantuan (*medebewind*)

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, pembantuan berasal dari kata “*bantu*” yang berarti “*tolong*”, pembantuan berarti proses atau cara perbuatan membantu.

Dalam Pasal 1 Ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Berdasarkan penjelasan dari Pasal 1 Ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, hakikat tugas pembantuan adalah sebagai berikut:

- a) Tugas pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional;
- b) Urusan pemerintah yang dapat ditugas bantukan adalah yang menjadi kewenangan dari instansi yang menugaskannya;
- c) Kewenangan yang dapat ditugas bantukan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugas bantukan pada instansi lain;
- d) Urusan pemerintah yang ditugas bantukan tetap menjadi kewenangan dari instansi yang menugaskannya;
- e) Kebijakan strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh instansi yang menugaskannya;
- f) Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada instansi yang diberikan penugasaan, sesuai dengan situasi, kondisi serta kemampuannya; dan
- g) Instansi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggung jawabkan urusan pemerintahan yang dikerjakan kepada instansi yang menugaskan (Suharizal, 2017:66).

Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan, pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian

permasalahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah (Suharizal, 2017:67).

c. Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*The General Principles of Good Governance*) adalah sekumpulan ketentuan-ketentuan dasar yang harus dipenuhi oleh suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Asas-asas pemerintahan yang baik merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku dan mempunyai pengaruh pada penerapan peraturan perundang-undangan atau peraturan kebijaksanaan (*bleidsregel*) (Setiawan, 2017:72).

Asas yang harus dipenuhi untuk tercipta pemerintahan yang baik sebagai berikut:

- 1) Asas kepastian hukum (*principle of legal law*);
- 2) Asas pemerintahan harus bertindak cermat (*principle of carefullness*);
- 3) Asas keseimbangan (*principle of equality*);
- 4) Asas persamaan di dalam mengambil keputusan (*principle of proporsionality*);
- 5) Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
- 6) Asas tidak mencampuradukkan wewenang (*principle of non missive of competetion*);
- 7) Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- 8) Asas keadilan dan kewajaran dan asas pengharapan yang wajar (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrationese*);
- 9) Asas kebijaksanaan (*principle of wisdomnese*);
- 10) Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequentie of an nodleed decition*);

- 11) Asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
- 12) Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*) (Setiawan, 2017:72).

Asas-asas umum pemerintahan yang baik saat ini sudah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terdapat pada Pasal 10 Ayat (1), sebagai berikut:

- 1) Kepastian hukum;

Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

- 2) Kemanfaatan;

Asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:

- a) Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
- b) Kepentingan individu dengan masyarakat;
- c) Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;
- d) Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
- e) Kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
- f) Kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
- g) Kepentingan manusia dan ekosistemnya;
- h) Kepentingan pria dan wanita.

- 3) Ketidakberpihakan;

Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/ atau Pejabat Pemerintah dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/ atau tindakan dengan

mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4) Kecermatan;

Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/ atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/ atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/ atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/ atau tindakan tersebut ditetapkan atau dilakukan.

5) Tidak meyalahgunakan kewenangan;

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak meyalahgunakan, tidak mencampuradukkan kewenangan.

6) Keterbukaan;

Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, tidak diskriminatif dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7) Kepentingan umum; dan

8) Pelayanan yang baik

Asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan (Setiawan, 2017:84-85).

Asas umum pemerintahan yang baik merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika, yang merupakan norma tertulis. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan bagian yang pokok bagi pelaksanaan hukum tata pemerintahan/administrasi negara, dan merupakan bagian yang penting bagi perwujudan pemerintahan negara dalam arti luas. Pemerintah yang baik dalam menyelenggarakan kekuasaan negara harus berdasarkan:

- 1) Ketertiban dan kepastian hukum dalam pemerintahan;
- 2) Perencanaan dalam pembangunan;
- 3) Pertanggungjawaban, baik oleh pejabat dalam arti luas maupun oleh pemerintah;
- 4) Pengabdian kepada masyarakat;
- 5) Pengendalian yang meliputi kegiatan pengawasan, pemeriksaan, penelitian, dan penganalisaan;
- 6) Keadilan tata usaha/administrasi negara;
- 7) Untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Situmorang, 2012:30)

Di Indonesia, asas-asas tersebut hendaklah digunakan oleh para aparatur penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menentukan perumusan kebijakan publik pada umumnya serta pengambilan keputusan pada khususnya. Menurut Suyuti Pulungan sebagaimana dikutip dalam buku Jubair Situmorang, menyebutkan dasar dari Al-Qur'an yang dijadikan prinsip-prinsip umum pembuatan dan pelaksanaan kebijakan seorang pemimpin dalam mewujudkan kemaslahatan warga negara dalam *siyasah*, di antaranya kedaulatan tertinggi di tangan Allah SWT.

d. Pengertian Kepala Daerah

Menurut ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Kemudian dalam Pasal 59 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa dalam ayat (1) “Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah”, dan ayat (2) “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota. Kepala daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh wakil kepala daerah untuk masing-masing daerah.

e. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah

Menurut ketentuan Pasal 65 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa 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 ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- 3) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD 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;
- 6) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- 7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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 peraturan perundang-undangan.

4. Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi (Gubernur)

a. Tugas dan Wewenang Gubernur

Gubernur sebagai jabatan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 91 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- 1) Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
- 2) Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;

- 3) Memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- 4) Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- 5) Melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
- 6) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di samping pelaksanaan tugas tersebut Gubernur sebagai wakil pemerintah mempunyai wewenang :

- 1) Membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
- 2) Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- 3) Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- 4) Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan
- 5) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (dilihat dalam Pasal 19 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

b. Kedudukan Pejabat Sementara Gubernur

Pejabat adalah pemangku hak dan kewajiban, hanya bisa melaksanakan hak dan kewajiban itu karena adanya

jabatan yang diberikan kepada seseorang dimana di dalam hal tersebut telah ada wewenang tergantung siapa yang memberikan jabatan tersebut.

Pejabat sementara menurut wikipedia adalah “penjabat yang menempati posisi jabatan yang sifatnya hanya sementara dikarenakan pejabat definitif yang menempati posisi itu sebelumnya berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut. Pejabat atasan yang menunjuk pejabat sementara gubernur untuk menggantikan peran pejabat definitif ini ialah Menteri Dalam Negeri.

Kedudukan dari pejabat sementara tersebut adalah seseorang yang menjalankan perwakilan agar jabatan terus berjalan. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan serta melaksanakan tugas-tugas dalam jabatan tersebut (sebagai pemangku hak dan kewajiban) (Hadinata, 2014:27).

Pejabat sementara gubernur mempunyai tugas dan wewenang yang terdapat pada pasal 9 menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota, yakni sebagai berikut:

- 1) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 2) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;

- 3) Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
- 4) Melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri;
- 5) Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan setelah persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

5. Aparatur Sipil Negara

a. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara beberapa pengertian berkaitan dengan Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut:

- 1) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
- 2) Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) berkedudukan sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kesetiaan dan ketaatan yang penuh tersebut mengandung pengertian bahwa PNS berada sepenuhnya di bawah pemerintah. Pegawai Negeri merupakan aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan di Indonesia. Pegawai Negeri di Indonesia terdiri atas:

- 1) Pegawai Negeri Sipil (PNS)
- 2) Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI)
- 3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)

Pegawai Negeri Sipil terdiri atas:

- 1) Pegawai Negeri Sipil Pusat (PNS Pusat), yaitu PNS yang gajinya dibebankan pada APBN, dan bekerja pada kementerian, lembaga non kementerian, kesekretariatan negara, lembaga-lembaga tinggi negara, instansi vertikal di daerah-daerah, serta kepaniteraan di pengadilan.
- 2) Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNS Daerah), yaitu PNS yang bekerja di Pemerintah Daerah dan gajinya dibebankan pada APBD. PNS Daerah terdiri atas PNS Daerah Provinsi dan PNS Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam birokrasi pemerintah dikenal jabatan karir, yakni jabatan dalam lingkungan birokrasi yang hanya dapat diduduki oleh PNS. Jabatan karir dapat dibedakan menjadi 2, yaitu:

- 1) Jabatan Struktural, yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat yang terendah (eselon IV/b) hingga yang tertinggi (eselon I/a). Contoh jabatan struktural di PNS Pusat

adalah: Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Biro, dan Staf Ahli. Sedangkan contoh jabatan struktural di PNS Daerah adalah: sekretaris daerah, kepala dinas/badan/kantor, kepala bagian, kepala bidang, kepala seksi, camat, sekretaris camat, lurah, dan sekretaris lurah.

- 2) Jabatan Fungsional, yaitu jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut pandang fungsinya diperlukan oleh organisasi, misalnya: auditor (Jabatan Fungsional Auditor atau JFA), guru, dosen, dokter, perawat, bidan, apoteker, peneliti, perencana, pranata komputer, statistisi, pranata laboratorium pendidikan, dan penguji kendaraan bermotor (Aldrin, 2017:19).

Menurut ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa jabatan Aparatur Sipil Negara terdiri atas:

- 1) Jabatan administrasi;

Jabatan administrasi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 13 angka 1 terdiri atas:

- a) Jabatan administrator;
 - b) Jabatan pengawas; dan
 - c) Jabatan pelaksana.
- 2) Jabatan fungsional; dan

Menurut ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian terdiri atas:

- a) ahli utama;
- b) ahli madya;
- c) ahli muda; dan
- d) ahli pertama.

Sedangkan Jabatan fungsional keterampilan terdiri atas

:

- a) penyelia;
- b) mahir;
- c) terampil; dan
- d) pemula.

3) Jabatan pimpinan tinggi

Menurut ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa jabatan pimpinan tinggi terdiri atas:

- a) Jabatan pimpinan tinggi utama;
- b) Jabatan pimpinan tinggi madya; dan
- c) Jabatan pimpinan tinggi pratama.

Dalam Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menjelaskan bahwa jabatan Aparatur Sipil Negara dapat diisi dari:

- a) Prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan
- b) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 109 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menyebutkan bahwa:

- a) Jabatan pimpinan tinggi utama dan madya tertentu dapat berasal dari kalangan non-PNS dengan persetujuan Presiden yang pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden.
- b) Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif.

c) Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut ketentuan Pasal 148 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Majamen Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa jabatan Aparatur Sipil Negara tertentu di lingkungan instansi pusat tertentu dapat diisi oleh Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Indonesia. Dalam Pasal 157 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Majamen Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat mengisi JPT (Jabatan Pimpinan Tinggi) pada instansi pemerintahan selain instansi pusat tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148 setelah mengundurkan diri dari dinas aktif.

Dalam Pasal 159 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menyebutkan ketentuan Persyaratan untuk dapat diangkat dalam JPT (Jabatan Pimpinan Tinggi) dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 sebagai berikut:

- a) JPT utama:
 - (1) Memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah pascasarjana;

- (2) Memiliki kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural sesuai standar dan kompetensi jabatan yang ditetapkan;
 - (3) Memiliki pengalaman jabatan dalam bidang tugas yang terkait dengan jabatan yang akan diduduki secara kumulatif paling singkat selama 10 (sepuluh) tahun;
 - (4) Memiliki rekam jejak jabatan, integritas, dan moralitas yang baik;
 - (5) Usia paling tinggi 55 tahun; dan
 - (6) Sehat jasmani dan rohani.
- b) JPT madya:
- (1) Memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah pascasarjana;
 - (2) Memiliki kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural sesuai standar dan kompetensi jabatan yang ditetapkan;
 - (3) Memiliki pengalaman jabatan dalam bidang tugas yang terkait dengan jabatan yang akan diduduki secara kumulatif paling singkat selama 7 (tujuh) tahun;
 - (4) Memiliki rekam jejak jabatan, integritas, dan moralitas yang baik;
 - (5) Usia paling tinggi 55 tahun; dan
 - (6) Sehat jasmani dan rohani.
- c) JPT pratama:
- (1) Memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah sarjana atau diploma IV;
 - (2) Memiliki kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural sesuai standar dan kompetensi jabatan yang ditetapkan;

- (3) Memiliki pengalaman jabatan dalam bidang tugas yang terkait dengan jabatan yang akan diduduki secara kumulatif paling singkat selama 5 (lima) tahun;
- (4) Memiliki rekam jejak jabatan, integritas, dan moralitas yang baik;
- (5) Usia paling tinggi 53 tahun; dan
- (6) Sehat jasmani dan rohani.

b. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara

Menurut ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa Pegawai Negeri Sipil berhak memperoleh:

- 1) Gaji, tunjangan, dan fasilitas;
- 2) Cuti;
- 3) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- 4) Perlindungan; dan
- 5) Pengembangan kompetensi.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negeri wajib:

- 1) Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- 2) Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- 4) Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;

- 6) Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- 7) Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 8) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6. Tinjauan Umum tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

a. Pengertian Kepolisian

Kedudukan kepolisian tidak diatur secara jelas dan tegas dalam UUD 1945, lain halnya dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan angkatan Udara yang diatur secara tegas dalam Pasal 10 UUD 1945, yakni "Presiden. memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Akan tetapi ketentuan dalam Pasal 30 ayat (5) UUD 1945 mensyaratkan adanya tindak lanjut pembentukan Undang-Undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan, hubungan kewenangan Polri dalam menjalankan tugasnya sehingga konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 30 ayat (5) UUD 1945 tersebut dibentuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dimana di dalam Undang-Undang dimaksud lembaga kepolisian diposisikan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden (Febriansyah, 2015:18). Dalam teori ketatanegaraan, bagi negara yang menganut sistem pemerintahan presidensil negara dipimpin oleh seorang Presiden dalam jabatannya selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Dikaitkan dengan makna kepolisian sebagai "alat negara" sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, berarti kepolisian dalam menjalankan wewenangnya berada di bawah Presiden selaku Kepala Negara. Disisi lain fungsi

kepolisian yang mengemban salah satu "fungsi pemerintahan" mengandung makna, bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada kepolisian terutama tugas dan wewenang dibidang keamanan dan ketertiban (Febriansyah, 2015:18).

Sedangkan peranan Kepolisian Republik Indonesia diatur didalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, yaitu merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 1 dan Pasal 2, dijelaskan bahwa Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan aturan perundang-undangan. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Polisi adalah aparat penegak hukum dan penjaga kamtibmas (keamanan dan ketertiban masyarakat) yang setiap saat harus berhubungan dengan masyarakat luas. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, bahwa polisi diartikan *Pertama*, sebagai badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (seperti menangkap orang yang melanggar undang-undang), *kedua*, sebagai anggota dari badan pemerintahan tersebut di atas (pegawai negeri yang bertugas menjaga keamanan).

Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berdasarkan undang-undang memiliki wewenang umum kepolisian. Peraturan

Kepolisian adalah segala peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan (dilihat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 3 dan Pasal 4).

b. Sejarah Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)

Sejarah Kepolisian Republik Indonesia sudah ada sejak zaman Majapahit. Di zaman itu, Patih Gajah Mada merasa perlu membentuk pasukan khusus untuk membantu mengamankan Raja Majapahit, kerajaan dan harta bendanya. Pasukan tersebut diberi nama Bhayangkara. Pada zaman penjajahan Belanda. Banyak orang Eropa yang tinggal di Hindia Belanda mempekerjakan pribumi untuk menjaga kekayaan serta keamanan pribadi mereka. Pada zaman ini dibentuk organisasi yang disebut *Rechts Politie*. Di zaman Hindia Belanda ada beberapa jenis polisi, seperti *bestuurs politie* (pamong praja), *cultur politie* (pertanian), *stands politie* (kota), dan *veld politie* (lapangan).

Zaman penjajahan jepang, organisasi ini semakin rapi strukturnya. Ada 4 wilayah kepolisian yang terbagi menjagi Kepolisian Jawa Madura (Jakata), Kepolisian Sumatera (Bukit Tinggi), Kepolisian Indonesia Timur (Makassar), dan Kepolisian Kalimantan (Banjarmasin). Ketika kemerdekaan Indonesia berhasil diraih, presiden pertama RI Sukarno melantik R.S Sukanto Cokrodiatmojo. Jabatan saat itu sebagai Kepala Kepolisian Negara (KKN). Pada tanggal 1 Juli 1946, jawatan Kepolisian Negara bertanggung jawab langsung pada pimpinan pemerintahan. Sejak saat itulah tanggal tersebut diperingati sebagai Hari Bhayangkara. Polisi dan tentara disatukan dan dikenal sebagai Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) (Andi, 2018).

Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) adalah Kepolisian Nasional di Indonesia yang bertanggung jawab langsung di bawah Presiden. Polri mengemban tugas-tugas kepolisian di seluruh wilayah Indonesia. Polri dipimpin oleh seorang Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri).

c. Tugas dan Wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Menurut ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- 1) Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- 2) Menegakkan hukum; dan
- 3) Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- 1) Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintahan sesuai kebutuhan;
- 2) Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- 3) Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- 4) Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- 5) Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;

- 6) Melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- 7) Melakukan penyelidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya; menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- 8) Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan / atau melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan / atau pihak yang berwenang;
- 9) Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- 10) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 14 ayat 1).

Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang :

- 1) Menerima laporan dan/atau pengaduan;
- 2) Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- 3) Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- 4) Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- 5) Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administrasi kepolisian;

- 6) Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- 7) Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- 8) Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- 9) Mencari keterangan dan barang bukti;
- 10) Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- 11) Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan, pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
- 12) Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

d. Faktor Penghambat Kepolisian Dalam Melaksanakan Tugas

Dalam rangka penegakan hukum Polri sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan fungsinya yang saling berkaitan dengan beberapa situasi dan kondisi masyarakat setempat (Tasaripa, 2013:vol 1).

Dalam praktik penegakan hukum, pihak Kepolisian menghadapi berbagai kendala, baik yang bersifat operasional maupun prosedural legal dan kemudian kendala ini tidak memberikan hasil yang optimal dalam upaya menekan kenaikan angka kriminalitas, bahkan terjadi sebaliknya. Semua hambatan-hambatan tersebut di atas bermuara pada model-model pendekatan yang dipergunakan yang harus didukung dengan profesionalisme, mental, pendidikan bagi setiap anggota Polri (Tasaripa, 2013:vol 1).

Berkenaan dengan hal tersebut, untuk mengetahui hambatan-hambatan terhadap peran dan fungsi yang dilakukan oleh kepolisian pada umumnya dan Polmas pada khususnya,

dengan mempergunakan faktor-faktor umum yang mempengaruhi proses penegakan hukum ialah:

- 1) Faktor hukumnya sendiri;
- 2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas;
- 4) Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Ada tiga faktor yang paling dominan dan menentukan keberhasilan Polri sesuai dengan tujuan dalam sistem peradilan pidana.

- 1) Faktor aparat/Petugas
 - a) Moral Penegak Hukum

Hubungan moral dengan penegakan hukum adalah menentukan suatu keberhasilan dalam penegakan hukum, sebagaimana diharapkan oleh tujuan hukum. Moral penegak hukum adalah salah satu aspek yang sangat menentukan dalam menjalankan peran dan fungsi Polri.

- b) Keterampilan Penegak Hukum

Keterampilan Polri tidak dapat mengikuti kemajuan teknologi yang begitu cepat dan rumit, seperti pengetahuan tentang Teknologi Informasi, banking system kepolisian sangat terbatas jika dibandingkan dengan pengetahuan tersangkanya. Sehingga Polri sebagai penyidik tidak dapat melakukan penyidikan secara maksimal. Selama ini Polri didik dan terbiasa terhadap kejahatan yang bersifat konvensional. White collar crime merupakan tugas yang paling berat

sementara sebagai seorang penyidik mempunyai beban tugas yang banyak karena porsonil kepolisian yang mempunyai tugas dalam hal penyidikan sangat terbatas, sehingga menimbulkan kelebihan beban tugas.

2) Faktor Fasilitas/Peralatan Pendukung

Ketersedian fasilitas atau biasa disebut dengan istilah sarana dan prasarana pendukung proses penegakan hukum merupakan salah satu faktor penting yang ikut mempengaruhi bekerjanya fungsi hukum secara efektif.

3) Kaidah Hukum atau Peraturan Itu Sendiri

Berdasarkan kenyataan yang ada bahwa faktor hukum atau undang-undang itu sendiri merupakan faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan tugas (Tasaripa, 2013:vol 1).

7. Tinjauan Umum tentang Tentara Nasional Indonesia

a. Sejarah Perkembangan Tentara Nasional Indonesia

Dalam sejarahnya Indonesia pada awalnya sama sekali tidak memiliki pasukan tentara, sehingga terbentuklah Badan Keamanan Rakyat (BKR) yang di bentuk dalam sidang PPKI pada tanggal 22 Agustus 1945 dan diumumkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 23 Agustus 1945 yang bukanlah organisasi kemiliteran resmi. BKR sendiri baik di pusat maupun daerah berada di bawah wewenang Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dan KNI Daerah, tidak berada di bawah perintah presiden sebagai panglima tertinggi angkatan peran serta tidak berada di bawah kordinasi Menteri Pertahanan yang dimana BKR hanya disiapkan untuk memelihara keamanan (Hidayatullah, 2017:17).

Melalui Maklumat Pemerintah tanggal 5 Oktober 1945 (hari kelahiran TNI) BKR diubah menjadi Tentara Keselamatan Rakyat (TKR), kemudian berubah nama menjadi Tentara Republik Indonesia (TRI), hingga akhirnya pada tanggal 5 Mei

1947 berubah nama menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI), Presiden Soekarno mengeluarkan keputusan mempersatukan TRI dengan barisan-barisan bersenjata lainnya menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Tentara Nasional Indonesia merupakan institusi militer Republik Indonesia. Kata militer itu sendiri tidak lain merupakan suatu pengertian mengenai kekuatan angkatan bersenjata atau angkatan perang suatu negara yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sementara itu tentara adalah warga negara yang dipersiapkan dan dipersenjatai untuk tugas-tugas pertahanan negara guna menghadapi ancaman militer maupun ancaman bersenjata lainnya, yang dimana tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Menurut UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia,

Pasal 2

Jati diri Tentara Nasional Indonesia adalah :

- a. Tentara Nasional Indonesia;
- b. Tentara pejuang, yaitu tentara yang berjuang menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak mengenal menyerah dalam melaksanakan dan menyelesaikan tugasnya;
- c. Tentara nasional yaitu tentara kebangsaan Indonesia yang bertugas demi kepentingan negara dan diatas kepentingan daerah, ras dan golongan agama; dan
- d. Tentara Profesional yaitu tentara yang terlatih, terdidik dan diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.

b. Peran, Fungsi, dan Tugas Tentara Nasional Indonesia

Menurut ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyebutkan

bahwa Tentara Nasional Indonesia berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.

Tentara Nasional Indonesia sebagai alat pertahanan negara mempunyai fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, yaitu :

- 1) Penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa;
- 2) Penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) angka 1; dan
- 3) Pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

Dalam penjelasan Pasal 30 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa Tentara Nasional Indonesia terdiri atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.

Sedangkan tugas pokok Tentara Nasional Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyebutkan bahwa tugas TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

8. Hukum Tata Negara Islam

a. Pengertian Ketatanegaraan Islam

Ketatanegaraan Islam merupakan sejumlah tafsiran umat Islam terhadap teks-teks dalil, baik Al-Qur'an atau Al-Hadis, yang dianggap sebagai sumber dan aturan kekuasaan politik. Pemaknaan ini melahirkan kajian sumber otentik mengenai tata atur ketatanegaraan. Apa yang ditafsirkan umat Islam dari ayat Al-Qur'an dan Al-Hadis merupakan doktrin politik yang menjadi landasan mereka dalam berpersepsi dan beraktivitas di ranah kenegaraan (Suntana, 2011:13-14).

Negara Islam merupakan negara yang menjadikan Islam sebagai agama resmi negara dan tercantum dalam undang-undangnya. Sebutan untuk negara Islam (*ad-daulah al-islamiyah*). Negara Islam adalah suatu pemerintahan yang undang-undang dasar dan sistem-sistem hukumnya menggunakan syariat Islam. Sebagai ciri khas, undang-undang negara Islam memosisikan setara antara urusan politik, ekonomi, dan agama. Hal-hal yang terkait dengan urusan kehidupan beragama, termasuk moralitas masyarakat, diatur oleh undang-undang yang dikeluarkan oleh negara (Suntana, 2011:85-86).

Fiqh *siyasah* adalah hukum Islam yang objek bahasannya tentang kekuasaan. Apabila disederhanakan, fiqh siyasah meliputi hukum tata negara, administrasi negara, hukum internasional, dan hukum ekonomi. Apabila dilihat dari sisi hubungan, fiqh siyasah berbicara tentang hubungan antara rakyat dan pemimpinnya sebagai penguasa yang konkret di dalam ruang lingkup satu negara atau antarnegara atau dalam kebijakan-kebijakan ekonominya baik nasional maupun internasional (Djazuli, 2006:147).

Kekuasaan negara terbagi dalam tiga bidang yaitu:

- 1) Lembaga *legislatif*. Lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang.
- 2) Lembaga *eksekutif*. Lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang.
- 3) Lembaga *yudikatif*. Lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman (Situmorang, 2012:21).

Menurut Abdul Kadir Audah sebagaimana dikutip dalam buku Jubair Situmorang (Situmorang, 2012:21), menjelaskan bahwa kekuasaan negara Islam dibagi menjadi lima bidang, yaitu:

- 1) Kekuasaan penyelenggara undang-undang (*tanfiziyyah*);
- 2) Kekuasaan pembuat undang-undang (*tashri'iyah*);
- 3) Kekuasaan kehakiman (*qadhaiyah*);
- 4) Kekuasaan keuangan (*maliyah*);
- 5) Kekuasaan pengawasan masyarakat (*muraqabah wa taqwim*).

Pembagian kekuasaan tersebut tidak selamanya mengikat, tentunya tergantung kepada situasi dan kondisi daerah yang bersangkutan disesuaikan dengan kepentingan dan kebutuhan masing-masing. Namun masing-masing *sulthan* tersebut dalam teori kenegaraan Islam satu sama lain saling menunjang, dan ada integrasi serta tidak dipisahkan secara tajam, seperti teori yang sudah dikenal yang dicetuskan oleh Montesquieu dengan Trias Politika yang pada praktiknya memisahkan tugas lembaga-lembaga tersebut (Syafe'i, 2012:103).

Trias politika ialah kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan. *Pertama*, kekuasaan legislatif atau kekuasaan yang membuat undang-undang. *Kedua*, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan yang melaksanakan undang-undang. *Ketiga*, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan yang mengadili atas pelanggaran undang-undang. Trias politika ini sebaiknya tidak diserahkan

kepada orang sama, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa (Syafe'i, 2012:103).

Trias politika ada kesamaan dengan teori kekuasaan negara dalam Islam. *Sulthan at-Tasyri'iyah* identik dengan kekuasaan lembaga legislatif. *Sulthan at-Tanfidziyah* sama dengan lembaga eksekutif. *Sulthan al-Qadhaiyah* identik dengan lembaga yudikatif. Pemegang kekuasaan negara dalam Islam, baik pada lembaga legislatif, eksekutif atau yudikatif, pada hakikatnya merupakan pendelegasian mandat dari Allah Swt. untuk mengatur negara itu sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum-Nya. Mereka itu disebut *Ulil Amri* (Syafe'i, 2012:103).

Kekuasaan dalam negara Islam baik eksekutif (khalifah atau imam) atau pun legislatif (*ahlul halli wal 'aqdi* atau *Ahlu ar-Ra'yi*) adalah amanat Allah Swt., yang dikuasakan untuk menjalankannya kepada orang-orang yang telah mendapatkan mandat (*ulil amri*) kepada mereka diharuskan menjalankan ajaran-ajaran dan hukum-hukum yang terkandung dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah yang dalam menjalankan amanat kekuasaan Allah itu rakyat diwajibkan mentaati mereka seperti wajibnya mentaati Allah dan Rasul (Syafe'i, 2012:103-104).

b. Unsur-Unsur Negara Islam

Negara Islam mempunyai 4 unsur, diantaranya adalah sebagai berikut :

1) Rakyat

Rakyat dalam pengertian negara Islam adalah kumpulan orang yang menetap di negara Islam, yaitu komunitas muslim yang yakin terhadap Islam sebagai agama, sistem undang-undang, akidah, dan politik. Termasuk rakyat dalam pengertian negara Islam adalah orang-orang nonmuslim yang mengikat perjanjian dengan

pihak penguasa dan tunduk terhadap sistem hukum yang dijalankan.

2) Wilayah

Wilayah dalam pengertian ketatanegaraan Islam adalah setiap teritorial yang berada dalam kekuasaan kaum muslim, baik darat, lautan maupun udara. Di wilayah tersebut, setiap warga negara Islam memiliki hak penuh untuk hidup dan mendapatkan sumber-sumber kehidupan.

3) Pemerintahan yang berdaulat

Pemerintahan dalam pengertian ketatanegaraan Islam adalah badan-badan negara yang memiliki kekuasaan untuk memerintah di dalam wilayah negara Islam. Keberadaan pemerintahan merupakan pembeda antara kumpulan individu yang dikatakan sebagai negara dan kumpulan individu nonnegara.

Kriteria pemerintahan yang berdaulat dalam suatu negara adalah sebagai berikut:

- a) Ditaati oleh setiap individu untuk setiap kebijakan dan aturan yang dibuat;
- b) Dipercaya untuk menyelesaikan segala permasalahan yang dihadapi rakyat sehingga keputusan yang dikeluarkannya diterima oleh mereka;
- c) Setiap larangan dan sanksi yang menyertainya diikuti.

c. Bentuk Negara Islam

Bentuk negara Islam adalah negara kesatuan (*nizham wahdah*), yaitu negara yang menempatkan pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan wewenang legislasi (*tasyri'*). Dalam negara Islam, khalifah tidak diperkenankan menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah secara otonom, baik dalam hal hukum, politik,

maupun ekonomi. Dengan demikian, salah satu efek hukum politiknya, hubungan dengan negara lain tidak bisa dilakukan, kecuali oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat (khalifah) merupakan satu-satunya aktor hubungan luar negeri. Dalam hal ini bentuk negara, negara Islam menganut sistem sentralisasi, sebagai kebalikan dari sistem desentralisasi. Semua kebijakan dan peraturan, dalam negara kesatuan Islam diproses dan diputus oleh khalifah (kekuasaan pusat). Sementara itu, penguasa daerah (*amir al-bilad*) hanya pelaksana kebijakan dan peraturan tersebut (Situmorang, 2012:306).

d. Bentuk Pemerintahan Negara Islam

Bentuk pemerintahan negara Islam pada masa Nabi Muhammad SAW. dapat diidentifikasi sebagai pemerintahan *syurakrasi*, pemerintahan yang menjadikan musyawarah (*syura*) sebagai landasan dan metode mengelola negara. *Syurakrasi* merupakan sistem pemerintahan yang melibatkan dan setiap pengambilan keputusan dan pelaksanaan setiap program.

Dalam teori ketatanegaraan modern, terdapat beberapa bentuk pemerintahan, di antaranya adalah monarki, oligarki, dan demokrasi. Apabila pemerintahan itu terletak di tangan “satu” orang, pemerintahan itu disebut monarki. Jika suatu pemerintahan terletak pada beberapa orang, pemerintahan itu disebut oligarki. Sementara itu, jika kekuasaan pemerintahan terletak di tangan rakyat bersama-sama, pemerintahan itu disebut demokrasi (Suntana, 2011:93-94).

e. Sumber Hukum Tata Negara

Dalam *fiqh Islam*, yang diartikan sebagai sumber hukum itu, di satu pihak berarti “sumber rujukan”, tetapi di lain pihak kadang-kadang dapat diidentikkan dengan pengertian metode

penalaran hukum (*legal reasoning*). Yang dianggap sebagai sumber hukum adalah Al-Qur'an, al-Sunnah, ijma' dan qiyas (Sirajuddin dan Winardi, 2015:123).

Hukum tata negara mempunyai peran penting dalam rangka dalam rangka penataan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan atas dasar sistem yang diacu dalam konstitusi. Dalam konstitusi, diatur dasar-dasar penataan mengenai kekuasaan negara, baik atas orang ataupun atas benda (Asshiddiqie, 2012:112).

Sumber Hukum Tata Negara mencakup sumber Hukum dalam arti materil dan sumber Hukum dalam arti formal. Sumber Hukum materil Tata Negara adalah sumber yang menentukan isi kaidah Hukum Tata Negara. Termasuk ke dalam sumber Hukum dalam arti materil ini misalnya:

- 1) Dasar dan pandangan hidup bernegara
- 2) Kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah Hukum Tata Negara (Sirajuddin & Winardi, 2015: 11).

Selanjutnya, sumber Hukum Tata Negara dalam arti formal menurut Bagir Manan terdiri atas:

- 1) Hukum perundang-undangan ketatanegaraan;
- 2) Hukum adat ketatanegaraan;
- 3) Hukum kebiasaan ketatanegaraan;
- 4) Yurisprudensi ketatanegaraan;
- 5) Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan;
- 6) Doktrin ketatanegaraan. (Sirajuddin & Winardi, 2015: 11).

Khusus dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara pada umumnya (*verfassungsrechtslehre*), yang biasa diakui sebagai sumber Hukum adalah:

- 1) Undang-undang Dasar dan Peraturan Perundang-undangan tertulis;

- 2) Yurisprudensi peradilan;
- 3) Konvensi ketatanegaraan atau constitutional conventions;
- 4) Hukum internasional tertentu; dan
- 5) Doktrin ilmu Hukum Tata Negara tertentu (Asshiddiqie, 2015: 128).

Selanjutnya sumber Hukum Tata Negara dilihat dari sumber Hukum formal dalam Hukum Tata Negara Indonesia antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945:
 - a) Keputusan Ketetapan MPR
 - b) Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
 - c) Peraturan Pemerintah
 - d) Presiden
 - e) Peraturan pelaksana lainnya
- 2) Konvensi ketatanegaraan (convention)
- 3) Traktat (perjanjian) (Radjab, 2005: 18).

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengatur hirarki peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) UUD Negara RI Tahun 1945;
- 2) Ketetapan MPR;
- 3) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi dan;
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat (Dilihat dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

f. Asas-asas Hukum Tata Negara

Menurut Hasbi ash-Shiddieqy di dalam bukunya “Asas-asas hukum tata negara menurut syariat Islam” sebagaimana dikutip oleh Djazuli di dalam bukunya *Fiqh siyasah* (Djazuli, 2003:105), menjelaskan bahwa berdasarkan penjabaran surat an-Nisa; yaitu ayat 58 dan 59, yang berbunyi;

﴿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 ۝٥٨ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ۝٥٩﴾

Artinya: *Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul*

(sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya (Q.S An-Nisa' Ayat 58-59).

Berdasarkan penjabaran dua buah ayat surah an-Nisa' tersebut, bahwa panca dasar pemerintahan Islam, yaitu:

- 1) Menunaikan amanah;
- 2) Menegakkan keadilan;
- 3) Menaati Allah dan Rasul-Nya;
- 4) Menegakkan kedaulatan rakyat dengan jalan mengadakan permusyawaratan/perwakilan rakyat dan mengangkat kepala negara menurut kehendak rakyat;
- 5) Menjalankan hukum-hukum dan undang-undang dengan sebaik-baiknya dan sejujurnya.

g. Prinsip Negara Hukum Islam

Fungsi negara dalam pandangan Islam, yakni Islam bukan hanya merupakan satu agama tetapi juga merupakan satu ideologi yang mampu memberikan gambaran tentang kehidupan bernegara. Negara yang dicita-citakan oleh Islam adalah sebuah negara yang adil, makmur yang diridhai Tuhan Yang Maha Esa (*baladun thoyibun wa robbun ghofur*). Sedangkan di bidang politik, Islam menghendaki suatu pemerintahan yang berdasarkan musyawarah. Kemudian di bidang ekonomi, Islam sebenarnya menganut paham sosialisme, misalnya dibuktikan dengan adanya kewajiban membayar zakat. Sementara di bidang sosial, Islam menganggap bahwa semua manusia mempunyai derajat dan hak yang sama. Perbedaan berdasarkan kekayaan, warna kulit, keturunan darah, kedudukan dan hal-hal yang tinggi rendahnya kedudukan manusia semata-mata hanyalah berdasarkan tebal dan tipisnya iman seseorang (Syaiful, 2018:191).

Mengenai prinsip-prinsip negara hukum Islam, maka perlu dipahami terlebih dahulu doktrin pemegang kekuasaan dalam

ajaran Islam, sebagaimana yang tertuang di dalam Al-Qur'an. Sebagaimana firman Allah dalam Q.S Al-Maidah ayat 17, dijelaskan bagaimana kekuasaan Allah Swt:

وَاللَّهُ مُلْكُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا بَيْنَهُمَا يَخْلُقُ مَا يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ١٧

Artinya: *Kepunyaan Allahlah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada diantara keduanya; Dia menciptakan apa yang dikehendaki-Nya. Dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.*

Ayat diatas secara jelas menginformasikan bahwa sesungguhnya penguasa hakiki dan mutlak adalah Allah Swt. Kekuasaannya sangat luas dan tidak terbatas, mencakup segala sesuatu yang ada di alam semesta ini. Kekuasaan Allah Swt. tersebut, dalam kaitannya dengan manusia, maka hal ini dapat dilihat dalam Al-Qur'an Surat Al-Baqarah ayat 30:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ٣٠

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

Dialog antara Allah Swt. dengan para malaikat di atas, menunjukkan keinginan Allah Swt. untuk menjadikan atau menmpatkan manusia sebgai khalifah-Nya di muka bumi. Sehingga jelaslah bahwa manusia merupakan makhluk ciptaan Allah Swt. yang diberikan amanah untuk menjadi kekhalifahan itu. Dalam kedudukannya sebagai khalifah, maka manusia diberikan kekuasaan oleh Allah Swt., untuk mengurus dan

mengelola kehidupan di atas muka bumi, sesuai dengan tuntutan yang telah digariskan dalam hukum Islam (Syaiful, 2018:192).

Kekuasaan yang telah diamanahkan kepada manusia, memiliki jenis yang beragam, mulai dari amanah untuk memimpin diri sendiri, memimpin keluarga, memimpin di lingkungan pendidikan, di organisasi kemasyarakatan, termasuk memimpin dalam organisasi kekuasaan yakni negara. Negara sebagai bagian dari kekuasaan yang diamanahkan oleh Allah Swt., haruslah dijalankan dan dikelola sesuai prinsip-prinsip negara hukum Islam. Setidaknya ada sembilan prinsip umum demokrasi dalam Islam, yakni prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah dalam menjalankan kekuasaan, prinsip keadilan dalam negara, prinsip persamaan dalam negara, prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap HAM, prinsip peradilan bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat (Syaiful, 2018:193).

Pertama, Prinsip kekuasaan sebagai amanah. Perkataan amanah tercantum dalam Al-Qur'an surat An-Nisa' ayat 58;

﴿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﴾

٥٨

Artinya: *Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.*

Dalam konteks “kekuasaan negara” perkataan amanah itu dapat dipahami sebagai suatu pendelegasian atau pelimpahan dan arena itu kekuasaan dapat disebut sebagai “mandat” yang bersumber atau berasal dari Allah. Rumusan kekuasaan dalam

nomokrasi Islam adalah: “Kekuasaan adalah suatu karunia atau nikmat Allah yang merupakan suatu amanah kepada manusia untuk dipelihara dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip-prinsip dasar yang telah ditetapkan dalam Al-Qur’an dan dicontohkan oleh Sunnah Rasulullah. Kekuasaan itu kelak harus dipertanggungjawabkan kepada Allah (Syaiful, 2018:193-194).

Dalam nomokrasi Islam kekuasaan adalah suatu karunia atau nikmat Allah. Artinya, ia merupakan rahmat dan kebajikan baik bagi rakyatnya. Ini dapat terjadi, apabila kekuasaan itu diimplementasikan menurut petunjuk Al-Qur’an dan tradisi Nabi Muhammad. Sebaliknya, kalau kekuasaan itu diterapkan dengan cara menyimpang atau bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dalam Al-Qur’an dan tradisi nabi, maka akan hilanglah makna hakiki kekuasaan yang merupakan karunia atau nikmat Allah. Dalam keadaan seperti itu, kekuasaan bukan lagi merupakan karunia atau nikmat Allah, melainkan kekuasaan yang semacam ini akan menjadi bencana dan laknat Allah (Syaiful, 2018:194).

Karena dalam nomokrasi Islam, kekuasaan adalah amanah dan setiap amanah wajib disampaikan kepada yang berhak menerimanya, kekuasaan wajib disampaikan kepada yang berhak menerimanya, dalam arti dipelihara dan dijalankan atau diterapkan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip-prinsip nomokrasi Islam yang digariskan dalam Al-Qur’an dan dicontohkan tradisi nabi. Penyampaian amanah dalam konteks kekuasaan mengandung suatu implikasi bahwa ada larangan bagi pemegang amanah itu untuk melakukan suatu *abuse* atau penyalahgunaan kekuasaan yang ia pegang. Apa pun bentuk penyalahgunaan terhadap kekuasaan dapat dianggap melanggar garis hukum yang pertama dan yang kedua sebagaimana disebutkan di atas. Kecuali itu, garis hukum yang kedua berkaitan

erat dengan garis hukum yang pertama. Menegakkan keadilan adalah suatu perintah Allah, apabila kekuasaan itu dihubungkan dengan keadilan, maka dalam demokrasi Islam implementasi kekuasaan negara melalui suatu pemerintahan yang adil merupakan suatu kewajiban penguasa (Syaiful, 2018:195).

Dalam demokrasi Islam yudikatif, kepolisian dan lain-lain, dengan keadilan merupakan dua sisi yang tidak dapat dipisahkan. Kekuasaan harus selalu didasarkan kepada keadilan, karena prinsip keadilan dalam Islam menempati posisi yang sangat berdekatan dengan takwa. Sedangkan takwa merupakan suatu tolak ukur untuk menempatkan seorang manusia yang beriman (Muslim) pada posisi yang paling tinggi dalam pandangan Allah yang dia namakan sebagai “orang yang termulia di antara manusia” sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur’an surah Al-Hujarat ayat 13:

إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَنْفَقَكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ١٣

Artinya: *Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling takwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.*

Rasulullah dalam suatu ucapannya kepada seorang sahabat bernama Abu Dza berkata: *“Hai Abu Dzar, engkau yang lemah dan sesungguhnya jabatan sebagai pemimpin adalah amanah yang berat dan kelak pada hari kiamat ia akan menjadi penyebab kehinaan dan penyesalan kecuali bagi orang yang telah mengambilnya dengan cara yang benar dan melunasi kewajiban-kewajiban yang harus dipikulnya”*. Hadis lain juga mengajarkan:

عن ابن عمر عن النبي قال: كل كم راع وكل كم مسئول عن رعيته فلا مام الذي على الناس راع وهو مسئول

“Ketahuilah bahwa kamu sekalian adalah pemimpin dan kamu sekalian akan dimintai pertanggungjawaban mengenai orang yang dipimpinya. Seorang kepala negara adalah pemimpin

bagi rakyatnya dan ia akan dimintai pertanggungjawaban mengenai rakyatnya” (Djazuli, 2003:7).

Rasulullah dengan tegas menyatakan bahwa kepemimpinan dan tugas pekerjaan (jabatan) adalah amanah. Amanah mengharuskan memilih seseorang yang paling pantas untuk mengemban sebuah jabatan.

Kedua, Prinsip musyawarah dalam menjalankan kekuasaan. Dalam Al-Qur’an ada dua ayat yang menggarriskan prinsip musyawarah sebagai salah satu prinsip dasar nomokrasi Islam. Sebagaimana firman Allah Swt:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ٣٨

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

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِن حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ١٥٩

Artinya: Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya (Q.S Ali-Imran ayat 159).

Makna yang terkandung dalam ayat diatas adalah umat Islam wajib bermusyawarah dalam memecahkan masalah kenegaraan. Kewajiban ini terutama dibebankan kepada setiap penyelenggara kekuasaan negara dalam melaksanakan kekuasaannya itu.

Ketiga, Prinsip keadilan dalam negara. Prinsip keadilan dalam nomokrasi Islam, harus selalu dikaitkan dengan fungsi kekuasaan, yakni kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan adil, jujur dan bijaksana.

Keempat, Prinsip persamaan dalam negara.

Kelima, Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar tersebut dalam nomokrasi Islam ditekankan pada tiga hal yaitu: 1) persamaan manusia; 2) martabat manusia; dan 3) kebebasan manusia.

Keenam, Prinsip peradilan. Dalam melaksanakan prinsip peradilan bebas hakim wajib memerhatikan pula prinsip *amanah*, karena kekuasaan kehakiman yang berada di tangannya adalah suatu amanah dari rakyat kepadanya yang wajib ia pelihara dengan sebaik-baiknya.

Ketujuh, Prinsip perdamaian.

Kedelapan, Prinsip kesejahteraan. Prinsip kesejahteraan dalam nomokrasi Islam bertujuan mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi masyarakat atau rakyat. Tugas itu dibebankan kepada penyelenggara negara dan masyarakat.

Kesembilan, Prinsip ketaatan rakyat. Prinsip ini ditegaskan di dalam surah An-Nisa' ayat 59 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ٥٩

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang*

demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Hazairin menafsirkan ayat diatas, sebagaimana dikutip dalam buku Syaiful (Syaiful, 2018:200), bahwa “menaati Allah” ialah tunduk kepada ketetapan-ketetapan Allah”, “mantaati Rasul” ialah “tunduk kepada ketetapan-ketetapan Rasul yaitu Nabi Muhammad Saw. dan “mentaati ulil amri” ialah tunduk kepada ketetapan-ketetapan petugas-petugas kekuasaan masing-masing dalam lingkungan tugas kekuasaannya.

h. Jabatan dalam Pemerintahan Islam

Jabatan para pembantu dan wakil khalifah adalah *al-Wazaarah* (jabatan tingkat pusat, kementerian) dan *imaarah al-aqaaliim* (jabatan tingkat daerah).

1) *Al-Wizarah*

Al-Wizarah merupakan jabatan tingkat pusat, kementerian. Al-Mawardi menjelaskan seluk beluk jabatan *al-wizaarah* dan membaginya menjadi dua klasifikasi, yaitu *wizarah tafwiidh* dan *wizaarah tanfiidz*.

a) *Wizarah Tafwiidh*

Imam menunjuk seseorang sebagai pembantunya (wazir, menteri) yang ia pasrahi mengurus berbagai urusan berdasarkan pandangannya sendiri dan memberlakukannya berdasarkan ijtihadnya sendiri. Pada masa sekarang, jabatan ini mirip dengan jabatan perdana menteri.

Ini adalah jabatan paling krusial setelah jabatan khilafah. Ini karena wazir *mufawadh* (menteri yang memegang jabatan *wizarah tafwiidh*) memiliki semua kewenangan dan otoritas khilafah, seperti menunjuk dan mengangkat para pejabat negara, menangani bidang

mazhaalim, membawahi dibidang militer, menunjuk panglima militer, dan melaksanakan urusan yang menurut pandangannya perlu untuk dilaksanakan. Prinsip pokok jabatan ini: setiap hal yang boleh dilakukan oleh khalifah boleh dilakukan oleh oleh *wazir mufawwadh*, dengan kata lain, kewenangan yang dimiliki oleh khalifah juga dimiliki oleh *wazir mufawwadh* kecuali tiga hal saja, yaitu sebagai berikut:

- (1) *Wilayah al-'ahdi* (menunjuk putra mahkota). Khalifah atau imam memiliki kewenangan menunjuk dan merekomendasikan orang yang akan menggantikannya kelak, namun kewenangan ini tidak dimiliki oleh *wazir mufawwadh*.
- (2) Imam bisa mengajukan pengunduran diri dari jabatan kepemimpinannya kepada umat, sedangkan hal ini tidak bisa dilakukan oleh *wazir mufawwadh*.
- (3) Imam bisa mencopot pejabat yang ditunjuk oleh *wazir mufawwadh*, namun *wazir mufawwadh* tidak bisa mencopot pejabat yang diangkat oleh imam (Az-Zuhaili, 2011:346).

b) *Wizaarah Tanfiidz*

Posisi jabatan ini lebih rendah dari posisi jabatan *wizaarah tafwiidh*. Ini karena *wazir tanfiidz* hanya bertugas menjalankan rencana, pandangan, inisiatif, pengaturan, dan kebijakan imam. *Wazir tanfiidz* tidak memiliki wewenang independen untuk membuat aturan, arahan, dan kebijakan. Ia memiliki spesifikasi tugas yang terbatas, yaitu sebagai berikut:

- (1) Melaporkan kepada khalifah tentang berbagai permasalahan yang ada;

(2) Melaksanakan dan merealisasikan perintah-perintah khalifah yang disampaikan kepadanya (Az-Zuhaili, 2011:348).

2) *Imaarah al-Aqaaliim* (Jabatan Tingkat Daerah atau Provinsi)

Jabatan wilayah atau *imaarah* dibagi menjadi dua, yaitu *imaarah* umum dan *imaarah* khusus.

a) Imaarah Umum (Jabatan Setingkat Gubernur yang Memiliki Wewenang dan Otoritas Umum)

Imaarah umum yaitu jabatan yang menengani semua urusan yang berhubungan dengan wilayah atau daerah provinsi, baik yang berkaitan dengan masalah peradilan dan urusan keuangan. *Imaarah* umum ada dua macam, yaitu *imaarah istikfaa'* (jabatan gubernur yang ditunjuk dan diangkat oleh khalifah atau pemimpin pusat) dan *imaarah istiilaa'* (jabatan gubernur yang didapatkan secara pusat mau tidak mau harus mengakuinya).

(1) *Imaarah Istikfaa'*

Imaarah Istikfaa' adalah jabatan gubernur yang diperoleh oleh seseorang yang kapabel berdasarkan penunjukkan dan pengangkatan oleh imam untuk menjalankan pemerintahan dan kepemimpinan daerah provinsi tertentu sehingga ia memiliki wewenang dan otoritas umum, namun terbatas hanya pada lingkup daerah provinsi yang berada dibawah kepemimpinannya.

Tugas-tugas yang dijalankan oleh para pemegang jabatan *imaarah* ini ada tujuh, yaitu sebagai berikut:

(a) Menangani pengaturan pasukan dan penempatannya serta menentukan besaran gaji

pasukan kecuali jika imam atau khilafah telah menentukannya, mereka harus mengikuti ketentuan khilafah tersebut;

- (b) Menangani masalah hukum dan mengangkat qadhi;
- (c) Menangani masalah pengumpulan *kharaaj* dan sedekah, mengangkat pegawai yang bertugas untuk itu, serta mendistribusikan hasil *khaaraj* dan sedekah yang memang harus didistribusikan kepada pihak-pihak yang berhak mendapatkan;
- (d) Melindungi agama, menjaga hal-hal yang harus dihormati, dan menjaga agama dari distrorsi dan manipulasi;
- (e) Menegakkan hudud (sanksi hukuman) menyangkut tindakan pelanggaran terhadap hak Allah SWT;
- (f) Mengimami shalat jumat dan shalat jamaah atau menunjuk orang yang bertugas untuk itu;
- (g) Menyediakan segala fasilitas dan kemudahan pelaksanaan ibadah haji setiap tahun.

(2) *Imarah Istiila*

Imarah Istiila adalah kepemimpinan daerah yang didapatkan oleh seseorang secara paksa tanpa penunjukan dan pengangkatan oleh imam atau khilafah.

- b) *Imarah Khusus* (Jabatan Setingkat Gubernur yang Wewenang, Kompetensi, dan Otoritasnya sudah Dibatasi dan Tidak Umum Lagi)

Imarah Khusus yaitu jabatan *imarah* yang wewenang dan otoritasnya sudah dibatasi pada bidang-bidang kerja tertentu dan tidak umum lagi. Al-Mawardi

mengkhususkan wewenang dan otoritas *imaarah* hanya pada urusan-urusan keamanan dan pertahanan. Ia mengatakan bahwa *imaarah* khusus adalah dimana otoritas dan wewenang amir hanya terbatas pada pengurusan masalah militer, pengaturan warga negaranya, melindungi serta mempertahankan kedaulatan dan keutuhan wilayah teritorial negara, serta melindungi hal-hal yang harus dijaga dan dilindungi. Amir khusus tidak memiliki wewenang dan otoritas menangani urusan peradilan, hukum, pengumpulan *kharaaj* dan sedekah (Az-Zuhaili, 2011:350-354).

B. Penelitian Relevan

Untuk mengetahui bahwa penelitian yang akan di lakukan ini sudah di teliti atau belum dan mengetahui perbedaan serta kesamaan dalam suatu penelitian terdahulu, maka terdapat beberapa penelitian yang relevan dengan tema penelitian yang penulis pilih diantaranya sebagai berikut:

1. Dalam skripsi yang di tulis oleh Leni Nur Indah Sari (2018) Nim: C75214015 Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel yang berjudul "*Pengisian Jabatan Sementara Gubernur Dari Kepolisian Republik Indonesia Persepektif Fiqh Siyasa*". Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan yang dituangkan dalam dua rumusan masalah yaitu: Bagaimana pengisian jabatan sementara Gubernur dari Kepolisian Reoublik Indonesia?, Bagaimana pengisian jabatan sementara Gubernur dari Kepolisian Reoublik Indonesia prespektif fiqh siyasah?. Metode penelitian yang digunakan dalam pembuatan skripsi ini adalah penelitian normatif dengan teknik pengumpulan data dengan cara membaca, merangkum, menelaah dan mencatat hal-hal yang berhubungan dengan penelitian seperti buku,

undang-undang, jurnal, artikel, koran, internet. Kesimpulan yang diperoleh dari skripsi ini adalah bahwa pengisian jabatan sementara Gubernur seharusnya dari pejabat yang ditunjuk dan yang telah diatur dalam undang-undang yang ada.

2. Wahyu (2019), Nim: 111 4048 0000 035 Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta dalam skripsinya yang berjudul "*Penempatan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Aktif Dalam Pemerintahan (Studi Kasus Penempatan Kamjen Pol Moehamad Irawan Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur Jawa Barat)*". Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan yang dituangkan dalam dua rumusan masalah yaitu: Apa pertimbangan Menteri Dalam Negeri menempatkan Komjen Pol Moehammad Irawan sebagai pelaksana tugas Gubernur Jawa Barat?, Apa dasar hukum Menteri Dalam Negeri menempatkan Komjen Pol Moehammad Irawan sebagai pelaksana tugas Gubernur?, Bagaimana kedudukan anggota Kepolisian Aktif Komjen Pol Moehammad Irawan sebagai pelaksana tugas Gubernur Jawa Barat?. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dan *liberary research* dengan menggunakan pengkajian terhadap peraturan, perundang-undangan, buku-buku, dan jurnal yang berkaitan dengan judul skripsi ini. Kesimpulan yang diperoleh dari skripsi ini adalah bahwa secara teori dan undang-undang penempatan anggota Kepolisian aktif tidak dibenarkan.

Dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Yang membedakan adalah karena dalam skripsi ini mengkaji tentang Prespektif Konstitusi Inonesia dan Hukum Tata Negara Islam Terhadap Pelaksana Tugas Kepala Daerah Oleh Aparatur Negara.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah jenis penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan pendekatan normatif. Pendekatan Normatif dimaksudkan adalah meneliti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pandangan konstitusi Indonesia dan hukum tata negara Islam terhadap pejabat sementara kepala daerah oleh aparatur negara (Mestika Zed, 2008:3).

B. Latar dan Waktu Penelitian

Adapun latar penelitian yang penulis lakukan yaitu di perpustakaan, toko buku, dan tempat-tempat yang memungkinkan untuk mendapatkan literatur yang berhubungan dengan penelitian penulis.

Adapun waktu penelitian untuk penulisan skripsi ini berlangsung dari bulan Maret 2019 – Agustus 2019.

Tabel 3.1 Waktu Penelitian

No	Kegiatan	Bulan Penelitian					
		Maret 2019	April 2019	Mei 2019	Juni 2019	Juli 2019	Agt 2019
1	Menyiapkan bahan-bahan	√					
2	Mengajukan Proposal		√				
3	Bimbingan proposal skripsi		√	√			
4	Seminar proposal			√			

5	Melakukan penelitian kepastakaan					√	
6	Bimbingan skripsi					√	√
7	Munaqasyah						√

C. Instrument Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data penelitian. Instrumen yang peneliti gunakan ialah:

1. Alat tulis berupa pensil atau pulpen.
2. Kertas atau kartu catatan penelitian untuk digunakan mencatat bahan yang berbeda-beda. Dalam hal ini setidaknya ada tiga macam jenis kartu catatan penelitian yang perlu dibedakan:
 - a. Penacatatan informasi sumber atau *bibliografi kerja*.
 - b. Untuk membuat catatan bacaan dari sumber publikasi yang berbeda-beda seperti buku, jurnal, majalah, surat kabar dan lain-lain; atau bahan-bahan yang diperoleh dari sumber non-cetak atau elektronik microfilm, mikrofis atau bahkan informasi dari acara televise sekalipun.
 - c. Lembaran kerja khusus, baik untuk mencatat pertanyaan-pertanyaan penelitian, maupun untuk membuat agenda kerja dan lain-lain.
3. Sebuah kotak menyimpan kartu (Mestika Zed, 2008:18).

D. Sumber Data

1. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 2015;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - d. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia;
 - e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Negeri Sipil,
 - g. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari literatur hukum, fiqh siyasah, Qanun dusturi al-Islami, Al-Ahkamus sulthaniyyah wal-wilayatud diiniyah, artikel yang berasal dari jurnal, internet, dokumen skripsi, dan komentar-komentar para ahli dan pakar hukum.

3. Sumber Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan informasi lebih lanjut terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder antara lain Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, majalah, koran, blog, dan lainnya.

E. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah kegiatan mencari dan mencatat data yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan terkait dengan topik atau masalah yang diteliti. Studi kepustakaan dalam penelitian ini

diperoleh dari sumber data sekunder dan sumber data tersier yang meliputi buku-buku, dokumen resmi, artikel ilmiah, referensi jurnal, dan sumber-sumber tertulis lain baik cetak maupun elektronik yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

F. Teknik Analisis Data

Analisis data pada penelitian kepustakaan dengan pendekatan normatif yang menggunakan analisis peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer. Kemudian didukung dengan buku-buku, literatur hukum dan lain sebagainya.

Bahan hukum yang telah berhasil dikumpulkan dilakukan analisis yakni deskripsi, interpretasi, evaluasi dan sistematisasi. Teknik deskripsi yakni menguraikan suatu fenomena yang terjadi. Teknik interpretasi atau penafsiran dalam ilmu hukum terhadap permasalahan dalam penelitian ini. Teknik evaluasi adalah penilaian berupa tepat atau tidak tepat, setuju atau tidak setuju oleh peneliti terhadap suatu pandangan baik yang tertera dalam bahan hukum primer maupun dalam hukum sekunder. Teknik sistematisasi adalah berupaya untuk mencari kaitan antara peraturan perundang-undangan yang sederajat maupun yang tidak sederajat.

Hasil dari empat teknik analisis diatas, kemudian dilakukan analisis secara deskriptif kualitatif. Deskriptif adalah menganalisis data dengan cara memaparkan secara terperinci dan tepat perihal fenomena tertentu terkait pokok permasalahan penelitian penulis. Kualitatif adalah menganalisis pemaparan hasil-hasil penulisan yang sudah disistematisasikan tersebut dengan kajian dari teori-teori. Kemudian selanjutnya menarik kesimpulan untuk mendapatkan kesimpulan yang tepat mengenai pokok permasalahan dari penelitian itu sendiri.

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Perspektif Konstitusi Indonesia terhadap Pejabat Sementara Kepala Daerah oleh Aparatur Negara

1. Kepala Daerah

Kepala daerah adalah jabatan politik atau jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Kepala daerah adalah kepala eksekutif di daerah. Pemimpin daerah menurut ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis.

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya. Pemilihan kepala daerah langsung dapat disebut sebagai praktik politik demokratis dan rekrutmen politik yang terbuka dalam pemilihan eksekutif daerah (gubernur, bupati, dan atau walikota beserta wakilnya) apabila memenuhi azas yang berlaku dalam pemilu legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) dan pemilu eksekutif (pemilihan Presiden dan Wakil Presiden) yakni azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang disebut dengan azas *luber dan jurdil* (Ubaedillah, 2000:204).

Tugas kepala daerah menurut ketentuan Pasal 65 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;

- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika kepala daerah yang menempati jabatan definitif yang menempati posisi tersebut berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut, agar tidak terjadi kekosongan kekuasaan maka digantikan oleh pejabat sementara untuk menempati posisi tersebut. Pejabat yang menunjuk pejabat sementara gubernur untuk menggantikan peran pejabat definitif ini ialah Menteri Dalam Negeri. Menteri Dalam Negeri menunjuk dan mengangkat aparatur negara yaitu anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan prajurit Tentara Nasional Indonesia.

2. Kepolisian Negara Republik Indonesia

Konstitusi Negara Republik Indonesia menegaskan dalam Pasal 30 (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden yang dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa yang menjadi salah satu fungsi kepolisian adalah fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakkan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Kemudian dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Sedangkan tugas pokok dari Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 13 dan 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum Kepolisian berwenang:

- a. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;

- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administrasi kepolisian;
- f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- i. Mencari keterangan dan barang bukti;
- j. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- k. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan, pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
- l. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Dalam Pasal 10 Ayat (1), (2), dan (3) ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Begitu juga menurut ketentuan Pasal 28 Ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, menjelaskan bahwa; *“Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak terlibat pada kegiatan politik praktis; Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih; Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinask kepolisian”*.

Jika di lihat dari tugas, fungsi, tujuan, peran, dan wewenangnya dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, Polri merupakan alat negara yang bergerak di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum; dan

memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Sementara itu di dalam Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri dalam kehidupan politik praktis dan di dalam Pasal 28 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Jika anggota Kepolisian yang masih berstatus aktif diangkat sebagai pejabat sementara kepala daerah (gubernur) maka akan mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan.

3. Tentara Nasional Indonesia

Di dalam Pasal 30 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan bahwa Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara yang bertugas mempertahankan, melindungi, memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.

Menurut ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyebutkan bahwa Tentara Nasional Indonesia berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Tentara Nasional Indonesia sebagai alat pertahanan negara mempunyai fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, yaitu :

- 1) Penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa;
- 2) Penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) angka 1; dan
- 3) Pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

Di dalam Pasal 30 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Tentara Nasional Indonesia menyebutkan bahwa Tugas pokok Tentara Nasional Indonesia adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Secara hukum, menurut Pasal 5 Ayat (5) ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia menyebutkan bahwa, Anggota Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas ketentaraan.

Di dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyebutkan bahwa prajurit Tentara Nasional Indonesia dilarang terlibat dalam:

- 1) Kegiatan menjadi anggota partai politik;
- 2) Kegiatan politik praktis;
- 3) Kegiatan bisnis;
- 4) Kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya.

Kemudian di dalam Pasal 47 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, menyebutkan

bahwa “Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.

Berdasarkan penjelasan dari kedua Pasal diatas bahwa prajurit Tentara Nasional Indonesia dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis dan jika prajurit Tentara Nasional Indonesia ingin menduduki jabatan sipil harus terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.

Menurut analisa penulis, jika dilihat dari tugas kepala daerah dengan tugas dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia terdapat salah satu tugas yang sama yaitu memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Namun tugas dari pejabat sementara kepala daerah (gubernur) tidak hanya berkaitan dengan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat saja masih ada tugas lain yang harus dijalankannya. Karena jika dilihat dari penjelasan Pasal 30 Ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia tersebut bahwa Tentara Nasional Indonesia bertugas di bidang pertahanan negara dan Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas di bidang keamanan. Sedangkan kepala daerah (gubernur) bertugas di bidang pemerintahan.

Kementerian Dalam Negeri mengangkat Aparatur Negara baik anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan prajurit Tentara Nasional Indonesia sebagai pejabat sementara gubernur. Salah satu alasan Kementerian Dalam Negeri mengangkat anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia menjadi pejabat sementara kepala daerah (Gubernur) adalah untuk keamanan daerah. Namun secara etika seorang Polri tidaklah patut menduduki jabatan di pemerintahan daerah, sebab itu berada diluar kompetensinya sebagai anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Begitu juga dengan prajurit

Tentara Nasional Indonesia yang diangkat sebagai pejabat sementara gubernur.

4. Aparatur Sipil Negara

Di dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Pasal 123 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Hak memilih dan hak dipilih merupakan hak konstitusional yang melekat dijamin dalam Pasal 28D Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Aparatur Sipil Negara juga mempunyai hak yang sama untuk menduduki jabatan pada instansi pemerintah baik itu instansi pusat maupun daerah.

Dalam menjalankan tugasnya, Aparatur Sipil Negara disebut juga sebagai instansi pemerintah yang bekerja di instansi pusat dan instansi daerah. Ruang kerja dalam instansi mencakup di kementerian, lembaga pemerintahan nonkementerian, dan kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga non struktural. Sementara lingkup Aparatur Sipil Negara di instansi daerah adalah perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretaris daerah, sekretaris dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah (dilihat dalam Pasal 1 Ayat (16)

dan (17) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara).

Apabila kepala daerah yang mencalonkan dirinya kembali sebagai gubernur maka akan terjadi kekosongan jabatan. Untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut maka Menteri Dalam Negeri harus mempersiapkan seseorang untuk menjadi pejabat sementara untuk menempati jabatan tinggi daerah agar tidak terjadi kekosongan jabatan. Tidak hanya Polri dan TNI yang diangkat sebagai pejabat sementara kepala daerah (gubernur), Menteri Dalam Negeri juga mengangkat Aparatur Sipil Negara dari jabatan pimpinan tinggi madya Direktur Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri yaitu Reydonnyzar Moenek yang mengisi kekosongan jabatan Irwan Prayitno sebagai Pejabat Gubernur Sumatera Barat.

Menurut ketentuan Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan tinggi madya. Penjelasan tentang jabatan pimpinan tinggi madya diatur dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Adapun yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi madya terdapat dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu meliputi Sekretaris Jenderal Kementerian, Sekretaris Kementerian, Sekretaris Utama, Sekretaris Jenderal Kesekretariatan Lembaga Negara, Sekretaris Jenderal Lembaga non-Struktural, Direktur Jenderal, Deputi, Inspektur Jenderal, Inspektur Utama, Kepala Badan, Staf Ahli Menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, Sekretaris Daerah Provinsi, dan jabatan lain yang setara (Sandhikasari, 2018:26).

Dalam Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa, Jabatan

Aparatur Sipil Negara tertentu dapat diisi dari; Prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Menurut penjelasan Pasal 20 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa, pengisian jabatan Aparatur Sipil Negara tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sedangkan menurut Pasal 109 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa, Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif. Kemudian dalam Pasal 109 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga menyebutkan bahwa, Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika jabatan pejabat sementara kepala daerah (Gubernur) dari Aparatur Sipil Negara yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sudah sesuai dengan peraturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tanpa harus mengundurkan diri terlebih dahulu.

Sedangkan dalam ketentuan Pasal 148 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Majamen Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa “Jabatan Aparatur Sipil Negara

tertentu di lingkungan instansi pusat tertentu dapat diisi oleh Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Indonesia”. Dalam Pasal 157 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Majamen Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa “Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat mengisi JPT (Jabatan Pimpinan Tinggi) pada instansi pemerintahan selain instansi pusat tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Majamen Pegawai Negeri Sipil, setelah mengundurkan diri dari dinas aktif.

Untuk jabatan sementara kepala daerah (gubernur) harus berasal dari pimpinan tinggi madya, maka dalam Pasal 159 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa persyaratan untuk dapat diangkat dalam JPT (Jabatan Pimpinan Tinggi) dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia pada instansi pemerintah selain instansi pusat setelah mengundurkan diri dari dinas aktif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Persyaratannya adalah sebagai berikut:

- a. Memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah pascasarjana;
- b. Memiliki kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural sesuai standar dan kompetensi jabatan yang ditetapkan;
- c. Memiliki pengalaman jabatan dalam bidang tugas yang terkait dengan jabatan yang akan diduduki secara kumulatif paling singkat selama 7 (tujuh) tahun;
- d. Memiliki rekam jejak jabatan, integritas, dan moralitas yang baik;
- e. Usia paling tinggi 55 tahun; dan
- f. Sehat jasmani dan rohani.

Di dalam penjelasan Pasal 20 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Negeri Sipil sudah jelas bahwa pengisian jabatan Aparatur Sipil Negara dapat diisi oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan prajurit Tentara Nasional Indonesia pada instansi pusat. Yang dimaksud dengan instansi pusat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Negeri Sipil disebutkan dalam Pasal 1 Angka 16 menyatakan, bahwa instansi pusat adalah kementerian, lembaga pemerintahan nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga nonstruktural. Dalam hal ini, kepala daerah tidak termasuk ke dalam komposisi di instansi pusat, seharusnya kepala daerah masuk ke dalam instansi pemerintahan yang berisi instansi pusat dan instansi daerah, disebutkan dalam Pasal 1 Angka 17 menyatakan, bahwa instansi daerah adalah perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.

Dalam penjelasan Pasal 157 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil bahwa Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan prajurit Tentara Nasional Indonesia dapat mengisi jabatan pimpinan tinggi pada instansi pemerintah maka harus mengundurkan diri dari dinas aktif serta dapat memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.

Jadi, menurut analisa penulis berdasarkan penjelasan peraturan perundang-undangan baik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian begitu juga bagi prajurit Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apartur Sipil Negara menyebutkan bahwa Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif dan Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Majamen Pegawai Negeri Sipil menjelaskan bahwa Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat mengisi JPT (Jabatan Pimpinan Tinggi) pada instansi pemerintahan selain instansi pusat tertentu setelah mengundurkan diri dari dinas aktif.

B. Perspektif Hukum Tata Negara Islam terhadap Pejabat Sementara Kepala Daerah oleh Aparatur Negara

Di dalam kehidupan manusia tidak terlepas dari kepemimpinan dan jabatan. Dalam Islam *Imamah* adalah kepemimpinan dan kekuasaan. Pemimpin selalu berkaitan dengan kekuasaan, kewenangan, dan kebijakan yang dimilikinya sebagai bagian dari tugas dan kewajibannya (Situmorang, 2012:193). *Imamah* merupakan kepemimpinan yang berasal dari Allah, yang harus menjadi pedoman berpolitik dan sebagai sistem yang jelas, yang merujuk pada ayat-ayat Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW. Kepemimpinan erat kaitannya dengan tanggungjawab yang didasarkan atas kewenangan serta pengambilan keputusan yang diamanatkan kepada seorang pemimpin.

Jabatan dalam pemerintahan Islam dibagi menjadi dua macam yaitu jabatan *al-Wazaarah* (jabatan tingkat pusat, kementerian) dan *imaarah al-aqaaliim* (jabatan tingkat daerah). Kedua jabatan tersebut merupakan jabatan pembantu khalifah dan wakil khalifah. *Al-Wizarah* merupakan jabatan tingkat pusat, kementerian. Jabatan *al-wizaarah* dibaginya menjadi dua bagian, yaitu *wizarah tafwiidh* dan *wizaarah*

tanfiidz. *Wizarah tafwiidh* pada masa sekarang merupakan jabatan yang mirip dengan jabatan perdana menteri. Sedangkan *wizaarah tanfiidz* hanya bertugas menjalankan rencana, pandangan, inisiatif, pengaturan, dan kebijakan imam. Wazir *tanfiidz* tidak memiliki wewenang independen untuk membuat aturan, arahan, dan kebijakan (Az-Zuhaili, 2011:346).

Untuk Jabatan *imaarah al-aqaaliim* (jabatan tingkat daerah) dibagi menjadi dua, yaitu *imaarah* umum dan *imaarah* khusus. Tugas dan wewenang yang diemban oleh *imaarah* umum yaitu:

1. Menginspeksi pengaturan tentara dan penempatannya di daerah-daerah, serta menentukan besarnya gaji mereka, kecuali jika khalifah atau kepala negara telah menentukan jumlahnya sehingga ia cukup mengikuti keputusan itu;
2. Mengurus perkara-perkara hukum dan mengangkat para qadhi dan hakim;
3. Memungut *kharaj*, menarik zakat, dan menentukan petugas yang bertanggung jawab atas dua hal ini serta membagi hasil pungutan itu kepada pihak-pihak yang berhak;
4. Menjaga agama dan menghilangkan keharaman serta memelihara agama dari perubahan dan penggantian;
5. Mendirikan had (batas) dalam hak-hak Allah dan hak-hak manusia;
6. Menjadi imam shalat berjamaah, atau menunjuk orang lain untuk menggantikan tugasnya itu;
7. Mengatur perjalanan jamaah haji, juga jamaah yang tidak memiliki keluarga dalam perjalannya itu, sehingga dalam perjalanan itu mereka saling menolong satu sama lain.

Jika wilayah itu adalah wilayah yang rawan, berada di perbatasan wilayah musuh, tugasnya ditambah dengan tugas kedelapan, yaitu berjihad memerangi musuh yang mengancam dan membagi-bagikan *ghanimah* yang didapat dalam medan pertempuran, serta mengambil seperlimanya bagi pihak yang berhak atas bagian yang seperlima itu (Al-Mawardi, 2000:64).

Sedangkan *Imaarah* Khusus yaitu jabatan *imaarah* yang wewenang dan otoritasnya sudah dibatasi pada bidang-bidang kerja tertentu dan tidak umum lagi. Al-Mawardi mengkhususkan wewenang dan otoritas *imaarah* hanya pada urusan-urusan keamanan dan pertahanan (Az-Zuhaili, 2011:351).

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip dalam tesis Arif Maulana (Maulana, 2012:42), menjelaskan bahwa berdasarkan kriteria pertanggungjawaban, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:

1. Pengisian jabatan dengan pemilihan;
2. Pengisian jabatan dengan pengangkatan;
3. Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).

Dalam pandangan Islam, jabatan merupakan suatu amanah yang wajib dilaksanakan oleh siapa saja yang memegangnya oleh karena itu dilarang berambisi kepada jabatan karena jabatan merupakan hal yang berat dalam melaksanakannya. Seseorang yang berambisi jadi pemimpin adalah suatu perbuatan yang di benci oleh Allah SWT (Sofyan, 2012:346). Hadis Nabi Muhammad SAW tentang larangan berambisi kepada jabatan:

عَبْدُ الرَّحْمَنِ بْنِ سَمُرَةَ قَالَ قَالَ لِي رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَا عَبْدَ الرَّحْمَنِ
 بِنُ سَمُرَةَ لَا تَسْأَلِ الْإِمَارَةَ فَإِنْ أُعْطِيَتْهَا عَنْ مَسْأَلَةٍ وَكَلْتِ إِلَيْهَا وَإِنْ أُعْطِيَتْهَا عَنْ
 غَيْرِ مَسْأَلَةٍ أُعِنْتَ عَلَيْهَا.

Artinya: “*Abdurrahman bin Samurah mengatakan, Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda kepadaku: "Wahai Abdurrahman bin Samurah, janganlah kamu meminta jabatan, sebab jika kamu diberi jabatan dengan meminta, maka kamu akan ditelantarkan, dan jika kamu diberi dengan tanpa meminta, maka kamu akan diotolong".*

Dari hadis di atas menjelaskan bahwa Rasulullah SAW. dan para sahabat tidak memberikan jabatan kepada orang yang berambisi meminta

jabatan dan kekuasaan. Karena jabatan adalah suatu amanah, dalam pandangan Al-Qur'an pemimpin yang diangkat oleh masyarakat berada pada posisi menerima amanah, sedangkan masyarakat sebagai pemberi amanah. Rangkap jabatan tidak ada dijelaskan dalam Al-Qur'an, yang dijelaskan dalam Al-Qur'an hanya mengenai jabatan yang merupakan suatu amanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada di pemberi amanah, yaitu pada "pengadilan" masyarakat di dunia, dan "pengadilan" Allah SWT. di padang Mahsyar (Sofyan, 2012:336).

Sebagaimana firman Allah;

إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا
وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا ٧٢

Artinya: *Sesungguhnya Kami telah mengemukakan amanat kepada langit, bumi dan gunung-gunung, maka semuanya enggan untuk memikul amanat itu dan mereka khawatir akan mengkhianatinya, dan dipikullah amanat itu oleh manusia. Sesungguhnya manusia itu amat zalim dan amat bodoh (Q.S Al-Ahzab:72).*

Ayat diatas menjelaskan bahwa amanah kepemimpinan adalah yang paling berat. Karena, Islam memiliki perhatian besar terhadap masalah kepemimpinan. Dalam hal amanah jabatan (apakah sebagai anggota DPRD, Camat, Bupati/Walikota, Gubernur, Menteri atau bahkan Presiden) bukanlah sesuatu yang diminta-minta atau dengan mengemis-apalagi dikejar dengan segala cara tanpa memperdulikan prinsip-prinsip agama. Sebab jabatan melahirkan kekuasaan dan wewenang yang gunanya semata-mata untuk memudahkan dalam menjalankan tanggung jawab melayani rakyat. Dalam Hadis juga mengajarkan:

عَبْدَ اللَّهِ بْنِ عُمَرَ يَقُولُ سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ كُتِبَ لَكُمْ رَاعٍ
وَكُتِبَ لَكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ الْإِمَامُ رَاعٍ وَمَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالرَّجُلُ رَاعٍ فِي أَهْلِهِ وَهُوَ
مَسْئُولٌ

Dari 'Abdullah bin 'Umar berkata, "Aku mendengar Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Setiap kalian adalah pemimpin,

dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggung jawaban atas yang dipimpinnya. Imam adalah pemimpin yang akan diminta pertanggung jawaban atas rakyatnya (H.R Bukhari Nomor 844).

Jika seorang pejabat sementara kepala daerah (gubernur) dapat mempertanggungjawab jabatannya sebagai pejabat sementara gubernur dengan baik, maka pejabat sementara kepala daerah (gubernur) yang berasal dari anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan prajurit Tentara Nasional Indonesia diperbolehkan. Dan alasan Kementerian Dalam Negeri mengangkat anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan prajurit Tentara Nasional Indonesia sebagai pejabat sementara kepala daerah (gubernur) adalah untuk keamanan daerah rawan, sesuai dengan kaidah fiqh siyasah;

المصلحة العامة مُقَدِّمَةٌ عَلَى الْمَصْلَحَةِ الْخَاصَّةِ

“Kemaslahatan umum didahulukan daripada kemaslahatan khusus”.

Mendapatkan sesuatu yang baik, namun tidak memenuhi syarat yang ada, sering terjadi. Misalnya, dalam pemilihan seorang pemimpin untuk mengisi jabatan tertentu, sulit menemukan figur yang sempurna. Akan tetapi, jika tidak ada pemimpin sama sekali, dapat menimbulkan kekacauan. Dalam keadaan semacam ini, digunakan kaidah (Djazuli, 2003:37):

مَا لَا يُدْرِكُ كُلَّهُ لَا يَتْرُكُ كُلَّهُ

“Jika tidak dapat melaksanakan seluruhnya, secara sempurna, maka tidak harus ditinggalkan seluruhnya”.

Dari penjelasan kaidah diatas bahwa mendahulukan kemaslahatan umum harus diutamakan daripada kepentingan pribadi atau keluarga. Jika pejabat sementara kepala daerah (gubernur) di ambil dari anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan prajurit Tentara Nasional Indonesia mendatangkan kemaslahatan untuk orang banyak karena dikhawatirkan akan terjadi kekosongan jabatan atau tidak ada pemimpin dan tujuannya untuk keamanan maka diperbolehkan. Namun, jika mendatangkan kemudharatan karena dikhawatirkan kinerja dari

pemimpin tersebut tidak fokus maka seharusnya mengangkat pejabat sementara dari jabatan pimpinan tinggi madya yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang diatur.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pandangan Konstitusi Indonesia terhadap Pejabat Sementara Kepala Daerah yang dijabat oleh Aparatur Negara, menurut ketentuan Pasal 30 Ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa aparatur negara sebagai lembaga eksekutif dalam hal keamanan dan pertahanan negara. Aparatur negara dapat menduduki jabatan pimpinan tinggi pada instansi pemerintah selain instansi pusat setelah mengundurkan diri dari dinas aktif. Namun jika pejabat sementara kepala daerah (Gubernur) yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya (ASN) tidak harus mengundurkan diri.
2. Pandangan Hukum Tata Negara Islam terhadap Pejabat Sementara Kepala Daerah yang dijabat oleh Aparatur Negara yang dapat mempertanggungjawabkan amanah jabatannya sebagai pejabat sementara kepala daerah (gubernur) dan tujuannya untuk kemaslahatan (keamanan daerah rawan) diperbolehkan. Namun, jika pengangkatan pejabat sementara kepala daerah (gubernur) dari aparatur negara mendatangkan kemudharatan maka mesti dihindari.

B. Saran

Berdasarkan hasil dari penelitian ini, penulis berharap nantinya akan ada perubahan terkait dengan masalah pejabat sementara Kepala Daerah (Gubernur) yang dijabat oleh Aparatur Negara. Jika aparatur negara dilibatkan dalam bidang pemerintahan maka harus mengundurkan

diri atau pensiun dari dinas aktif baik itu anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan prajurit Tentara Nasional Indonesia. Seharusnya pejabat sementara kepala daerah diambil dari pejabat pimpinan tinggi madya yang telah diatur.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku:

- Asshiddiqie, J. 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Az-Zuhaili, W. 2011. *Fiqh Islam Wa Adillatuhu*. Jakarta: Gema Insani.
- Djazuli, A. 2006. *Kaidah-Kaidah Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Djazuli. 2003. *Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*. Bogor: Kencana.
- Iqbal, M. 2014. *Fiqh Siyasah Kontekstual Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenada Media.
- Mestika, Z. 2008. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Radjab, D. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Setiawan Yudhi, Boedi Djatmiko Hadiatmojo, dan Ropii Imam. 2017. *Hukum Administrasi Pemerintahan*. Ed. 1, Cet.1. Depok: Rajawali Pers.
- Sirajjuddin, dan Winardi. 2015. *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Situmorang, J. 2012. *Politik Ketatanegaraan Islam*. Bandung: Pustaka Setia.
- Sofyan, A. 2012. *Etika Politik Islam*. Bandung: Pustaka Setia.
- Suharizal, C. M. 2017. *Hukum Pemerintahan Islam*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Suharizal, dan Muslim Chaniago. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta. Thafa Media.
- Suntana, I. 2011. *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*. Bandung: Pustaka Setia.
- Syafe'i, Z. 2012. *Negara dalam Prespektif Islam (Fiqh Siyasah)*. Jakarta: Hartomo Media Pustaka.
- Syaiful, B. 2018. *Ilmu Negara dalam Pergumulan Filsafat, Sejarah dan Negara Hukum*. Depok: Rajawali Pres.

Ubaedillah dan Abdul Rozak. 2000. *Demokrasi, Hak asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63. Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 10 Agustus 2002. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang *Kepolisian Negara Republik Indonesia*. 08 Januari 2002. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*. 02 Oktober 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4439.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Negara Sipil. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494.

C. Jurnal:

Adelina, F. 2018. *Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah*. Jurnal Legislasi Indonesia vol 5 No. 01.

Sandhikasari, D. 2018. *Wacana Pejabat Gubernur dari Polri*. Info singkat terhadap isu aktual dan strategis vol. X, No. 3.

Tasaripa, K. 2013. *Tugas Dan Fungsi Kepolisian Dalam Perannya Sebagai Penegak Hukum Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian*. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 2 Vol 1.

D. Skripsi:

Aldrin, W. 2017. *Larangan terhadap Aparatur Sipil Negara dalam Kegiatan Politik*. Skripsi. Program Sarjana Strata Satu. Bandar Lampung Universitas Lampung.

Febrian, M. 2015. *Peran Komisi Kepolisian Nasional (KOMPULNAS) Dalam Mengatasi Dugaan Penyalahgunaan Wewenang Tugas Di Kepolisian*.

Skripsi. Program Sarjana Strata Satu. Makassar Universitas Hasanuddin.

Hadinata, K. 2014. *Analisis Hukum terhadap Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara Walikota Parepare*. Skripsi. Program Sarjana Strata Satu. Makassar Universitas Hasanuddin.

Hidayatullah, A.S. 2017. *Tinjauan Yuridis terhadap Kewenangan Tentara Nasional Indonesia dalam Pengamanan Objek-objek Vital Nasional Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia*. Skripsi. Program Sarjana Strata Satu. Makassar Universitas Hasanuddin.

Maulana, A. 2012. *Tinjauan Konstitusi Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Melalui Pemilihan Umum*. Tesis. Program Magister Hukum. Jakarta Universitas Indonesia.

E. Internet

Andi. 2018. *Sejarah Singkat Kepolisian Republik Indonesia*. www.mula-jadinews.com. 05 Juli 2019 (11.14).