TINJAUAN FIQIH SIYASAH TENTANG PENGISIAN JABATAN PADA MASA TRANSISI KEPALA DAERAH

SKRIPSI

Ditulis sebagai Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (SH)
Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

Oleh:

RIZKI FADILA

NIM.1830203070

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAHMUD YUNUS

BATUSANGKAR

2025 M/1447 H

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Rizki Fadila
Nim	: 1830203070
Progam Studi	: Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas	: Syariah

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul **"Tinjauan Fiqih Siyasah Tentang Pengisian Jabatan Pada Masa Transisi Kepala Daerah"** adalah benar karya sendiri bukan plagiat kecuali yang dicantumkan sumbernya.

Apabila dikemudian 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 sebenar-benarnya untuk digunakan semestinya.

Batusangkar, Agustus 2025
Saya yang menyatakan

Rizki Fadila
NIM. 1830203070

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Pembimbing skripsi atas nama **Rizki Fadila, NIM: 1830203070,** dengan judul: : **"TINJAUAN FIQIH SIYASAH TENTANG PENGISIAN JABATAN PADA MASA TRANSISI KEPALA DAERAH"** Memandang bahwa skripsi yang bersangkutan telah memenuhi persyaratan ilmiah dan dapat disetujui untuk diajukan agenda skripsi setelah sidang munaqasyah.

Demikianlah persetujuan ini diberikan untuk dapat dipergunakan seperlunya.

Batusangkar, 24 Agustus 2025
Pembimbing,

Sa'adatul Maghfira, M.H.
NIP. 198804162015032004

PENGESAHAN TIM PENGUJI SKRIPSI

Skripsi atas nama **Rizki Fadila, NIM 1830203070,** dengan judul **"TINJAUAN FIQIH SIYASAH TENTANG PENGISIAN JABATAN PADA MASA TRANSISI KEPALA DAERAH"**, telah diuji dalam sidang Munaqasyah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Mahmud Yunus Batusangkar yang dilaksanakan pada hari Kamis, tanggal 21 Agustus 2025 dan dinyatakan telah dapat diterima sebagai syarat penyelesaian studi (S1) dalam Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah).

Demikianlah Persetujuan ini diberikan untuk dapat digunakan seperlunya.

No	Nama/NIP Penguji	Jabatan dalam Tim	Tanda Tangan	Tanggal Persetujuan
1	Sa'adatul Maghfira, M.H. NIP. 198804162015032004	Ketua Penguji		25/08-2025
2	Dr. Nailur Rahmi, M.Ag. NIP. 197306032005012006	Sekretaris Penguji		24/08-2025
3	Dian Pertiwi, S.H., M.H. NIP.199206162018032001	Anggota Penguji		23/08-2025

Batusangkar, Agustus 2025

Mengetahui,

Dekan Fakultas Syariah

Dr. Nofialdi., M.Ag.

NIP. 197309112001121004

BIODATA PENULIS

Nama	: Rizki Fadila
NIM	: 1830203070
Tempat/Tanggal Lahir	: Galogandang, 18 April 2000
Jenis Kelamin	: Perempuan
Alamat	: Jorong Galogandang
Gelar Keserjanaan	: Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi	: Hukum Tata Negara (*Siyasah*)
Fakultas	: Syariah
Tahun Masuk/Keluar	: 2018/2025
Nomor Handphone	: 082172388491
Email	: rizkifadila0401@gmail.com
Motto	: *Bialah lamo asa lai sampai*
Judul Skripsi	:Tinjauan Fiqih Siyasah Tentang Pengisian Jabatan Pada Masa Transisi Kepala Daerah
Orang Tua	:
Ayah	: Zainul Bahri (Alm)
Ibu	: Jasmar
Latar Belakang Pendidikan	:
TK	: TK Hidup Bersama (2006)
SD/MI	: SDN 27 Galogandang (2012)
SMP/MTS	: SMPN 4 Rambatan (2015)
SMA/MA	: SMAN 1 Rambatan (2018)
Perguruan Tinggi	: UIN Mahmud Yunus Batusangkar (2025)
Pengalaman Organisasi	:

1. Bendahara PAMSIMAS
2. Sekretaris pemuda/pemudi Jorong Galogandang
3. Risma Akbar Galogandang

Pengalaman Magang :

1. Pengadilan Agama Batusangkar
2. Pengadilan Negeri Batusangkar
3. DPRD Payakumbuh

ABSTRAK

RIZKI FADILA NIM. 1830203070. Judul Skripsi **"Tinjauan Fiqih Siyasah Tentang Pengisian Jabatan Pada Masa Transisi Kepala Daerah)".** Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Mahmud Yunus Batusangkar Tahun 2025.

Pokok permasalahan dalam skripsi ini adalah Bagaimana pengaturan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah pada masa transisi menurut ketatanegaraan indonesia dan Bagaimana analisis pengaturan pengisian jabatan menurut Fiqih Siyasah.

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu jenis penelitian kepustakaan (Library Research) dengan menggunakan bahan bahan yang penulis dapatkan adalah bersumber dari bahan primer yaitu buku buku dan bahan sekunder melalui jurnal jurnal karya tulis ilmiah dan literatur yang terkait serta penulis juga menggunakan metode penelitian kualitatif yaitu memahami lebih dalam cara mengumpulkan data melalui analisis dan menganalisa bahan yang akan dijadikan referensi, kemudian dikaitkan dengan proses pengambilan Kesimpulan (deduktif).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia merupakan aspek penting untuk menjaga kelangsungan dan stabilitas pemerintahan daerah. Meskipun sistem penunjukan pejabat sementara (Pj) telah diterapkan, berbagai permasalahan masih muncul, terutama terkait kerancuan regulasi dan ketidaktepatan penggunaan istilah, seperti perbedaan antara Pj, Plt (pelaksana tugas), dan Plh (pelaksana harian). Ketidaksesuaian antara praktik di lapangan dan norma hukum yang berlaku, baik dari segi durasi masa jabatan maupun kewenangan pejabat yang ditunjuk, menciptakan ketidakjelasan yang berpotensi menimbulkan ketimpangan kekuasaan. Hal ini dapat melemahkan prinsip demokrasi, khususnya dalam legitimasi kepemimpinan daerah, dan mengganggu kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. Oleh karena itu, diperlukan penataan hukum yang lebih tegas, jelas, dan konsisten agar pengisian jabatan kepala daerah yang kosong dapat berjalan sesuai dengan prinsip konstitusi dan demokrasi, serta mencerminkan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat. Selain itu, dalam konteks fiqh siyasah Islam, kepemimpinan dianggap sangat penting dan tidak boleh diabaikan, meskipun analisis lebih lanjut diperlukan untuk menggali aspek ini.

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada setiap hambanya. Dengan rahmat dan nikmat-Nya itulah penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi yang berjudul: **"TINJAUAN FIQIH SIYASAH TENTANG PENGISIAN JABATAN PADA MASA TRANSISI KEPALA DAERAH"**

Shalawat dan salam tidak lupa pula penulis mohonkan kepada Allah SWT, semoga tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarganya, para sahabat dan kepada para pengikut beliau sampai pada akhir zaman yang telah membentangkan jalan kebenaran dimuka bumi Allah yang tercinta ini.

Skripsi ini ditulis untuk menyelesaikan kuliah Penulis guna meraih gelar Sarjana Hukum, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Mahmud Yunus Batusangkar. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini pula perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya serta rasa penghargaan yang tak terhingga kepada kedua Orang Tua penulis yang tersayang dan tercinta Alm Ayahanda **Zainul Bahri** dan Ibunda **Jasmar** yang selalu memberikan dorongan moril maupun materil tanpa merasa bosan sedikitpun dengan segenap jiwa dan ketulusan hatinya.Selain itu juga peneliti menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Rektor Universitas Islam Negeri Mahmud Yunus Batusangkar, **Bapak Prof. Delmus Puneri Salim, S.Ag, M.A., M.Res., Ph.D** beserta Wakil Rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Mahmud Yunus Batusangkar.
2. Dekan Fakultas Syariah, **Bapak Dr. Nofialdi, M.Ag.** beserta wakil dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Mahmud Yunus Batusangkar.
3. Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah)*, **ibu Dian Pertiwi, S.H., M.H** beserta staf Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah)* yang telah

banyak memberikan dorongan dan fasilitas belajar kepada penulis selama mengikuti pendidikan dan dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.

4. **Ibu Sa'adatul Magfira, M.H.** Pembimbing yang telah membimbing dan mengerahkan segenap kesabaran, kasih sayang dan kebijaksanaannya, meluangkan waktu, memberikan nasehat serta saran kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
5. **Dian Pertiwi, SH., MH** selaku tim penguji penulis yang telah memberikan masukan dan arahan dalam penyempurnaan skripsi penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi dengan baik.
6. **Bapak Drs. Syamsuwir., M.Ag** selaku Penasehat Akademik penulis, dengan segala kebaikan dan kerendahan hati Bapak telah membimbing dari awal kuliah sampai saat ini.
7. Bapak dan Ibu dosen yang banyak memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menuntut ilmu di Universitas Islam Negeri Mahmud Yunus Batusangkar sehingga memperluas cakrawala keilmuan penulis.
8. Kepala Perpustakaan Universitas Islam Negeri Mahmud Yunus Batusangkar beserta staf Perpustakaan Universitas Islam Negeri Mahmud Yunus Batusangkar.
9. Kepada Sahabat Penulis Sariyun Habibah S.Ag , Alda Afrizeni, Ardhea Meshita Putri, S.Pd, Rismania, Salsa Bila S.E yang telah memberikan semangat kepada penulis selama penulisan skripsi ini.
10. Kepada semua teman-teman seperjuangan Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah)* angkatan 2018 yang telah memberikan semangat dan dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini. Terkhusus seluruh Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah)* yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Akhirnya kepada Allah lah penulis berserah diri. Semoga bantuan, motivasi dan bimbingan serta kebaikan dari berbagai pihak kembali kepada dalam bentuk kebaikan dan Allah balas dengan balasan yang berlipat ganda. Kritik yang konstruktif dan saran sangat penulis harapkan demi sempurnanya skripsi ini.

Batusangkar, 5 Agustus 2025
Penulis,

Rizki Fadila
NIM.1830203070

DAFTAR ISI

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

PERSETUJUAN PEMBIMBING

PENGESAHAN TIM PENGUJI

BIODATA PENULIS

ABSTRAK i
KATA PENGANTAR ii
DAFTAR ISI v
BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Fokus Penelitian 7
C. Rumusan Masalah 7
D. Tujuan Penelitian 7
E. Manfaat Penelitian 7
F. Definisi Operasional 8
BAB II KAJIAN PUSTAKA 10
A. Transisi Pemerintahan 10
B. Teori Negara Hukum 12
C. Sistem Pemimpin Dalam Islam 26
D. Teori Hukum positif 32
E. Teori Fiqih Dusturiyah 35
F. Penelitian Relevan 37
BAB III METODE PENELITIAN 42
A. Jenis Penelitian 42
B. Waktu Penelitian 42
C. Instrumen Penelitian 42
D. Sumber Bahan Hukum 43
E. Teknik Pengumpulan Data 43
F. Teknik Pengelolaan dan Analisis Data 44

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN 45
A. Hasil Penelitian..... 45
1. Pengaturan Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Pada Masa Transisi 45
2. Analisis Pengaturan Pengisian Jabatan Menurut Fiqih Siyasah 65
B. Pembahasan 77
BAB V PENUTUP..... 82
A. Kesimpulan..... 82
B. Saran 83
DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, negara kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Terhadap kekuasaan pemerintahan pusat dalam negara kesatuan tidak adanya daerah-daerah otonomi, walaupun kepada bagian-bagian negara itu diberi otonomi yang luas (Santoso, 2009, hal. 141).

Pemerintahan daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah Bupati/ Walikota. Pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung dipastikan membuka ruang partisipasi politik rakyat untuk mewujudkan kedaulatan dalam menentukan pemimpin di daerah. Karena tujuan ideal pilkada langsung antara lain terpilihnya kepala daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan, kepribadian dan moral yang baik. Dalam sejarah kepemiluan, untuk pertama kalinya Indonesia mengadakan pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) secara serentak pada tanggal 9 Desember 2015. Ada 269 daerah terdiri atas 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten yang secara bersama-sama memilih kepala daerahnya pada Pilkada serentak 2015.

Namun bagaimana seorang kepala daerah yang terpilih tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai kepala daerah dalam kurun waktu lama atau sebentar disebut berhalangan tetap. Proses yang lebih tepat dilihat dari segi ketatanegaraan mengenai pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah yang berhalangan tetap menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah terdapat dalam pasal 78, yang berbunyi: Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena: meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan.

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena: berakhir masa jabatannya, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf, melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j, melakukan perbuatan tercela, diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan sdokumen; dan/atau mendapatkan sanksi pemberhentian.

Ketentuan tentang pelaksanaan pengisian jabatan Kepala Daerah yang berhalangan tetap berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 terdapat pada pasal 78 ayat 2 huruf a bahwa kepala daerah/wakil kepala daerah diberhentikan apabila berakhir masa jabatannya tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan.Dalam pelaksanaan tugas berhalangan tetap tidak diatur secara tegas sebutan untuk pejabat pengganti dalam hal berhalangan tetap. Mengikuti ketentuan pasal 66 ayat 1 huruf c Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 maka yang melaksanakan kewenangan kepala daerah adalah wakil kepala daerah yang sebutannya ada dua jenis pelaksana tugas dalam hal pejabat definitip berhalangan tetap dan pelaksana harian dalam hal pejabat definitip berhalangan sementara. Pegawai plt atau plh atau pejabat definitip tidak perlu dilantik dan diambil sumpahnya cukup surat perintah dari pejabat pemerintahan yang memberikan mandat (Wahyudi & dkk, 2022, hal. 182).

Tanpa diisi dengan pejabat, fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya. Pengisian jabatan tidak hanya

sekali dilakukan namun dilaksanakan secara reguler setiap periode tertentu untuk memilih pejabat pemimpin Daerah guna menunjang berjalannya fungsi negara. Tanpa mekanisme yang jelas, pengisian pemangku jabatan sebagai pelaksana jabatan tidak akan berjalan. Dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menerapkan desentralisasi, pengisian jabatan Kepala Daerah merupakan bentuk pengisian pejabat negara agar melaksanakan fungsi pemerintahan Daerah sebagai bagian dari pemerintah pusat dapat terlaksana. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengatur bahwa ketika seorang kepala daerah atau pemimpin dari suatu lembaga atau organisasi tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya, maka akan ada skema penunjukan pejabat publik yang akan menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai kepala daerah sementara. Pejabat sementara ini diangkat melalui proses administrasi, berbeda dengan pejabat definitif yang diangkat melalui proses politik (Manengkey, 2015, hal. 17).

Terdapat beberapa bentuk pengisian jabatan kepala daerah sebagai pejabat pengganti, yaitu Pelaksana Tugas (Plt) untuk wakil gubernur, bupati, dan walikota yang berhalangan sementara. Selanjutnya, ada Pelaksana Harian (Plh) yang diisi oleh Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai pejabat sementara jika masa jabatan kepala daerah kurang dari 1 bulan. Kemudian, terdapat Penjabat Sementara (Pjs) yang menggantikan jabatan jika kepala daerah definitif dan wakilnya maju sebagai calon kembali pada Pilkada berikutnya. Selain itu, ada kewajiban bagi pejabat sementara untuk mengambil cuti selama kampanye berlangsung. Terakhir, terdapat Penjabat (Pj) kepala daerah yang mengisi posisi kepala daerah pada Akhir Masa Jabatan (AMJ) hingga dilantiknya kepala daerah baru.

Tugas dan kewenangan dari pejabat kepala daerah dan pejabat kepala definitif secara umum sama seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, terdapat pembatasan kewenangan bagi penjabat kepala daerah sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Dalam Pasal 132 huruf A Ayat (2) mengatur tentang larangan-larangan yang tertera dalam Pasal 132

huruf A Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut dapat dikecualikan setelah mendapatkan persetujuan secara tertulis dari pihak Kementerian Dalam Negeri(Kemendagri)

Dalam praktik sejarah politik umat Islam, seorang pemimpin adalah wakil rakyat yang bertugas memimpin umat dalam ajaran islam yang bersifat tetap, selama umat islam masih ada. Karena jabatannya sebagai wakil umat tiada batas dengan waktu dan selama dia masih sanggup serta tidak melakukan hal-hal yang mengharuskan dia dipecat. Khalifah sendiri boleh meminta berhenti kapan dia tidak sanggup lagi atau ada alasan-alasan lain. Demikian pula rakyat kapan saja boleh memecat khalifah apabila dilihatnya telah berubah dari keadaan semula. Menurut AL-Mawardi, bahwa berubahnya keaadan khalifah adakalanya dengan sebab rusak syaratsyarat keadilan agama maupun cidera anggota tubuh (Mukhtar, hal. 67).

Setelah Nabi Muhammad meninggal dunia pada tahun 11 Hijriyah, umat Islam menghadapi tantangan besar dalam menentukan siapa yang akan memimpin mereka selanjutnya. Kematian Nabi tidak hanya berarti kehilangan seorang pemimpin spiritual, tetapi juga menciptakan kekosongan dalam struktur kepemimpinan yang perlu segera diisi untuk menjaga stabilitas dan persatuan di kalangan umat Islam. Proses transisi kepemimpinan dimulai di Saqifah Bani Sa'idah, sebuah lokasi pertemuan di Madinah, di mana para sahabat berkumpul untuk mendiskusikan siapa yang akan memimpin komunitas Muslim setelah Nabi. Dalam pertemuan ini, muncul dua kelompok utama: kaum Anshar, yang merupakan penduduk asli Madinah dan merasa berhak untuk memimpin, mengusulkan Saad bin Ubadah sebagai khalifah. Sementara itu, kaum Muhajirin, yang merupakan pengikut Nabi dari Mekkah, mendukung Abu Bakar, sahabat terdekat Nabi dan salah satu orang pertama yang memeluk Islam.

Diskusi di Saqifah berlangsung dengan sangat dinamis, di mana kedua kelompok saling mengemukakan pendapat. Kaum Anshar berargumen bahwa

mereka telah memberikan perlindungan dan dukungan kepada Nabi selama masa-masa sulit di Madinah, sehingga mereka berhak untuk memimpin. Namun, Abu Bakar, yang didukung oleh Umar bin Khattab dan Abu Ubaidah, menekankan bahwa kepemimpinan seharusnya dipegang oleh orang-orang dari kalangan Quraisy, suku Nabi Muhammad, yang dianggap lebih berpengalaman dan memiliki posisi yang lebih kuat dalam masyarakat Arab. Pendapat ini diterima oleh banyak sahabat, dan setelah melalui perdebatan yang cukup panjang, mereka akhirnya sepakat untuk membaiat Abu Bakar sebagai khalifah pertama umat Islam. Pembaiatan ini dilakukan secara aklamasi, di mana semua yang hadir menyatakan dukungan mereka kepada Abu Bakar, menandai dimulainya era Khilafah.

Setelah diangkat, Abu Bakar menghadapi berbagai tantangan signifikan, termasuk pemberontakan dari beberapa suku yang menolak untuk membayar zakat, yang dianggap sebagai salah satu pilar penting dalam Islam. Situasi ini dikenal sebagai "Perang Ridda," di mana Abu Bakar harus mengambil tindakan tegas untuk menyatukan kembali umat Islam dan memastikan stabilitas pemerintahan. Ia mengirimkan pasukan untuk menghadapi pemberontakan ini, dan melalui serangkaian pertempuran, ia berhasil mengembalikan kekuasaan dan otoritas Islam di Jazirah Arab. Keberhasilan Abu Bakar dalam mengatasi tantangan ini tidak hanya memperkuat posisinya sebagai khalifah, tetapi juga menjadi dasar bagi kekhalifahan yang akan datang.

Di bawah kepemimpinan Abu Bakar, Islam mulai menyebar lebih luas, dan ia dikenal sebagai pemimpin yang bijaksana dan tegas, yang mampu menjaga persatuan umat Islam di tengah berbagai tantangan yang dihadapi. Salah satu langkah penting yang diambilnya adalah pengumpulan Al-Qur'an. Mengingat banyaknya sahabat Nabi yang gugur dalam pertempuran, Abu Bakar merasa perlu untuk mengumpulkan wahyu-wahyu yang telah diturunkan kepada Nabi Muhammad agar tidak hilang. Ia menunjuk Zaid bin Tsabit, seorang penulis wahyu, untuk mengumpulkan dan menyusun Al-Qur'an dalam satu kitab. Proses ini menjadi sangat penting untuk menjaga

keaslian ajaran Islam dan memastikan bahwa generasi mendatang memiliki akses kepada kitab suci tersebut.

Masa kepemimpinan Abu Bakar, meskipun singkat, menjadi tonggak penting dalam sejarah Islam dan memberikan pengaruh yang mendalam terhadap perkembangan selanjutnya dalam komunitas Muslim. Ia memimpin selama dua tahun, dari tahun 632 hingga 634 M, dan selama masa itu, ia berhasil menstabilkan pemerintahan, memperkuat posisi Islam di Jazirah Arab, dan mempersiapkan jalan bagi penerusnya. Abu Bakar dikenal sebagai sosok yang sederhana, rendah hati, dan sangat menghormati ajaran Nabi. Ia sering kali mengingatkan umat Islam untuk tetap berpegang pada prinsip-prinsip yang diajarkan oleh Nabi Muhammad dan untuk tidak terjebak dalam kekuasaan atau ambisi pribadi.

Setelah masa kepemimpinannya, Abu Bakar meninggalkan warisan yang sangat berharga bagi umat Islam. Ia tidak hanya berhasil menjaga persatuan umat, tetapi juga menyiapkan dasar bagi ekspansi Islam ke wilayah-wilayah baru. Keberanian dan kebijaksanaannya dalam menghadapi tantangan-tantangan awal ini menjadi inspirasi bagi khalifah-khalifah berikutnya, termasuk Umar bin Khattab, yang akan melanjutkan misi besar ini. Dengan demikian, proses perpindahan kepemimpinan dari Nabi Muhammad kepada Abu Bakar bukan hanya sekadar pergantian pemimpin, tetapi juga merupakan momen krusial yang menentukan arah dan masa depan umat Islam di seluruh dunia.

Perbandingan antara ketatanegaraan Indonesia dan sistem kepemimpinan dalam Islam menunjukkan perbedaan mendasar dalam bentuk negara, proses pemilihan pemimpin, dan mekanisme pengisian jabatan. Meskipun keduanya bertujuan untuk menjaga stabilitas dan kedaulatan, pendekatan dan mekanisme yang digunakan berbeda. Penelitian mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam konteks ketatanegaraan Indonesia dan fiqih siyasah dalam Islam dapat memberikan wawasan yang lebih dalam mengenai bagaimana kedua sistem ini berfungsi dalam menghadapi tantangan kepemimpinan.

Dari paparan diatas peneliti tertarik untuk membahas mengenai pengisian kursi jabatan Kepala Daerah apabila dalam masa jabatannya terjadi kekosongan yang mana dapat mengakibatkan ketidak seimbangan sistem pemerintah. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **"Tinjauan Fiqih Siyasah Tentang Pengisian Jabatan Pada Masa Transisi Kepala Daerah"**

B. Fokus Penelitian

Adapun fokus penelitian dari skripsi ini yaitu mengenai Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Dimasa Transisi

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan Fokus Penelitian di atas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah pada masa transisi menurut ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana analisis pengaturan pengisian jabatan menurut Fiqih Siyasah?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dari rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini adalah

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan pengaturan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah pada masa transisi menurut ketatanegaraan indonesia
2. Untuk menganalisis pengaturan pengisian jabatan menurut Fiqih Siyasah

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

a. Menambah wawasan penulis tentang penelitian dan teori-teori yang terkait dengan pembahasan ini, yakni tinjauan siyasah dusturiyyah terhadap pengisian jabatan pejabat kepala daerah dimasa transisi.
b. Sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar sarjana hukum pada fakultas Syariah UIN Mahmud Yunus Batusangkar.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian di harapkan mampu menjadi bahan pertimbangan serta evaluasi bagi pemerintah dan masyarakat dalam membuat dan menjalankan suatu kebijakan.

F. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalah pahaman dalam memahami judui ini, maka perlu penulis jelaskan beberapa istilah yang ada dalam judul sebagai berikut:

1. Ketatanegaraan Indonesia Secara operasional dimaknai sebagai rangkaian sistem, prinsip, norma, serta praktik penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Ruang lingkup ketatanegaraan meliputi susunan kelembagaan negara, pola hubungan antar lembaga, mekanisme pembagian dan pembatasan kekuasaan, serta asas-asas fundamental yang menjadi dasar sistem pemerintahan Indonesia, seperti kedaulatan di tangan rakyat, konsep negara hukum, demokrasi berlandaskan Pancasila, dan bentuk pemerintahan presidensial.
2. Ketatanegaraan Islam secara operasional diartikan sebagai sistem pemerintahan dan penyelenggaraan negara yang didasarkan pada prinsip-prinsip ajaran Islam, baik yang bersumber dari Al-Qur'an, Hadis, ijma' ulama, maupun qiyas. Ketatanegaraan Islam mencakup struktur kekuasaan, pembagian tugas dan kewenangan dalam pemerintahan, serta tata hubungan antara penguasa dan rakyat yang berlandaskan nilai-nilai keadilan, musyawarah (syura), amanah, dan hukum Islam (syariah). Ketatanegaraan Islam bukan hanya menyangkut bentuk formal

kelembagaan, tetapi juga menyentuh pada aspek moral, spiritual, dan tanggung jawab sosial pemimpin terhadap rakyat sebagai amanah dari Allah SWT. Sistem ini juga menekankan bahwa kekuasaan adalah bagian dari ibadah dan harus dijalankan untuk kemaslahatan umat (maslahah).

BAB II
KAJIAN PUSTAKA

A. Transisi Pemerintahan

Transisi dalam konteks regenerasi politik berarti semua anggota masyarakat yang sudah dewasa mendapat kesempatan untuk mengambil peran dalam penyelenggaraan negara. Di sisi lain, transisi dalam konteks sosial berarti juga proses yang mengarah pada berbagai bentuk perubahan masyarakat dan proses perubahan terjadi dari nilai lama ke nilai yang baru, sedangkan demokratisasi berarti adanya proses perubahan wacana identitas dalam struktur masyarakat dan anggota masyarakat lain dapat berperan dalam kehidupan politiknya. Demokratisasi juga merupakan suatu proses yang mengarah kepada pembentukan demokrasi (Anderson, 2001, hal. 105).

Berdasarkan penelitian lapangan di beberapa negara yang sedang memasuki transisi demokrasi diperoleh kenyataan bahwa dalam masa transisi demokrasi sering terjadi proses tawar menawar antara para elite partai dengan kelompok yang berkuasa yang mengarah pada persetujuan bersama atau sebaliknya (Anderson, 2001, hal. 23-24). Pada transisi demokrasi di negara Eropa Timur dan Rusia terjadi tawar menawar yang mengarah kepada perubahan dari model otoritarian-totalitarian kepada demokrasi. Akan tetapi dalam praktiknya masih terdapat pengaruh model otoritarian, yakni adanya kekuasaan Presiden yang dominan dibanding dengan dua lembaga negara lainnya. Proses tawar menawar, akhirnya menghasilkan consensus baru yang dalam prosesnya pun terus dikonsolidasikan dalam berbagai cara dengan para elite yang berkepentingan.

Anderson (2001) pernah membicarakan konsolidasi demokrasi dalam struktur para elite politik pada kasus transisi demokrasi Rusia. Dalam kesimpulannya disebutkan bahwa walaupun demokrasi berjalan tersendat, tetapi konsolidasi para elite dapat terlaksana, dibanding dengan negara

pascakomunis lainnya. Alasannya, walaupun banyak ditemukan kasus penyelewengan, para elite masih tetap mengacu pada konsensus yang ada. Tulisan Hanson merupakan jawaban terhadap Schider (1998) yang menyatakan bahwa demokrasi di Rusia tidak terkonsolidasi dengan baik seperti yang dilihatnya dari fenomena kepartaian dan kelompok elite politik yang saling bertentangan (Anderson 2001: 34).

Akan tetapi pada kenyataannya terdapat gejala umum bahwa para elite di Rusia setelah referendum konstitusi baru tahun 1993, masih terus terpecah-pecah menjadi beberapa fraksi dan kelompok yang saling bertentangan. Dalam konteks demokrasi peran para agensi akan selalu saling berkaitan. Para agensi yang dimaksud adalah partai dari kelompok revolusioner, gerakan kelompok separatis etno-nasionalis, gerakan kelompok militer, presiden yang potensial, dan intervensi militer pihak asing (Anderson 2001: 60).

Dalam konteks demokrasi, ornop (organisasi non-pemerintah) juga merupakan salah satu agen demokrasi yang perlu diperhitungkan. Ornop merupakan salah satu pilar demokrasi, di samping lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, media massa, dan mahasiswa. Mereka berperan sebagai agensi dalam konteks demokrasi, sekaligus sebagai pengontrol demokrasi. Dalam sistem demokrasi sangat diperlukan agensi untuk menyelesaikan berbagai konflik yang muncul. Agensi tersebut dapat berasal dari pengacara, partai, dan juga ornop. Berjalan tidaknya suatu proses demokrasi dapat dilihat dari adanya peran para agensi yang terdapat di dalamnya. Jika keberadaan para agensi dikooptasi oleh suatu rezim pemerintahan, maka proses demokrasi di suatu negara belum berjalan dengan baik. Proses demokrasi tidak berjalan dengan baik karena tidak memberikan dan membuka ruang serta peluang bagi para negosiator dan pengacara untuk bekerja. Konsekuensi memasuki era transisi demokrasi, berakibat juga pada pemberian dan penyediaan peluang atau ruang gerak partisipasi bagi para agensi itu. Ruang gerak untuk berpartisipasi bukan hanya diberikan oleh suatu rezim pemerintahan, melainkan juga dapat diberikan atas keinginan dari

masyarakatnya. Dalam hal ini, suatu masyarakat, kelompok, ataupun komunitas yang umumnya dominan dapat perduli, tetapi dapat juga sebaliknya, yakni menolak terhadap kehadiran peran suatu agensi dalam kehidupan mereka. Fenomena itulah yang membedakan antara partisipasi dalam sistem pemerintahan otoritarian-totalitarian dengan demokrasi. Dalam negara demokrasi, pemerintah sudah seharusnya memberikan kepada masyarakat suatu kesempatan untuk berpartisipasi (peluang) dalam proses pembuatan suatu keputusan politik, sedangkan dalam pemerintahan otoritarian totalitarian, negara memberikan tugas pokok kepada masyarakat sebagai bentuk partisipan dan perintah (Almond dan Sidney, 1984: 3).

Sementara itu, otoritarian maupun totalitarian yang dimaksud jelas merupakan kategori terbalik dari demokrasi dan diartikan sebagai demokrasi yang bersifat tidak demokratis (Anderson 2001:1).

B. Teori Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Negara hukum, menurut F.R. Bothlingk, didefinisikan sebagai "De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht" (negara di mana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh hukum). Ia menambahkan bahwa untuk mewujudkan pembatasan terhadap pemegang kekuasaan, hal ini dilakukan dengan cara "Enerzijds in een binding van rechter administatie aan de wet, anderjizds in een binding van de bevoegdheden van wetgever" (di satu sisi, keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain, pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang). A. Hamid S. Attamini, dengan merujuk pada Burkens, menyatakan bahwa negara yang menjadikan hukum sebagai dasar kekuasaan dan penyelenggaraan kekuasaan harus dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Secara sederhana, negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dilaksanakan berdasarkan hukum yang berakar pada seperangkat norma, berupa asas-asas dasar yang menjadi pedoman dan kriteria penilaian

terhadap pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah. (HR, 2014, hal. 21).

Makna negara hukum pada dasarnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum, yang menyatakan bahwa hukum adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Oleh karena itu, semua alat negara, termasuk warga negara, harus tunduk, patuh, dan menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali. Menurut Krebe, negara sebagai pencipta dan penggerak hukum dalam semua kegiatannya harus mematuhi hukum yang berlaku, yang berarti hukum berada di atas negara. Dengan demikian, hukum yang bersumber dari kesadaran hukum masyarakat memiliki wibawa yang tidak tergantung pada individu tertentu (Handayono, 2009, hal. 17).

Konsep negara hukum kesejahteraan menjadi dasar kedudukan dan fungsi pemerintah dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal, yang berfokus pada pengawasan ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara. Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum, yang pada dasarnya menegaskan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara didasarkan pada hukum. Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum, di mana tercantum kewajiban untuk memelihara, mematuhi, dan mengembangkan hukum dalam konteks pembangunan (Tjandra, 2014, hal. 1)

Di Indonesia, pelaksanaan negara hukum mengalami pasang surut. Selama periode parlementer (1950-1957), negara hukum menjadi ideologi yang mendasari republik konstitusional, meskipun banyak simbolnya secara konservatif terkait dengan lembaga, prosedur, dan berbagai kitab undang-undang Belanda yang dipertahankan hingga masa kemerdekaan. Pada masa demokrasi terpimpin (1958-1965), negara hukum tertekan oleh rezim yang bersifat patrimonial dan ideologi radikal-populis, yang lebih mengutamakan keadilan substantif daripada keadilan prosedural. Namun, pada masa Orde Baru, diskusi mengenai negara hukum kembali muncul dengan cepat, sebagian sebagai reaksi terhadap demokrasi terpimpin,

tetapi dengan pemahaman yang lebih jelas dan mendalam. Selama awal Orde Baru, hingga sekitar tahun 1971, para pendukung negara hukum cenderung lebih optimis.

Pada Era Reformasi saat ini, upaya untuk menegakkan negara hukum sangat terlihat, terutama dengan munculnya berbagai undang-undang yang lebih responsif terhadap tuntutan masyarakat. Namun, hal ini belum menjamin bahwa negara hukum yang lebih substansial akan diimplementasikan.

Aristoteles berpendapat bahwa konsep negara hukum berasal dari polis, yang merupakan wilayah negara kecil seperti kota dengan populasi yang sedikit, berbeda dengan negara-negara saat ini yang memiliki wilayah luas dan jumlah penduduk yang banyak (*vlakte staat).* Dalam polis, semua urusan negara dilakukan melalui musyawarah *(acclesia),* di mana seluruh warga negara berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara. Pada masa itu, negara hukum diartikan sebagai negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warganya. Keadilan dianggap sebagai syarat untuk mencapai kebahagiaan hidup bagi warga negara, dan untuk mewujudkan keadilan tersebut, penting untuk mengajarkan nilai-nilai moral kepada setiap individu agar mereka menjadi warga negara yang baik. Dengan demikian, peraturan hukum yang sejati hanya ada jika peraturan tersebut mencerminkan keadilan dalam interaksi antar warga negara.

2. Teori Teori Negara Hukum

Untuk memahami konsep negara hukum dengan baik, penting untuk mengetahui sejarah munculnya pemikiran atau cita-cita negara hukum itu sendiri. Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah ada sejak lama, bahkan lebih tua daripada ilmu negara atau ilmu kenegaraan. Cita-cita negara hukum pertama kali diungkapkan oleh Plato, dan kemudian diperkuat oleh Aristoteles.

Konsep negara hukum menurut Plato bermula dari pengamatannya terhadap kondisi negaranya yang dipimpin oleh orang-orang yang tamak

akan harta, kekuasaan, dan kehormatan. Pemerintahan yang sewenang-wenang dan tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya mendorong Plato untuk menulis karya berjudul *Politeia*, yang menggambarkan suatu negara ideal sesuai dengan cita-citanya, yaitu negara yang bebas dari pemimpin yang rakus dan jahat, di mana keadilan dijunjung tinggi (Azhary, hal. 19)

Dari konsep yang diidealkan oleh Plato, dapat dipahami bahwa arti negara adalah negara yang berlandaskan hukum dan keadilan bagi warganya. Ini berarti bahwa semua kewenangan dan tindakan dari alat perlengkapan negara atau penguasa harus berdasarkan hukum, atau dengan kata lain, diatur oleh hukum. Hal ini akan mencerminkan keadilan dalam interaksi antar warganya.

Pengertian lain tentang negara hukum secara umum adalah bahwa kekuasaan negara dibatasi oleh hukum, yang berarti bahwa semua sikap, perilaku, dan tindakan, baik yang dilakukan oleh penguasa atau aparatur negara maupun oleh warga negara, harus berdasarkan hukum. Dengan demikian, akan diperoleh pemahaman yang jelas dalam penggunaan istilah ini selanjutnya. Prof. Muhammad Yamin menjelaskan bahwa istilah negara hukum dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia terdiri dari dua kata yang berasal dari latar belakang yang sangat berbeda. Kata "negara" dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sansekerta dan mulai digunakan sejak abad ke-15 dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia.

Dalam literatur Eropa, istilah yang digunakan adalah *"rule of law"* atau *"government of justice"* untuk merujuk pada negara hukum. Kedua istilah ini tidak mencantumkan kata "negara" *(state)*, melainkan mengaitkan syarat peraturan hukum dengan pengertian kekuasaan *(rule)* atau pemerintahan *(government)*. Menurut Prof. Dr. Wirjono Projadikoro, SH, penggabungan istilah "negara hukum" berarti suatu negara di mana:

Semua alat perlengkapan negara, khususnya alat perlengkapan pemerintah, dalam tindakan terhadap warga negara maupun dalam interaksi antar mereka, tidak boleh bersikap sewenang-wenang, melainkan harus mematuhi peraturan hukum yang berlaku.

Setiap individu dalam hubungan sosial harus tunduk pada peraturan hukum yang ada. Berdasarkan pengertian dan istilah tersebut, "negara hukum" merupakan satu istilah yang memiliki makna tersendiri dan baku. Selanjutnya, penting untuk memperhatikan unsur-unsur, elemen, atau ciri-ciri yang dimiliki oleh suatu negara yang disebut negara hukum. Prof. Dr. Sudargo Guatama, SH, mengemukakan tiga ciri atau unsur negara hukum, yaitu:

Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap individu, yang berarti negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang; tindakan negara dibatasi oleh hukum, dan individu memiliki hak terhadap negara atau rakyat memiliki hak terhadap penguasa. Prinsip legalitas, di mana setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya dan harus dipatuhi oleh pemerintah atau aparatnya.

Pemisahan kekuasaan, untuk memastikan perlindungan hak asasi, yaitu badan yang membuat, melaksanakan, dan mengadili peraturan perundang-undangan harus terpisah dan tidak berada di bawah satu tangan (Abdul Aziz Hakim, 2011, hal. 117-118).

Konsep negara hukum merupakan objek studi yang selalu relevan untuk dikaji. Perkembangan konsep ini merupakan hasil dari sejarah yang melatarbelakangi munculnya rumusan tersebut. Pengertian negara hukum terus berkembang seiring dengan sejarah perkembangan umat manusia. Oleh karena itu, untuk memahami konsep negara hukum dengan tepat, penting untuk mengetahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.

Gagasan awal mengenai negara hukum telah ada sejak 1880 SM. Akar pemikiran awal tentang negara hukum dapat ditelusuri kembali ke masa Yunani Kuno, di mana Plato memperkenalkan konsep "nomoi". Ia menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik harus didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Gagasan Plato semakin diperkuat oleh muridnya, Aristoteles, dalam bukunya Politicos. Menurut Aristoteles,

negara yang baik adalah negara yang diperintah berdasarkan konstitusi dan kedaulatan hukum.

Istilah "negara hukum" muncul pada abad ke-19 dan masih tergolong baru jika dibandingkan dengan istilah-istilah terkenal lainnya dalam ketatanegaraan, seperti demokrasi, konstitusi, dan kedaulatan. Namun, gagasan tentang negara hukum sudah ada sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat, bersamaan dengan perjuangan melawan kekuasaan absolut para raja. Konsepsi negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan negara-negara yang berkuasa merupakan hasil dari perdebatan yang berlangsung selama berabad-abad di kalangan sarjana dan filsuf.

Dalam perkembangan selanjutnya, Immanuel Kant menggambarkan negara hukum liberal, yaitu negara hukum dalam arti sempit yang menempatkan fungsi hukum pada negara, sehingga negara berperan sebagai penjaga malam. Artinya, tugas negara hanya untuk melindungi hak-hak rakyat tanpa campur tangan dalam kemakmuran mereka, menjadikan negara sebagai nachtwakerstaat.

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak memiliki makna tunggal, melainkan dimaknai berbeda tergantung pada waktu dan tempat, serta ideologi dan sistem politik suatu negara. Menurut Mukhtie Fadjar, pengertian negara hukum berkaitan dengan organisasi internal dan struktur negara yang dianut berdasarkan hukum. Setiap tindakan penguasa maupun rakyat harus berlandaskan hukum, dengan tujuan negara hukum untuk menjamin hak asasi rakyat.

Oemar Seno Adjie juga mengidentifikasi tiga bentuk negara hukum, yaitu *rechtstaat* dan *rule of law*, *sosialist legality*, dan negara hukum Pancasila. Menurut Adjie, *rechtstaat dan rule of law* memiliki dasar yang sama, di mana konsep *rule of law* merupakan pengembangan dari konsep rechtstaat. Sementara itu, antara *rule of law* dan *sosialist legality* terdapat perbedaan dalam perkembangan sejarah dan ideologi, di mana *rechtstaat* dan *rule of law* berkembang di Inggris, Eropa

Kontinental, dan Amerika Serikat, sedangkan *sosialist legality* berkembang di negara-negara komunis dan sosialis. Namun, ketiga konsep tersebut memiliki akar yang sama, yaitu manusia sebagai pusat *(antropocentric)* yang menempatkan rasionalisme, humanisme, dan sekularisme sebagai nilai dasar.

Di sisi lain, konsep nomokrasi Islam dan negara hukum Pancasila menempatkan nilai-nilai yang telah dirumuskan sebagai standar atau ukuran nilai. Konsep nomokrasi Islam didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Al-Qur'an dan Al-Sunnah, sedangkan negara hukum Pancasila menjadikan nilai-nilai Pancasila sebagai standar. Kedua konsep ini memiliki kesamaan dalam pengakuan terhadap nilai standar yang telah dirumuskan dalam naskah tertulis, serta menempatkan manusia, Tuhan, agama, dan negara dalam hubungan yang tidak terpisahkan.

Dari segi waktu, konsep negara hukum berkembang secara dinamis. Tamanaha mengemukakan bahwa terdapat dua versi negara hukum yang berkembang, yaitu versi formal dan versi substansif, yang masing-masing tumbuh dalam tiga bentuk. Konsep negara hukum versi formal dimulai dengan *rule of law*, di mana hukum dipahami sebagai instrumen tindakan pemerintah. Selanjutnya, berkembang menjadi formal *legality*, di mana hukum diartikan sebagai norma yang umum, jelas, dan pasti. Perkembangan terakhir dari konsep negara hukum versi formal adalah *democracy* and *legality*, di mana kesepakatan menentukan isi atau substansi hukum.

Versi substansif dari konsep negara hukum berkembang dari hak-hak individu, seperti privasi dan otonomi, serta kontrak sebagai dasar yang paling mendasar. Kemudian, berkembang pada prinsip hak atas kebebasan pribadi dan keadilan *(dignity of man),* serta menjadi konsep kesejahteraan sosial yang mengandung prinsip-prinsip substansi, persamaan kesejahteraan, dan kelangsungan komunitas.

Menurut Tamanaha, konsepsi formal dari negara hukum berfokus pada cara di mana hukum diumumkan (oleh pihak berwenang), kejelasan

norma, dan dimensi temporal dari pengundangan norma tersebut. Konsepsi formal tidak ditujukan untuk menyelesaikan putusan hukum berdasarkan kenyataan hukum itu sendiri dan tidak berkaitan dengan apakah hukum tersebut baik atau buruk. Sementara itu, konsepsi substansif dari negara hukum bergerak lebih jauh, tetap mengakui atribut formal yang telah disebutkan. Konsepsi substansif ingin melampaui itu, dengan hak-hak dasar atau turunannya menjadi dasar dari konsep negara hukum substansif. Konsep ini digunakan untuk membedakan antara hukum yang baik, yang memenuhi hak-hak dasar, dan hukum yang buruk, yang mengabaikan hak-hak tersebut. Konsep formal negara hukum fokus pada kelayakan sumber hukum dan bentuk legalitasnya, sedangkan konsep substansif juga mencakup persyaratan mengenai isi norma hukum.

3. Kelebihan Kelebihan Dari Rule By Law

Versi substansif dari konsep negara hukum berkembang dari hak-hak individu, seperti privasi dan otonomi, serta kontrak sebagai dasar yang paling mendasar. Kemudian, berkembang pada prinsip hak atas kebebasan pribadi dan keadilan *(dignity of man),* serta menjadi konsep kesejahteraan sosial yang mengandung prinsip-prinsip substansi, persamaan kesejahteraan, dan kelangsungan komunitas.

Dalam membahas konsep *"Rule by Law,"* tidak dapat dipisahkan dari hubungan antara hukum dan kekuasaan. Prof. I Dewa Gede Atmaja, dalam bukunya Filsafat Hukum Dimensi Tematis & Historis, mengutip pendapat *Blaise* Pascal yang menyatakan bahwa "hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, sementara kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman." N. M. Korkunov juga menegaskan bahwa "apapun bentuk organisasi negara dan kekuatan yang dimilikinya, hati manusia cenderung untuk selalu tunduk pada kekuasaan yang sah (aturan hukum). Kepentingan kekuasaan selalu bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum. Dalam tunduk kepada otoritas negara, warga negara mengharapkan agar organ-organ kekuasaan juga tunduk pada hukum, karena sekuat apapun kepentingan otoritas, tidak akan pernah sepenuhnya menghilangkan

kepentingan manusia lainnya. Dengan memusatkan kekuasaan di tangan negara, hal ini menjamin semua warganya dalam tatanan yang baik dalam hubungan sosial."

Negara, dalam hal kekuasaan, memiliki fungsi untuk menciptakan masyarakat yang teratur dan menegakkan hukum agar bermanfaat dan efektif. Di sisi lain, hukum juga berfungsi sebagai alat untuk membatasi tindakan sewenang-wenang oleh negara. Dalam teori negara hukum, "*Rule of Law"* merupakan intuisi dasar yang menekankan bahwa hukum harus mampu membimbing perilaku subjeknya. Dengan kata lain, "*Rule of Law"* juga menekankan karakteristik dan manfaat dari aturan, di mana undang-undang dianggap sebagai jenis aturan yang bertujuan membimbing perilaku manusia, baik dari penguasa maupun rakyatnya. Konsep *"Rule by Law"* digunakan untuk membatasi tindakan bebas penguasa agar tidak melaksanakan kekuasaannya secara sewenang-wenang, serta untuk mengatur perilaku masyarakat demi terciptanya ketertiban dan keamanan.

Konsep *"Rule by Law"* menekankan pentingnya kepastian hukum, di mana hukum berfungsi sebagai alat yang memberikan kepastian dan batasan yang jelas bagi subjek hukum, sehingga mereka bertindak sesuai dengan ketentuan yang ada. Penentuan tindakan subjek hukum dirumuskan dalam bentuk undang-undang. Asas kepastian hukum merupakan prinsip dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Menurut Arief Sidharta, negara hukum menjamin kepastian hukum yang tinggi dalam masyarakat, sehingga dinamika kehidupan bersama bersifat *"predictable"* atau dapat diramalkan.

Dalam konsep *"Rule by Law,"* yang berlandaskan asas kepastian hukum, memberikan legalitas yang tinggi dalam penerapan aturan hukum. Legalitas merupakan nilai inti dari hak asasi manusia, yang berarti "*Nullum crimen, nulla poena sine lege"* (tidak ada kejahatan, tidak ada hukuman tanpa hukum). Ini tidak hanya memberikan jaminan kebebasan manusia, tetapi juga melindungi individu dari tindakan sewenang-wenang

atau penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa, sehingga menciptakan jaminan keadilan dan transparansi dalam kekuasaan kehakiman.

Konsep *"Rule by Law"* juga memberikan kontrol sosial dalam kehidupan bermasyarakat, di mana aktivitas penguasa dapat diawasi agar tidak melakukan tindakan sewenang-wenang dalam menjalankan tugasnya. Masyarakat dapat lebih mudah memantau kegiatan pemerintah untuk memastikan bahwa tindakan tersebut sesuai dengan undang-undang. Di sisi lain, pemerintah diharapkan dapat mengarahkan kehidupan masyarakat agar lebih tertib, sehingga kehidupan masyarakat sesuai dengan apa yang diatur oleh undang-undang.

Dengan demikian, terdapat kesesuaian antara aturan yang diberlakukan dan penerapannya, yang berarti bahwa hak-hak individu dilindungi sesuai harapan mereka, dan pemerintah juga melaksanakan tindakan sesuai dengan aturan yang ditetapkan. Konsep "*Rule by Law"* ini juga telah diterapkan oleh Napoleon, yang percaya bahwa Undang-Undang Napoleon dapat mengantisipasi semua kasus yang mungkin muncul di masa depan, dengan tafsiran yang terperinci. Pada masa itu, politik dan sosial di Prancis sangat stabil, dan pengacara serta hakim berusaha keras untuk menerapkan undang-undang demi menyelesaikan semua masalah hukum yang ada.

Dalam konsep "Rule by Law," peraturan perundang-undangan memiliki peran penting, yang dapat dibagi menjadi dua kelompok utama: fungsi internal dan fungsi eksternal.

Fungsi Internal:

a. Fungsi penciptaan hukum (rechtschepping);
b. Fungsi pembaharuan hukum (law reform);
c. Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum;
d. Fungsi kepastian hukum (rechtzekerheid, legal certainty).

Fungsi Eksternal:

e. Fungsi perubahan;
f. Fungsi stabilisasi;

g. Fungsi kemudahan.

Secara ideal, penerapan "*Rule by Law"* dapat dilihat dari filosofi mengenai kekuasaan negara yang harus tunduk pada hukum, yang dikaji oleh tiga ahli hukum, yaitu: *Von Ihering* berpendapat bahwa hukum akan memiliki makna yang sesungguhnya jika penguasa dan rakyat keduanya tunduk pada hukum. George Jellinek menyatakan bahwa meskipun negara sebagai pembentuk hukum, negara secara sukarela tunduk pada hukum yang diciptakannya. Krabbe berpendapat bahwa hukum ada sebelum negara dan mengikat negara begitu berdiri, karena hukum bersumber dari kesadaran hukum individu.

Dalam konteks kelebihan atau manfaat dari sistem "*Rule by Law,"* Prof. I Dewa Gede Atmaja menyatakan bahwa untuk mewujudkan prinsip negara hukum dalam hubungan hukum dan kekuasaan, secara filosofis diperlukan: Kekuasaan yang memiliki nilai bermakna *(meaningfulness)* harus ditetapkan dengan jelas ruang lingkup, arah, dan batas-batasnya. Penguasa atau pihak yang memegang kekuasaan harus memiliki kapabilitas, integritas, akuntabilitas, dan semangat mengabdi kepada kepentingan umum *(sense of public service).*

4. Hubungan Pusat dan Daerah

Model hubungan antara pusat dan daerah memiliki karakteristik dan kategorinya masing-masing, di mana masing-masing karakteristik dan kategori tersebut memiliki implikasi wewenanang yang berbeda-beda. Model hubungan natara pusat dan daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni : *Pertama, the relative autonomy model.* Dalam model ini, terdapat kebebasan yang relatif besar bagi pemerintah daerah akan tetapi dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Titik tekan dari model ini adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka menjalankan tugas dan tanggung jawab yang telah diatur di dalam undang-undang. *Kedua, the agency model*, di mana pemerintah daerah sama sekali tidak memiliki kekuasaan yang cukup besar sehingga keberadaanya tidak lain

hanya menjadi agen pelaksana dari pemerintah untuk menjalankan kebijakan dari pemerintah pusat.

Dalam model ini, terdapat petunjuk rinci yang harus digunakan oleh pemerintah daerah sebagai mekanisme kontrol yang kuat oleh pusat. Selain itu, pendapatan asli daerah tidak menjadi hal penting dan sistem keuangan daerah didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. Ketiga, the interaction model, di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah sangat ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Ni'matul, 2009, hal. 12)

Untuk menentukan format hubungan antara pusat dan daerah secara ideal dalam bingkai negara kesatuan merupakan suatu tugas yang berat, hal ini karena luas wilayah serta beragamnya masyarakat di Indonesia menjadi suatu tantangan tersendiri. Permasalahan terkait hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain berkaitan dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, namun bersinggunga pula dengan hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah (Ni'matul, 2009, hal. 13).

Pertama, hubungan kewenangan. Hubungan kewenangan sangat berkaitan dengan cara-cara pembagian urusan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Hubungan pengawasan akan sangat berpengaruh terhadap pengaturan dan pemilihan sistem rumah tangga daerah yang diterapkan oleh suatu negara. Berdasarkan cara penentuan urusan tersebut, maka akan mencerminkan suatu bentuk otonomi daeri suatu negara yakni berupa otonomi luas atau otonomi terbatas. Otonomi terbatas memiliki ciri-ciri yakni :

a. Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangan dari urusan-urusan tersebut diatur secara khusus dan rinci sehingga tertutup ruang inovasi bagi daerah;

b. Sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
c. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah membatasi ruang gerak otonomi daerah (Ni'matul, 2009, hal. 13).

Kedua, hubungan keuangan. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat terrefleksikan dalam intergovermental fiscal relations. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam menjalankan roda otonomi harus disertai pula dengan pelimpahan keuangan (money follow functions). Pendelegasian pengeluaran (expenditure assignment) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik daerah tentunya harus seiring pula dengan pendelegasian pendapatan bagi daerah (revenue assignment). Tanpa adanya pendelegasian pendapatan ini, otonomi daerah tidak memiliki makna karena tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya basis anggaran sebagai penunjang. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah sangat ditentukan oleh tingkatan atau derajat desentralisasi (degree of decentralization) yang tercerminkan dalam pembagian wewenang antara pusat dan daerah (Ni'matul, 2009, hal. 16).

Apabila derajat desentralisasi rendah, maka pemerintah pusat akan memegang peran dominan dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Akan tetapi sebaliknya, apabila tingkat desentralisasinya tinggi maka pemerintah daerah bertanggung jawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Selain itu, suatu sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai luas kewenangan yang dimiliki oleh daerah dalam kebebasannya untuk melakukan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya serta berkaitan pula dengan luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya (Ni'matul, 2009, hal. 16).

Ketiga, hubungan pengawasan. Ditinjau dari hubungan antara pusat dan daerah, pengawasan merupakan pengikat kesatuan agar poros kebebasan otonomi daerah tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (unitary) (Bagir, 1994, hal. 181).

Selanjutnya, apabila kontrol atau pengikat antara pusat dan daerah ditarik terlalu kencang, nafas desentralisasi akan terkurangi bahkan terputus. Apabila hal tersebut terjadi, pengawasan bukan lagi menjadi suatu sisi dari desentralisasi namun justru menjadi pembelenggu desentralisasi. Oleh karena itu, pengawasan atau kontrol harus juga diberikan suatu batasan-batasan atau tidak membelenggu desentralisasi. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan (Ni'matul, 2009, hal. 22).

Keempat, hubungan dalam susunan organisasi pemerintah di daerah. Selain ketiga aspek yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa aspek lain yang mempengaruhi pola hubungan antara pusat dan daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, apalagi di dalam negara yang berbentuk kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (delegation of authority) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi. Susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah, karena peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Artinya, peran dan fungsi tersebut tergantung dari titik tekan pelaksanaan otonomi daerah tersebut dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik tekan otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yakni : 1. Sistem rumah tangga daerah; 2. Ruang lingkup urusan pemerintahan; 3. Sifat dan kualitas suatu urusan (Ni'matul, 2009, hal. 24-25).

C. Sistem Pemimpin Dalam Islam

Definisi negara menurut al-Mawardi adalah alat atau sarana untuk menciptakan dan memelihara kemaslahatan. Karena Islam sudah menjadi ideologi politik bagi masyarakat dalam kerangka yang lebih konkret, bahwa Islam memerintahkan kaum Muslimin untuk menegakkan negara dan menerapkan aturan berdasarkan hukum-hukum Islam. Masalah politik, ekonomi, sipil, militer, pidana, dan perdata diatur jelas oleh Islam. Hal itu membuktikan bahwa Islam merupakan sistem bagi negara dan pemerintahan, serta untuk mengatur masyarakat, umat, dan individu-individu (Zallum, 2001, hal. 155). Banyak para pemikir merumuskan definisi dan bentuk negara menurut perspektif Islam, di antaranya Imam al-Ghazali, Al-Mawardi, Abu Ya'la, Ibnu Taimiyah, dan lain sebagainya. Roger F. Soltau melihat bahwa negara merupakan sarana atau alat mengimplementasi kehendak dan cita-cita warga negaranya, karena tujuan setiap negara adalah mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat (Budiharjo, 2003, hal. 39)

Adanya persoalan bersama itu menunjukkan bahwa manusia merupakan makhluk sosial yang saling bekerja sama dan membantu satu sama lain. Bagi al-Mawardi, Allah menciptakan manusia sebagai makhluk yang memiliki kelemahan, yaitu tidak mampu memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa bantuan dari pihak lain, sehingga mendorong manusia untuk bersatu dan saling membantu, juga agar manusia tidak sombong dan arogan (Taimiyah A. b., 1952, hal. 60). Kelemahan ini mendorong manusia untuk hidup berkelompok, bersatu, saling membantu, dan berusaha, sehingga akhirnya akan mendorong manusia untuk membentuk suatu negara (a state). Artinya, lahirnya sebuah negara berawal dari keinginan manusia untuk mempertemukan kebutuhan-kebutuhan umum mereka, dan juga berasal dari tuntutan akal sehat mereka yang memberi inspirasi untuk hidup saling membantu dan mengelola kelompoknya (Sjadzali M. , 1991, hal. 43)

Dalam pandangan al-Mawardi, sebuah negara membutuhkan enam sendi utama untuk berdiri;

1. Menjadikan agama sebagai pedoman. Agama diperlukan sebagai pengendali hawa nafsu dan pembimbing hati nurani manusia. Agama merupakan fondasi yang kokoh untuk menciptakan kesejahteraan dan ketenangan negara.
2. Pemimpin yang bijak dan memiliki otoritas yang melekat dalam dirinya dengan kekuasaannya. Dengan kriteria ini seorang pemimpin dapat mengompromikan beberapa aspirasi yang berbeda, sehingga dapat membangun negara mencapai tujuan.
3. Keadilan yang menyeluruh yang dengannya akan tercipta kedamaian, kerukunan, rasa hormat, ketaatan pada pemimpin, dan meningkatkan gairah rakyat untuk berprestasi. Keadilan itu bermula dari sikap adil pada diri sendiri, kemudian kepada orang lain. Keadilan kepada orang lain dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori, yaitu; 1) adil kepada bawahan (subordinat), seperti keadilan kepala negara kepada wakil atau pejabat eksekutif bawahannya, 2) adil kepada atasan (superior), yaitu keadilan yang dilakukan oleh rakyat kepada kepala negara, untuk patuh, loyal dan siap membantu negara, dan 3) adil kepada sejawat (peer), yaitu keadilan kepada orang yang setara, dengan cara menghormati sikap mereka, tidak mempermalukan dan menyerangnya (Pulungan S. , 1999, hal. 227).
4. Keamanan semesta, yang akan memberi inner peace (kedamaian batin) kepada rakyat, dan pada akhirnya mendorong rakyat berinisiatif dan kreatif dalam membangun negara.
5. Kesuburan tanah air yang berkesinambungan, yang akan menguatkan inisiatif rakyat untuk menyediakan kebutuhan pangan dan kebutuhan ekonomis lainnya sehingga konflik antarpenduduk dapat dikurangi dan teratasi.
6. Harapan bertahan dan mengembangkan kehidupan. Kehidupan manusia melahirkan generasi-generasi masa depan. Generasi sekarang harus mempersiapkan sarana dan prasarana, struktur dan infrastruktur bagi generasi mendatang. Orang yang tidak mempunyai harapan bertahan (hope

of survival) maka ia tidak mempunyai semangat dan usaha untuk hidup mapan (Sjadzali, hal. 62).

Melalui enam sendi di atas diharapkan negara dapat mengupayakan segala cara untuk menjaga persatuan umat dan saling tolong menolong sesama mereka, memperbanyak sarana kehidupan yang baik bagi setiap warga, sehingga seluruh rakyat dapat menjadi laksana bangunan yang kokoh. Pada waktu yang sama memikul kewajiban dan memperoleh hak tanpa adanya perbedaan antara penguasa dan rakyat, antara yang kuat dan yang lemah, dan antara kawan dan lawan (Azhar, 1997, hal. 83).

Dari sendi pertama tersebut di atas, diketahui bahwa dalam konsep negara al-Mawardi, posisi agama sangat penting. Sebagaimana diketahui, terdapat dua corak pemikiran yang keduanya bersebrangan antara satu dengan yang lain terkait negara dan agama (Islam). Sebagian pemikir menganggap bahwa Islam dan negara merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, sedangkan yang lain berpendapat bahwa keduanya harus dipisahkan (Minardi, 2008, hal. 54-55).

Al-Mawardi cenderung pada corak pertama, bahwa agama dan negara saling membutuhkan. Agama membutuhkan negara, karena dengan negara maka agama dapat berkembang. Sebaliknya, negara memerlukan agama, karena dengan agama negara dapat berkembang dalam bimbingan etika dan moral (Murtadho, 2012, hal. 98). Al-Mawardi mengatakan, "Kekuasaan dengan dibarengi agama akan kekal, dan agama dibarengi dengan kekuasaan akan kuat" (Al-Mawardi, Ādāb Al-Dunyā Wa Al-Dīn, hal. 137-138).

Pada bagian awal dari karyanya yang terkenal al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah, al-Mawardi menegaskan bahwa pemimpinan negara merupakan instrumen untuk meneruskan misi kenabian guna memelihara agama dan mengatur dunia. Pemeliharaan agama dan pengaturan dunia merupakan dua jenis aktivitas yang berbeda, namun berhubungan secara simbiotis. Keduanya merupakan dua dimensi dari misi kenabian (Al-Mawardi, Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah, hal. 5). Allah mengangkat untuk umat-Nya seorang pemimpin pengganti (khalifah) Nabi saw., untuk mengamankan negara disertai dengan

mandat politik. Dengan demikian, seorang khalifah atau imam adalah pemimpin agama di suatu pihak dan menjadi pemimpin politik di lain pihak. Al-Mawardi tidak mendikotomikan antara pemimpin politik dan pemimpin agama. Negara merupakan lembaga politik dengan sanksi-sanksi keagamaan. Sejarah juga telah menunjukkan bahwa Nabi saw. ketika memimpin Negara Madinah, selain sebagai pembawa ajaran Allah juga sebagai pemimpin negara (Al-Mawardi, Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah, hal. 6)

Sistem pemerintahan dalam pandangan al-Mawardi mendasarkan teori politiknya atas dasar kenyataan yang ada dan kemudian secara realistik menawarkan saran-saran perbaikan atau reformasi, misalnya dengan mempertahankan status quo. Oleh karena itu, sistem pemerintahannya seperti konsep mengenai kepemimpinan dan cara-cara pemilihannya sangat dipengaruhi oleh konteks politik yang berkembang pada masa hidup al-Mawardi.

1. Konsep Imamah (Kepemimpinan)

Yang dimaksud oleh al-Mawardi dengan imamah adalah khalifah, raja, sultan atau kepala Negara. Menurutnya, imamah adalah jabatan politis keagamaan. Imam adalah pengganti (khalifah) Nabi Saw. yang bertugas menegakkan agama dan mengatur politik umat Islam. Dengan demikian, seorang imam di satu pihak adalah pemimpin agama dan di pihak lain sebagai pemimpin politik. Hukum untuk mendirikannya adalah wajib menurut syarak atas dasar ijmak umat. Pandangannya ini didasarkan pada beberapa ayat al-Qur'an, di antaranya QS. An-Nisa/4: 59.

يٰٓاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْٓا اَطِيْعُوا اللّٰهَ وَاَطِيْعُوا الرَّسُوْلَ وَاُولِى الْاَمْرِ مِنْكُمْۚ فَاِنْ تَنَازَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَأْوِيْلًا ٥٩

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian*

> *itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat).* (Qs. An-Nisa [4]: 59)

Sedangkan dasar-dasar atau pokok-pokok imamah, al-Mawardi juga merujuk pada al-Qur'an dan as-Sunnah an-Nabawiyyah, yaitu majelis Syura (pemufakatan) dan baiat (persetujuan dan pengakuan umat). Sebagai realisasinya telah dilakukan pemilihan atas pengangkatan Abu Bakar sebagai khalifah atas dasar pemufakatan (syura) para pemuka Ansar dan Muhajirin dalam sidang yang berlangsung di Saqifah (bangsal) Bani Sa'idah di Madinah. Pengangkatan itu kemudian mendapat persetujuan dan pengakuan umat (baiat). Tradisi ini tetap berlaku pada pengangkatan dan pemilihan khalifah-khalifah berikutnya.

2. Mekanisme Pemilihan dan Pengangkatan Imam

Menurut Mawardi, cara pemilihan pemimpin menggunakan dua pola, yaitu pemilhan yang dilakukan oleh *ahl al-hall wa al-aqd* dan penunjukan atau wasiat dari imam, khalifah atau raja sebelumnya. Dalam konteks ini, Imam al-Mawardi mengemukakan bahwa diperlukan dua hal:

1. *Ahl al-Ikhtiar* (para pemilih). Menurutnya, tidak semua orang berhak melakukan pemilihan atas imam. Imam hanya dipilih oleh wakil-wakil rakyat dengan memiliki syarat-syarat tertentu, seperti bersifat adil, mengetahui syarat-syarat khalifah, dan memiliki kesanggupan untuk menentukan dengan bijaksana siapa yang berhak menjadi khalifah dari calon-calon yang ada. Wakil-wakil rakyat ini disebut *ahl al-hall wa al-aqd* (orang-orang yang mempunyai wewenang untuk memecahkan masalah dan menetapkan keputusan). Begitu pentingnya kewenangan *ahl al-hall wa al-aqd*, maka Imam al-Mawardi menetapkan beberapa syarat menjadi *ahl al-Ikhtiar*, yaitu: (1) memiliki sikap adil; (2) memiliki ilmu pengetahuan yang mampu mengetahui siapa yang memenuhi syarat untuk diangkat sebagai imam; dan (3) memiliki wawasan yang luas dan kearifan dalam memilih siapa yang paling tepat untuk menjadi imam dan mampu mengelola kepentingan umat di antara mereka yang memenuhi syarat untuk jabatan itu.

2. *Ahl al-Imamah* (yang berhak dipilih). Imam atau khalifah harus memenuhi tujuh kriteria; (1) memiliki sifat adil dengan segala persyaratannya, (2) memiliki ilmu pengetahuan yang memadai untuk berijtihad dalam masalah hukum dan pengelolaannya, (3) sehat mental, (4) sehat fisik, (5) berwawasan luas untuk mengatur kehidupan dan kepentingan umat, (6) memiliki keberanian dan ketegasan untuk melindungi rakyat dan menumpas musuh, dan (7) keturunan Kuraisy,16 karena telah ditetapkan oleh nas dan ijmak sebagaimana disabdakan, "*al-A'immah min Quraisy*", yang artinya: "Para pemimpin adalah harus dari keturunan Kuraisy" (HR. al-Bukhari dan Muslim).

Dengan adanya pemilihan dan persyaratan yang cukup ketat dalam pengangkatan calon imam maka tentu berkonsekwensi pada kemungkinan adanya pemakzulan atau pemecatan seorang Imam jika sudah menyimpang dari kriteria dari seorang pemimpin. Di sinilah pentingnya adanya perjanjian Imam dengan umat sebagai komitmen untuk menjalankan kewajibannya dengan tulus dan ikhlas. Bagi umat, perjanjian itu mengandung arti bahwa mereka akan mematuhi dan mendukung khalifah atau Imam. Jika kepatuhan umat itu hilang yang disebabkan imam melanggar perjanjiannya dengan umat maka kekhalifahannya juga akan hilang hingga terjadi pemakzulan/pemecatan Imam.

Menurut Imam al-Mawardi, kehilangan kekhalifahan dapat terjadi apabila (1) khalifah atau imam kehilangan sifat adil, memperturutkan hawa nafsu, dan melakukan kemungkaran; (2) khalifah atau imam kehilangan kesehatan mental atau fisik (misalnya kehilanga akal, penglihatan, rasa, dan penciuman. (3) khalifah atau imam menjadi tawanan atau kekuasaannya dirampas oleh sultan atau amir yang mengakibatkan kemerdekaannya hilang. Konsep dasar dari Imam al-Mawardi inilah yang menjadi cikal bakal lahirnya teori kontrak sosial.

3. Teori Kontrak Sosial

Dengan adanya gagasan ketatanegaraan al-Mawardi mengenai perjanjian atau kontrak sosial semakin memperjelas pentingnya hubungan

antara *ahl al-aqdi wa al-Halli* atau *ahl al-Ikhtiar* dan imam atau kepala Negara. Hubungan ini merupakan hubungan antara dua pihak peserta kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela, satu kontrak atau persetujuan yang melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar timbal balik. Oleh karenanya, selain berhak untuk ditaati oleh rakyatnya dan menuntut loyalitas penuh dari mereka, imam juga mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi terhadap rakyatnya, seperti memberikan perlindungan kepada mereka dan mengelola kepentingan mereka dengan baik dan penuh tanggung jawab.

Menurut al-Mawardi, antara lain yang menjadi kewajiban seorang imam adalah: (a) menjaga dasar-dasar agama yang telah disepakati ulama salaf, (b) menegakkan keadilan, supaya yang kuat tidak menganiaya yang lemah dan yang lemah tidak merasa teraniaya, (c) menegakkan hukum, supaya agama Allah SWT dan hak-hak umat terjaga, (d) menjaga keamanan dan menjaga daerah kekuasaannya dari gangguan musuh dan penjahat, sehingga umat dapat menjalankan kehidupan mereka dengan baik dan jiwa dan harta mereka terjamin, (e) mengadakan jihad atau memerangi orang-orang yang memusuhi Islam, sehingga mereka menganut Islam atau mengikat perjanjian damai supaya semua orang bebas menganut dan menjalankan perintah Allah Swt. mengatur pengelolaan keuangan negara. Sedangkan hak-hak imam diperoleh apabila imam telah menjalankan kewajibannya dan memberikan hak rakyat serta menunaikan hak Allah swt, maka rakyat berkewajiban mematuhi dan mendukung kebijaksanaannya.

D. Teori Hukum positif

Dalam ilmu hukum, istilah "hukum positif" sering digunakan untuk menggambarkan hukum yang berlaku. Karena terdapat perbedaan mendasar dalam pengertian kedua konsep ini, menyamakan keduanya sesungguhnya kurang tepat. Hukum positif adalah hukum yang dibuat oleh otoritas resmi yang memiliki otoritas untuk menetapkan hukum, biasanya melalui proses

formal. Sementara itu, undang-undang yang berlaku saat ini mencakup lingkup yang lebih luas. la mencakup hukum positif dan non-positif, seperti adat dan kebiasaan masyarakat (Amalia & Bakry, 2025, hal. 1). Istilah "hukum positif" berasal dari istilah "hukum positif" dalam bahasa Belanda. Ini dibedakan dari beberapa konsep hukum lainnya, seperti hukum alam (natural law) dan hukum yang akan datang (ius constituendum). Selain itu, istilah "hukum positif" juga digunakan untuk membedakannya dengan standar hukum yang tidak dipositifkan yaitu, hukum tidak tertulis yang berlaku dan dipatuhi oleh masyarakat. Norma-norma ini biasanya termasuk dalam kategori hukum yang berlaku saat ini (Amalia & Bakry, 2025, hal. 1).

Sering menyebabkan perbedaan interpretasi ini. Sebagian besar penstudi ilmu hukum cenderung mengaitkan istilah "hukum positif" dengan hukum yang berlaku saat ini. Meskipun tidak sepenuhnya salah, pemahaman seperti ini juga tidak sepenuhnya benar. Meskipun pendekatan ini mungkin benar dalam beberapa situasi tertentu, itu juga bisa dianggap salah dalam konteks teori hukum yang lebih luas. Pendapat tersebut dapat digambarkan sebagai "setengah benar dan setengah salah" benar dalam beberapa hal, tetapi tidak sepenuhnya salah; dan salah dalam beberapa hal, tetapi tidak sepenuhnya salah (Amalia & Bakry, 2025, hal. 2). Menurut Algra K. dan Van Duijvendijk, pemahaman yang salah tentang pengertian hukum positif dapat ditelusuri kembali. Kedua tokoh tersebut menggunakan istilah gelding van recht dan positiverecht. Mereka menganggap positiverecht sebagai hukum positif, sementara gelding van recht adalah hukum yang berlaku saat ini (Amalia & Bakry, 2025, hal. 2). Hukum positif adalah seperangkat undang-undang yang berlaku di suatu negara menanganinya. Oleh karena itu, hukum positif tidak hanya mencakup peraturan tertulis, tetapi juga kaidah tidak tertulis yang diakui oleh sistem hukum (Amalia & Bakry, 2025, hal. 2).

Menurut penjelasan yang diberikan tentang hukum positif, kita dapat memahami bahwa hukum positif mencakup dua jenis hukum: yang pertama adalah hukum yang ditetapkan secara tertulis oleh lembaga atau organ yang memiliki otoritas untuk membentuk hukum; yang kedua adalah hukum yang

muncul dari proses sosial tanpa melalui penetapan formal dari otoritas pembentuk hukum. Pemahaman ini menekankan bahwa hukum positif mencakup aturan formal dan kebiasaan masyarakat yang diakui. Namun, perspektif ini bertentangan dengan teori hukum positif John Austin. Austin berpendapat bahwa hukum positif sangat berkaitan dengan penetapan hukum oleh pihak berwenang. Austin melihat hukum sebagai arahan yang diberikan oleh penguasa tertinggi dalam sistem hukum.

Menurut pandangan ini, hukum positif adalah arahan yang diberikan oleh pembentuk undang-undang, yang bersifat mengikat dan harus diikuti oleh masyarakat (Amalia & Bakry, 2025, hal. 3). Oleh karena itu, ohn Austin, yang mendorong positivisme hukum, berpendapat bahwa setiap hukum atau aturan pada dasarnya merupakan bentuk perintah. Lebih khusus lagi, Austin menganggap hukum atau peraturan sebagai salah satu jenis aturan yang memiliki fitur tertentu. Perintah didefinisikan sebagai suatu pernyataan kehendak seseorang atau otoritas kepada orang lain, disertai dengan ancaman sanksi jika tidak dipatuhi. Dalam situasi ini, keputusan yang dibuat oleh lembaga atau badan yang memiliki otoritas resmi untuk membentuk hukum mewujudkan hukum. Oleh karena itu, hukum positif menunjukkan keinginan otoritas yang memegang kekuasaan, yang dimanifestasikan dalam bentuk undang-undang yang berlaku di bawah sistem hukum tertentu (Amalia & Bakry, 2025, hal. 3).

J.H Menurut Bruggink, hukum positif adalah produk hukum yang dibuat oleh individu atau lembaga yang memiliki otoritas untuk membuat hukum. Pihak-pihak yang berwenang dalam konteks ini mencakup berbagai lembaga dan pejabat dalam struktur pemerintahan, seperti lembaga legislatif (legislatif), lembaga kehakiman (yudikatif), dan lembaga eksekutif (eksekutif). Oleh karena itu, hukum positif tidak hanya mencakup peraturan yang dibuat oleh satu lembaga, tetapi juga hasil kerja sama antara berbagai bagian sistem pemerintahan yang bertanggung jawab untuk menciptakan dan menegakkan hukum di masyarakat (Amalia & Bakry, 2025, hal. 4). Hukum positif juga disebut sebagai ius constitutum, yang berarti kumpulan prinsip dan prinsip

hukum tertulis yang secara umum dan khusus sedang berlaku dan ditegakkan oleh pemerintah atau lembaga peradilan suatu negara. Hukum positif di Indonesia didefinisikan sebagai hukum nasional yang berlaku di wilayah tertentu. Oleh karena itu, hukum positif memiliki kekuatan mengikat dalam hukum nasional Indonesia karena mencerminkan standar yang jelas (Amalia & Bakry, 2025, hal. 4).

Hans Kelsen menganggap hukum sebagai kumpulan standar. Kelsen menganggap norma sebagai pernyataan yang menekankan aspek harus (das solen), yang mencakup aturan untuk tindakan yang harus dilakukan. Norma-norma ini berasal dari tindakan manusia, yang membedakan antara apa yang ada (das Sein) dan apa yang seharusnya ada. Menurut Hans Kelsen, ada keyakinan bahwa fakta seharusnya memandu kesimpulan tentang tindakan. Oleh karena itu, Kelsen berpendapat bahwa hukum, yang terdiri dari pernyataan, tidak dapat direduksi menjadi tindakan alamiah yang benar-benar terjadi. Dia menganggap hukum sebagai entitas independen yang memiliki sifat normatif yang tidak dapat sepenuhnya dijelaskan melalui fenomena alam atau tindakan manusia yang empiris (Amalia & Bakry, 2025, hal. 5).

E. Teori Fiqih Dusturiyah

Sebelum memahami konsep Siyasah Dusturiyah, penting untuk mengenal terlebih dahulu Fiqh Siyasah. Secara etimologis, "fiqh" berarti pemahaman atau pengetahuan yang mendalam. Dalam konteks bahasa, fiqh merujuk pada pemahaman yang mendalam terhadap maksud dari perkataan dan tindakan manusia. Fiqh Siyasah adalah bagian dari hukum Islam yang membahas pengaturan kehidupan manusia dalam bernegara untuk mencapai kemaslahatan, dengan Siyasah Dusturiyah sebagai salah satu kajiannya. Secara umum, objek Siyasah Dusturiyah mencakup peraturan dan perundang-undangan, pengorganisasian, serta hubungan antara penguasa dan rakyat, termasuk hak dan kewajiban masing-masing dalam mencapai tujuan negara. Dalam sejarah ketatanegaraan Islam, terdapat tiga cabang kekuasaan: Sulthah

al-Tasyri'iyah (kekuasaan legislatif), Sulthah al-Tanfidziyah (kekuasaan eksekutif), dan Sulthah al-Qadha'iyyah (kekuasaan yudikatif).

a) Tasyri'iyyah Al-Sulthah

Al-Sulthah Al-Tasyri'iyyah, atau kekuasaan legislatif, merujuk pada kekuasaan pemerintah Islam dalam merumuskan dan menetapkan hukum. Dalam konteks fiqh siyasah, istilah ini menggambarkan salah satu kewenangan pemerintah Islam dalam mengatur urusan kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Pemerintah Islam memiliki kewenangan untuk menetapkan hukum yang akan diterapkan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan syariat Islam. Selain itu, lembaga legislatif juga memiliki hak untuk mengawasi dan mempertanyakan perbendaharaan negara serta sumber anggaran yang dikeluarkan oleh kepala negara.

b) Tanfidziyah

Kekuasaan eksekutif dalam Islam dikenal sebagai ul al-amr, yang dipimpin oleh seorang emir atau khalifah. Istilah ini mencakup tidak hanya kekuasaan eksekutif, tetapi juga legislatif dan yudikatif. Dalam praktik pemerintahan Islam, istilah ini lebih spesifik merujuk pada badan-badan di bawah kepala negara yang bertanggung jawab untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan. Struktur pemerintahan ini sudah terbentuk sejak masa khilafah Umar bin Khattab, di mana kepala negara disebut Amir atau Khalifah. Umat Islam diwajibkan untuk mentaatinya selama lembaga eksekutif mengikuti petunjuk Allah dan Rasul-Nya.

c) Qada'iyyah

Kekuasaan yudikatif, dalam konteks Fiqh Siyasah, disebut sebagai Sultah Qadaiyyah. Kekuasaan ini bertugas menyelesaikan perkara-perkara perbantahan, pidana, dan penganiayaan, serta mengawasi harta wakaf. Tujuan dari kekuasaan kehakiman adalah untuk menegakkan kebenaran dan menjamin keadilan, serta memperkuat negara. Penetapan syariat Islam bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan, dan penerapannya memerlukan lembaga penegak hukum. Dalam sistem pemerintahan Islam,

kewenangan peradilan terbagi ke dalam tiga wilayah: Wilayah Qadha, Wilayah Mazhalim, dan Wilayah Hisbah.

Siyasah Dusturiyah merupakan bagian dari fiqh siyasah yang membahas perundang-undangan negara, termasuk konsep-konsep konstitusi dan sejarah terbentuknya perundang-undangan. Kajian ini juga mencakup legislasi, cara perumusan undang-undang, serta lembaga demokrasi dan syura yang menjadi pilar utama dalam sistem perundang-undangan. Selain itu, kajian ini mengkaji konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan antara pemerintah dan warga negara, termasuk perlindungan hak-hak warga negara.

Dalam kajian fiqh siyasah, konstitusi dikenal sebagai "dustur," yang berasal dari bahasa Persia dan awalnya merujuk pada otoritas dalam bidang politik dan agama. Seiring waktu, istilah ini berkembang untuk menunjukkan anggota kependetaan Zoroaster. Dalam bahasa Arab, "dustur" berarti asas atau dasar yang mengatur hubungan kerja sama dalam masyarakat. Dalam konteks Islam, konstitusi dipahami sebagai prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan negara, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan demikian, "dustur" dalam fiqh siyasah merujuk pada prinsip-prinsip dan aturan dasar yang menjadi pedoman dalam mengatur kehidupan bernegara dan bermasyarakat, yang bersumber dari Al-Qur'an, As-Sunnah, serta praktik ketatanegaraan yang diterapkan oleh para khalifah dan penguasa Islam di masa lalu.

F. Penelitian Relevan

Sejauh yang penulis ketahui permasalahan yang penulis bahas ini sebelumnya belum ada yang membahas tentang permasalah tersebut. Akan tetapi ada beberapa karya ilmiah yang mendekati dengan pembahasan penulis yaitu:

1. Tesis Dadan Ramdani, S.H. Program studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas islam Indonesia Tahun 2022 dengan judul Tesis problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada serentak Nasional Tahun 2024. Persamaan penelitian

Dadan Ramdani dengan penelitian penulis adalah sama-sama membahas terkait pergantian pejabat kepala daerah Pada masa transisi, sedangkan perbedaannya yaitu Penelitian Dadan Ramdanıı mengkaji terkait pemilihan Pejabat kepala daerah ditinjau dari demokrasi dan putusan MKRI Nomor 67/PUU-X1X/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, Sedangkan penelitian penulis lebih mengkaji terkait pemilihan pejabat dimasa transisi ditinjau dari ketatanegaraan Indonesia dan Islam.

2. Skripsi Hesti Nurani Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah universitas Islam Negeri K.H.Abdurrahman Wahid Pekalongan Tahun 2023 Dengan Judul skripsi Disharmonisasi Norma Penunjukan penjabat Kepala Daerah Dari unsur Tentara Nasional Indonesia Aktif Pada Masa Transisi Pilkada serentak 2024.Persamaan penelitian Hesti Nurani Dengan Penelitian Penulis adalah Sama-sama Membahas Terkait pergantian pejabat kepala daerah pada masa transisi, Sedangkan Perbedaannya yaitu Penelitian Hesti Nurani mengkaji terkait pemilihan pejabat kepala daerah dari unsur Tentara Nasional Indonesia Aktif, sedangkan penelitian penulis mengkaji terkait pemilihan pejabat dimasa transisi ditinjau dari ketatanegaraan dan Islam.

3. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mahmudin (2023) dengan judul *"Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak dalam Perspektif Demokrasi".* Penelitian ini sama-sama menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dan metode kepustakaan (*library research*). Dengan melakukan pengkajian terhadap peraturan peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan bahan lainnya yang berhubungan dengan penelitian. Perbedaan Penelitian ini memiliki dua rumusan masalah yaitu Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Akibat Pilkada Serentak dan Kesesuaian Pengisian Kekosongan Jabatan dengan Asas Demokrasi. Mahmudin menemukan bahwa kekosongan jabatan kepala daerah yang terjadi pada tahun 2022 dan 2023, sebagai dampak dari penundaan Pilkada untuk diserentakkan secara nasional pada November

2024, diisi melalui penunjukan. Penjabat Gubernur diangkat oleh Presiden atas usulan Menteri Dalam Negeri dari kalangan pejabat pimpinan tinggi madya. Penjabat Bupati/Walikota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Gubernur dari kalangan pejabat pimpinan tinggi pratama. Pengisian ini bersifat sementara, hanya sampai Pilkada serentak definitif dilaksanakan, dan disertai dengan pembatasan kewenangan bagi para penjabat tersebut. Penelitian Secara spesifik berfokus pada kekosongan jabatan yang diakibatkan oleh Pilkada Serentak (penundaan Pilkada 2022-2023 untuk diserentakkan pada 2024). Penelitian mahmudin Menganalisis pengisian kekosongan jabatan dari perspektif (apakah sesuai dengan asas demokrasi atau tidak), sedangkan penelitian penulis menganalisis pengisian jabatan pada masa transisi dari dua perspektif komparatif ketatanegaraan Indonesia dan Islam. Ini menambahkan dimensi keagamaan/filosofis yang tidak ada dalam skripsi Mahmudin.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Risnauli Harahap (2024) dengan judul *"Pelaksanaan* Pengisian *Jabatan Kepala Daerah Dalam Keadaan Berhalangan Tetap Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Padang Lawas"*. Penelitian ini menyimpulkan beberapa poin penting terkait mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang berhalangan tetap, serta tinjauannya dari perspektif hukum positif dan Fiqh Siyasah Dusturiyah. Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah yang Berhalangan Tetap di Kabupaten Padang Lawas, Penelitian ini menemukan bahwa kekosongan jabatan Kepala Daerah di Kabupaten Padang Lawas terjadi karena Bupati mengalami sakit yang membuatnya tidak dapat melaksanakan tugas selama 6 bulan berturut-turut, yang dikategorikan sebagai berhalangan tetap. Mekanisme pengisian jabatan yang dilakukan di Kabupaten Padang Lawas, yaitu penyerahan tugas kepada Wakil Bupati melalui surat mandat, dan kemudian penunjukan Pelaksana Tugas (Plt) oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Gubernur, dinilai tidak sepenuhnya sesuai dengan

amanat perundang-undangan. Khususnya, pengangkatan Plt oleh Gubernur Sumatera Utara pada tahun 2021 dan pelantikannya dianggap melanggar ketentuan Pasal 66 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa Plt tidak perlu dilantik dan cukup dengan surat perintah dari pejabat yang memberikan mandat. Selain itu, adanya dualisme kepemimpinan akibat Bupati yang belum dinonaktifkan secara resmi oleh Mendagri saat Wakil Bupati diangkat sebagai Plt, menyebabkan proses pemerintahan tidak berjalan semestinya dan menimbulkan polemik. Secara keseluruhan, penelitian Risnauli Harahap menyoroti ketidaksesuaian praktik pengisian jabatan kepala daerah yang berhalangan tetap di Kabupaten Padang Lawas dengan ketentuan hukum positif Indonesia, serta menegaskan prinsip kesatuan kepemimpinan dalam Islam untuk menghindari kemudaratan. Perbedaan dengan penelitian saya menggunakan pendekatan kualitatif dengan penelitian lapangan (wawancara dan dokumentasi) untuk mengumpulkan data dari kasus nyata di Padang Lawas, sedangkan penelitian saya meskipun juga menggunakan pendekatan komparatif, kemungkinan besar akan lebih banyak menggunakan studi literatur/normatif untuk menganalisis kerangka ketatanegaraan Indonesia dan prinsip-prinsip Islam, tanpa harus melakukan penelitian lapangan pada satu kasus spesifik.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Hendra Rivaldo (2024) *Tinjauan Yuridis Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Tahun 2024 Pasca Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021*, penelitian ini sama-sama membahas persoalan pengisian jabatan kepala daerah pada masa transisi, khususnya dalam konteks kekosongan jabatan akibat penundaan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak tahun 2024. penelitian ini juga menggunakan pendekatan hukum tata negara dan menyoroti problematika dari sisi demokrasi, terutama terkait minimnya partisipasi publik dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Sama-sama disimpulkan bahwa mekanisme pengisian jabatan tersebut

rentan mengabaikan prinsip demokrasi dan transparansi yang seharusnya menjadi landasan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Perbedaan dengan penelitian penulis terletak pada pendekatan, fokus kajian, dan ruang lingkup analisis. Penelitian ini mengambil pendekatan komparatif antara sistem ketatanegaraan Indonesia dengan prinsip-prinsip pemerintahan dalam Islam. Dalam hal ini, tidak hanya menganalisis pengisian jabatan kepala daerah dari aspek hukum positif, tetapi juga memperkaya kajian dengan nilai-nilai normatif Islam seperti *musyawarah* (syura), *keadilan*, dan *amanah*, yang menjadi fondasi etika dalam penyelenggaraan kekuasaan. Pendekatan ini memberikan kedalaman reflektif dan filosofis dalam melihat idealisme pengisian jabatan publik.

BAB III
METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kepustakaan atau (*library research)* yaitu penelitian dengan literatur yang digali berdasarkan sumber (data) utama, tanpa memerlukan bahan riset lapangan. Penelitian ini bersifat kualitatif dengan metode penelitian normatif, yaitu menganalisis tentang Pengisian Jabatan Pada Masa Transisi Studi Ketatanegaaraan Indonesia Dan Islam. Pendekatan Kualitatif lebih menekankan pada penalaran defenisi dan lebih mementingkan proses dibandingkan dengan hasil akhir. Oleh karena itu, urutan-urutan kegiatan dapat berubah sewaktu-waktu tergantung pada kondisi dan banyaknya gejala-gejala yang ditemukan.

B. Waktu Penelitian

Waktu Penelitian yang penulis lakukan berlangsung selama beberapa bulan terhitung dari Oktober 2023 sampai Mei 2025 penelitian dengan rincian.

No	URAIAN KEGIATAN	Waktu Penelitian				
		Okt 2023	Jan-Mei 2025	Jun 2025	Jul 2025	Ags 2025
1	Penulisan Proposal	√				
2	Bimbingan Proposal		√			
3	Seminar Proposal			√		
4	Penelitian				√	
5	Bimbingan Skripsi				√	
6	Sidang munaqasah					√

C. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merujuk pada alat-alat yang digunakan untuk mengumpulkan data. Dalam penelitian normatif, peneliti berperan sebagai instrumen utama yang bertugas untuk mengumpulkan dan menganalisis data yang berasal dari sumber-sumber perpustakaan yang relevan dengan

permasalahan yang sedang diteliti. Peneliti akan mengkaji berbagai referensi hukum seperti undang-undang, yurisprudensi, serta pendapat ahli hukum. Selain itu, peneliti juga dibantu oleh instrumen tambahan seperti ponsel**,** laptop, dan buku untuk memfasilitasi proses pengumpulan data dan mendukung analisis yang lebih mendalam dalam penelitian tersebut.

D. Sumber Bahan Hukum

1. Sumber Hukum Primer

   Sumber hukum primer adalah sumber hukum penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama, meliputi: Al-Qur'an Hadits, UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah terdapat dalam pasal 78 ayat 2 huruf a dan Pasal 66 ayat 1 huruf c.

2. Sumber Hukum Sekunder

   Sumber hukum sekunder penelitian ini adalah bahan-bahan yang dapat membantu menganalisis dan memahami sumber hukum primer. Sumber hukum sekunder yang dapat mendukung sumber data primer adalah hasil penelitian, buku-buku, dan pendapat para ahli.

3. Sumber Hukum Tersier

   Sumber hukum Tersier merupakan sumber hukum untuk mendukung sumber hukum sekunder. Sumber hukum tersier diperoleh dari kamus, jurnal nasional, serta artikel ilmian yang dimuat dalam jurnal nasional.

E. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan dari berbagai jenis dan bentuk data yang ada. Pada penelitian ini penulis mengunakan teknik pengumpulan data kulitatif yang merupakan pengumpulan data yang datanya bersifat deskriptif. Maksudnya data berupa gejala-gejala yang dikatagorikan ataupun dalam bentuk lainnya saat penelitian dilaksanakan (Sarwano,2006,hal. 259).

Dalam penelitian ini prosedur pengumpulan bahan hukum yang digunakan yakni studi dokumentasi dengan mengumpulkan bahan hukum berupa penelusuran literatur hukum dan catatan untuk memuat kutipan serta

informasi lainnya yang dilakukan baik secara *off line* dan *on line*. Bahan hukum tersebut lalu didefenisiskan, ditelaah, dan diklasifikasikan agar menjadi data sekunder yang valid. Kemudian bahan hukum tersebut dikelola dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Diawali dengan cara pemeriksaan data (*edditing)*, yaitu mengoreksi apakah data yang terkumpul sudah cukup lengkap, benar dan sesuai dengan masalah.
2. Penandaan data (*coding),* yaitu memberikan catatan atau tanda yang menyatakan jenis sumber data seperti buku, literatur, perundang-undangan atau dokumen.
3. Klasifikasi data *(classification),* yaitu penempatan dapat mengelompokan data yang melalui proses pemeriksaan serta penggolongan data.

F. Teknik Pengelolaan dan Analisis Data

Dalam Penelitian Normatif, pengolahan data hakikatnya kegiatan untuk mengadakan sistemasi terhadap bahan-bahan tertulis. Analisis yang dilakukan adalah analisis data secara kualitatif yaitu bertujuan memahami, menginterpretasikan, mendeskripsikan suatu realitas. Penulis menarik suatu kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus, dimana kedua fakta di jembatani oleh teori-teori.

BAB IV
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Pengaturan Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Pada Masa Transisi

Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menurut pasal 78 ayat I menjelaskan bahwa: *kepala daerah/ wakil kepala daerah berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri atau diberhentikan.* Pasal 78 ayat 2 menjelaskan bahwa: *Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf C karena*: (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, 2014)

a. Berakhir Masa Jabatannya

Pada pasal 60 menjelaskan bahwa: *masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya satu kali masa jabatan.* (Pasal 60 UU Nomor 23 Tahun, 2014)

Jadi untuk pemberhentian kepala daerah adalah ketika masa jabatannya berakhir. Setiap kepala daerah, termasuk gubernur, bupati, dan walikota, memiliki masa jabatan yang ditentukan selama lima tahun dan dapat terpilih kembali hingga dua periode. Setelah masa jabatan tersebut selesai, posisi kepala daerah akan otomatis kosong. Hal ini penting untuk memastikan adanya pergantian kepemimpinan yang memberikan peluang bagi calon pemimpin baru untuk mengambil alih, sehingga mencegah terjadinya kekuasaan yang berkepanjangan yang dapat mengganggu dinamika pemerintahan. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, 2014)

Menurut Pasal 79 ayat 1 menjelaskan: *Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a dan huruf b diumumkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden melalui Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.* (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, 2014)

b. Tidak Dapat Melaksanakan Tugas Secara Berkelanjutan atau Berhalangan Tetap Selama 6 Bulan Berturut-turut.

Kepala daerah dan wakilnya juga dapat diberhentikan jika mereka tidak mampu menjalankan tugas secara berkelanjutan atau mengalami halangan tetap selama enam bulan berturut-turut. Ini mencakup situasi di mana kepala daerah menghadapi kondisi yang menghalangi mereka untuk melaksanakan tugas, seperti sakit parah atau kecelakaan. Ketidakmampuan untuk menjalankan tugas dalam waktu yang lama dapat mengganggu kelancaran pemerintahan, sehingga perlu diambil langkah-langkah untuk mengisi kekosongan tersebut agar pelayanan publik tetap berjalan dengan baik. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, 2014)

c. Melanggar Sumpah/Janji Jabatan

Berdasarkan pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan: *(1) kepala daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah atau janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik. (2) sumpah atau janji kepala daearah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut: "Demi Allah atau Tuhan, saya bersumpah/ berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah dengan sebaik baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang- undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala Undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa."* (Pasal 61 UU Nomor 23 Tahun , 2014)

Pelanggaran terhadap sumpah atau janji jabatan juga merupakan alasan yang sah untuk memberhentikan kepala daerah. Sumpah jabatan

adalah komitmen moral dan hukum yang harus dipegang oleh setiap kepala daerah saat dilantik. Jika kepala daerah melakukan tindakan yang bertentangan dengan sumpah ini, seperti terlibat dalam korupsi atau penyalahgunaan kekuasaan, hal tersebut dapat merusak integritas dan kepercayaan publik terhadap pemimpin. Oleh karena itu, pelanggaran terhadap sumpah jabatan harus ditindaklanjuti dengan pemberhentian untuk menjaga kepercayaan masyarakat.

d. Tidak Melaksanakan Kewajiban Kepala Daerah (Pasal 67 Huruf b)

Pasal 67 Huruf b menjelaskan bahwa: *Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi: menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan.* Ini menjelaskan bahwa Kewajiban ini mencakup berbagai aspek yang harus dipenuhi oleh kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, seperti melaksanakan pembangunan daerah dan mengelola urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Ketidakpatuhan terhadap kewajiban ini dapat berdampak negatif bagi pemerintahan daerah, sehingga penting untuk memastikan bahwa kepala daerah menjalankan tugasnya dengan baik. (Pasal 67 Huruf b UU Nomor 23 , 2014)

e. Melanggar Larangan bagi Kepala Daerah (Pasal 76 Ayat 1, kecuali Huruf c, i, j)

Pasal 76 ayat I (kecuali ayat C,I, dan J) menjelaskan bahwa: *Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang: (a) membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (b) membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (d) menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin, (e) melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang*

mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan, (f) menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) huruf e, (g) menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya, (h)merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 76 Ayat (1) UU Nomor 23 , 2014)

Pasal 76 ayat 1 mengatur larangan-larangan tertentu yang harus dipatuhi oleh kepala daerah dan wakilnya. Jika mereka melanggar larangan-larangan tersebut, seperti merangkap jabatan di BUMN atau lembaga politik lainnya, maka mereka dapat diberhentikan. Larangan ini bertujuan untuk mencegah konflik kepentingan dan menjaga etika dalam pemerintahan. Dengan adanya ketentuan ini, diharapkan kepala daerah dapat fokus pada tugas dan tanggung jawabnya tanpa terpengaruh oleh kepentingan lain.

f. Melakukan Perbuatan Tercela

Tindakan tercela yang dilakukan oleh kepala daerah juga menjadi alasan kuat untuk pemberhentian. Tindakan yang tidak etis atau melanggar norma-norma sosial dapat merusak citra dan reputasi kepala daerah, sehingga perlu ada tindakan tegas untuk menjaga kepercayaan masyarakat. Tindakan tercela ini mencakup skandal moral atau tindakan yang merugikan nama baik pemerintah daerah. Oleh karena itu, penting bagi kepala daerah untuk menjaga perilaku dan etika dalam menjalankan tugasnya. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, 2014)

g. Diberi Tugas dalam Jabatan Tertentu oleh Presiden yang Dilarang Dirangkap

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 dapat disimpulkan bahwa kepala daerah dapat diberhentikan jika mereka diberikan tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jika kepala daerah diangkat dalam posisi lain, seperti menteri atau pejabat negara, yang mengharuskan mereka untuk

mengundurkan diri dari jabatan sebelumnya, hal ini menunjukkan bahwa ada batasan-batasan yang harus dipatuhi untuk mencegah konflik kepentingan. Dengan demikian, ketentuan ini memastikan bahwa kepala daerah dapat fokus pada tugas dan tanggung jawabnya tanpa terpengaruh oleh jabatan lain. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, 2014)

Argumentasi klasik akan pentingnya kehadiran pemerintah berdasar pada teori kontrak sosial yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes dan John Locke. Teori kontrak sosial tersebut menjadi dasar dari pemikiran politik modern yang menjadikan pemerintah sebagai syarat mutlak pembentukan negara. Teori kontrak sosial melihat bahwa eksistensi pemerintah diperlukan sebagai pertahanan melawan kejahatan dan kebiadaban serta mempertahankan eksistensi dari warga negara itu sendiri atas ekspansi dari manusia lainnya. Dengan demikian, bahwa salah satu fungsi dari pembentukan pemerintahan adalah untuk menjamin adanya perlindungan dan menghindari adanya ancaman dari luar (Heywood, Political Theory: An Introduction, 2018, hal. 97)

Berkaitan dengan pemerintah, dapat dipahami bahwa pemerintah menurut Andrew Heywood dalam pengertian yang luas adalah pelaku setiap mekanisme proses-proses formal dan institusional yang berjalan pada level nasional maupun lokal atau daerah untuk memelihara tatanan publik dan memfasilitasi aksi kolektif. Maka dengan demikian, fungsi-fungsi dari pemerintah yang menjalankan pemerintahan berkaitan dengan proses pembentukan hukum (legislasi), pelaksanaan hukum (eksekusi) dan menafsirkan hukum (yudikasi) (Heywood, Politics, 2014, hal. 470)

Arti penting dari eksistensi adanya pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya memiliki konsekuensi bahwa dalam mempertahankan eksistensi suatu negara, maka tidak boleh terdapat kekosongan pemerintahan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Dengan demikian, bahwa sangatlah penting bagi suatu negara untuk memiliki perangkat hukum yang mengatur terkait mekanisme pengisian kekuasaan untuk menghindari adanya kekosongan kekuasaan pemerintahan *(vacuum of power)*. Dalam hal ini,

penulis akan mengkhususkan tulisan ini untuk mengkaji mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah. Dilihat dari cara atau metode yang dipakai, bahwa sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yakni : (Heywood, Politics, 2014, hal. 470)

1. Sistem pemilihan secara tidak langsung melalui mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan;
2. Pemilihan secara langsung yakni memberikan keputusan secara langsung kepada rakyat untuk memilih kepala daerah *(direct popular vote)* atau yang sering disebut dengan pemilihan kepala daerah atau pilkada. Perbedaan secara esensial dari kedua jenis pengisian jabatan kepala daerah tersebut yakni terletak pada proses atau mekanisme kedaulatan rakyat diletakan dalam proses pengisian (Arifin & Kurnia, 2019, hal. 46)

Pada metode pengisian secara tidak langsung, kedaulatan rakyat diwakilkan atau diserahkan kepada elit politik, baik pemerintah atau pejabat pusat atau melalui anggota dewan. Konsekuensi dari metode ini, pertanggungjawaban bahkan pemberhentian kepala daerah juga berlangsung secara tidak langsung. Oleh karena itu, elit politik yang diberikan kewenangan untuk melakukan penunjukan melalui undang-undang berkewajiban untuk untuk mempertanggungjawabkan pilihannya kepada rakyat, sehingga dalam proses pemilihan kepala daerah tersebut harus tetap dilaksanakan secara selektif, kompetitif dan akuntabel. Bekerjanya sistem check and balances dalam proses pelaksanaan tugasnya mengandalkan sepenuhnya pada etika dan kesadaran elit politik dan dewan sebagai representasi dari rakyat.

Pada jenis pengisian jabatan kepala daerah secara langsung, kedaulatan sepenuhnya diserahkan dan digunakan oleh rakyat tanpa melalui perwakilan atau perantara, sehingga lebih menjamin keterwakilan dan preferensi rakyat serta terkesan lebih demokratis. Kepala daerah yang terpilih merupakan konsekuensi dari keputusan rakyat sendiri, termasuk apabila kedepannya kinerja kepala daerah buruk dan mengecewakan. Oleh karena itu,

kualitas kepala daerah cukup ditentukan oleh rasionalitas dan kritisme rakyat sebagai pemilih dalam menyeleksi dan menentukan kepala daerahnya.

Joko J. Prihatmoko membagi tiga jenis sistem pengisian jabatan kepala daerah, yakni melalui: 1) sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah/pejabat pusat; 2) sistem pemilihan yang dilaksakan oleh dewan perwakilan/council; dan 3) sistem pemilihan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat (J.Prihatmoko, 2005, hal. 101-104)

Lebih lanjut, Joko J. Prihantoro mengungkapkan bahwa sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat merupakan sistem pengisian yang memiliki legitimasi paling lemah, sehingga sistem ini merupakan sistem yang paling tidak populer di negara-negara demokrasi modern yang memelihara dan menghidupkan nilai-nilai demokrasi. Di dalam sistem ini, rakyat tidak lain hanyalah menjadi objek politik karena tidak memiliki akses informasi dan partisipasi. Selain itu, dengan lemahnya partisipasi dan ruang kontrol dari rakyat maka berakibat pada tingginya kontrol dari elit politik untuk dapat mengatur dan melakukan intervensi terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Pada umumnya, sistem pengisian melalui penunjukan atau pengangkatan ini diterapkan di negara-negara yang menggunakan bentuk negara kesatuan murni (*unitaris)* yang masih mempertahankan sistem monarki, emirat atau otoritarianisme, dengan variasi-variasi sistem pemerintahan sejenis.

Sistem pengisian jabatan kepala daerah terakhir sebagaimana yang dikemukakan oleh Joko J. Prihatmoko adalah sistem pengisian melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Sistem ini merupakan sistem pengisian jabatan kepala daerah yang dianggap paling demokratis dibandingkan dengan sistem yang lainnya. Di dalam sistem ini, proses pengisian dilakukan melalui suatu proses elektoral yang fair dan terbuka. Pelibatan rakyat secara langsung ini sejalan dengan urgensi partisipasi rakyat dalam usaha konsolidasi demokrasi di tingkat lokal serta untuk mewujudkan prinsip utama dari pelaksanaan demokrasi lokal, yakni bahwa rakyat daerahlah yang paling memahami jenis pemimpin seperti apa yang paling

sesuai dengan karakter dan kebutuhan daerahnya (Arifin & Kurnia, 2019, hal. 49)

Dalam praktiknya, mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia apabila terdapat kekosongan jabatan karena kepala daerah definitif berhalangan sementara, berhalangan tetap atau karena suatu kondisi politik tertentu memang masih menjadi suatu problematika dalam dinamika ketatanegaraan di Indonesia. Problematika tersebut disebabkan karena terdapat beberapa peristilahan yang digunakan sebagai mekanisme pengisian atau pergantian jabatan kepala daerah yang belum jelas serta aturan hukum yang masih saling tumpang tindih dan berubah-ubah. Di Indonesia, mekanisme-mekanisme untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut yakni melalui proses penunjukan pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj) kepala daerah.

Penjelasan mekanisme-mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sebaimana telah disebutkan di atas, yakni :

1) Pelaksana Harian (Plh) dan Pelaksana Tugas (Plt)

Pertama, mekanisme penunjukan pelaksana harian (Plh) kepala daerah. Istilah pelaksana harian (Plh) terdapat pada Pasal 131 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008, yakni "Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai Presiden mengangkat penjabat kepala daerah". Selain itu, ditegaskan pula pada Pasal 65 ayat (5) dan ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah (atau apabila tidak ada wakil kepala daerah) sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Berdasarkan aturan tersebut, bahwa pelaksana harian (Plh) dapat diisi oleh sekretaris daerah dan masa jabatannya sangat singkat karena hanya diangkat sampai ditunjuknya penjabat kepala daerah. Selain itu, pelaksana harian (Plh) kepala daerah juga dapat diisi oleh wakil kepala

daerah dalam hal menunggu sampai pelantikan wakil kepala daerah menjadi kepala daerah sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 88 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan pelaksana harian (Plh) kepala daerah sangatlah terbatas, yakni sesuai dengan penjelasan Pasal 65 ayat (5) dan (6) UU No.23 Tahun 2014 bahwa tugas dari pelaksana harian (Plh) adalah tugas rutin pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personel dan aspek perizinan serta kebijakan strategis lainnya. Dengan demikian, bahwa pelaksana harian (Plh) dapat diisi oleh sekretaris daerah dan wakil kepala daerah karena menunggu pengangkatan menjadi kepala daerah karena kepala daerah berhenti sebagaimana terdapat di dalam Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Kedua, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah selanjutnya yakni melalui penunjukan pelaksana tugas (Plt) kepala daerah. Menurut Pasal 86 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, pelaksana tugas (Plt) merupakan jabatan yang diisi oleh wakil kepala daerah apabila terjadi kekosongan jabatan karena kepala daerah definitif diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena :

a. Didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun;
b. Tindak pidana korupsi;
c. Tindak pidana terorisme;
d. Makar;
e. Tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah negara Indonesia.

Berkaitan dengan penunjukan pelaksana tugas (Plt) kepala daerah, terdapat perbedaan antara ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang

Pemerintahan Daerah dengan Permendagri No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota (telah dicabut melalui Permendagri No. 1 Tahun 2018). Di dalam Pasal 4 ayat (1), (2), dan (3) Permendagri No. 74 Tahun 2016, bahwa pelaksana tugas (Plt) merupakan pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas kepala daerah karena kepala daerah definitif sedang menjalani cuti di luar tanggungan negara karena melaksanakan kampanye pemilihan kepala daerah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.

Berdasarkan Permendagri No. 74 Tahun 2016, bahwa pelaksana tugas (Plt) Gubernur dijabat oleh pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan pelaksana tugas (Plt) Bupati atau Walikota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri, sehingga pelaksana tugas (Plt) kepala daerah tidak hanya dapat diisi oleh wakil kepala daerah tetapi juga dapat diisi oleh pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi bagi pelaksana tugas (Plt) Gubernur dan pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri bagi pelaksana tugas (Plt) Bupati atau Walikota. Akan tetapi, semenjak dikeluarkannya Permendagri No. 1 Tahun 2018 yang mencabut Permendagri No. 74 Tahun 2016, bahwa jabatan pelaksana tugas (Plt) hanya dapat diisi oleh wakil kepala daerah sesuai dengan UU Pemerintahan Daerah.

Sumber kewenangan antara pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt) kepala daerah diperoleh melalui mandat. Sumber kewenangan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi :

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintah memperoleh mandat apabila :

a. Ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemeritahan di atasnya; dan

b. Merupakan pelaksanaan tugas rutin

(2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas :

a. Pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan

b. Pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Pada penjelasan Pasal 14 ayat (1) huruf b di dalam UU No. 30 Tahun 2014 disebutkan, bahwa : "Yang dimaksud dengan "tugas rutin" adalah pelaksanaan tugas jabatan atas nama pemberi Mandat yang bersifat pelaksanaan tugas jabatan dan tugas sehari-hari".

Melalui ketentuan Pasal 14 UU Administrasi Pemerintahan yang telah disebutkan di atas, dapat dipahami perbedaan dasar kondisi penunjukan pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt). Pelaksana harian (Plh) merupakan pejabat yang melaksanakan tugas rutin pejabat kepala daerah definitif yang "berhalangan sementara". Sedangkan, pelaksana tugas (Plt) merupakan pejabat yang melaksanakan tugas rutin pejabat kepala daerah definitif karena "berhalangan tetap".

2) Penjabat Sementara (Pjs)

Ketiga, mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah selanjutnya dapat melalui penunjukan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah. Penjabat sementara (Pjs) kepala daerah merupakan pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas kepala daerah karena kepala daerah definitif sedang menjalani cuti di luar tanggungan negara karena melaksanakan kampanye pemilihan kepala daerah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dasar hukum penunjukan penjabat sementara (Pjs) yakni melalui pembentukan Permendagri No. 1 Tahun 2018 yang telah mencabut Permendagri No. 74 Tahun 2016. Perubahan yang terdapat di dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018 yakni perubahan istilah pelaksana tugas

(Plt) yang terdapat dalam Permendagri No. 74 Tahun 2016 menjadi Penjabat Sementara (Pjs).

Penjabat sementara (Pjs) yang terdapat di dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018 merupakan jabatan yang sama dengan jabatan pelaksana tugas (Plt) yang terdapat dalam Permendagri No. 74 Tahun 2016 meskipun terdapat perbedaan dalam jabatan untuk mengisi jabatan penjabat sementara (Pjs) Gubernur. Dengan demikian, dengan adanya Permendagri No. 1 Tahun 2018 yang telah mencabut Permendagri No. 74 Tahun 2016 bahwa jabatan pelaksana tugas (Plt) hanya dapat diisi oleh wakil kepala daerah untuk melaksanakan tugas kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana ditegaskan di dalam UU No. 23 Tahun 2014, sehingga istilah pelaksana tugas (Plt) kepala daerah tidak memiliki makna ganda lagi. Meskipun penjabat sementara (Pjs) merupakan peristilahan yang menggantikan istilah pelaksana tugas (Plt) di dalam Permendagri No. 74 Tahun 2016, akan tetapi ketentuan jabatan bagi penjabat sementara (Pjs) berbeda dengan ketentuan jabatan yang terdapat di dalam Permendagri No. 74 Tahun 2016.

Di dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018, ketentuan jabatan penjabat sementara (Pjs) Gubernur dapat diisi oleh pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi. Ketentuan tersebut jelas berbeda dengan pelaksana tugas (Plt) Gubernur yang terdapat dalam Permendagri No. 74 Tahun 2016, di mana pelaksana tugas (Plt) gubernur hanya dapat diisi oleh pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi saja. Dengan demikian, bahwa pejabat yang dapat menjadi penjabat sementara (Pjs) Gubernur melalui Permendagri No.1 Tahun 2018 lebih luas lagi karena tidak dilimitasi hanya berasal dari Kementerian Dalam Negeri saja.

Dengan adanya perubahan jabatan dalam mekanisme penunjukan penjabat sementara (Pjs) , maka penjabat sementara (Pjs) dapat diisi oleh pejabat pimpinan tinggi madya atau pejabat yang memiliki jabatan

setingkat dalam lingkup pemerintahan pusat. Namun, dengan adanya perubahan ketentuan jabatan ini memunculkan suatu problematika karena hal ini membuka celah bagi anggota Polri dan TNI aktif yang memiliki jabatan setingkat pimpinan tinggi madya di tingkat pusat untuk dapat menjadi penjabat sementara (Pjs). Apabila Polri atau TNI aktif menjabat sebagai penjabat sementara (Pjs) kepala daerah, maka hal tersebut bertentangan dengan Pasal 10 ayat (1) Tap MPR No. VII Tahun 2000 terkait pemisahan TNI Polri yang memerintahkan agar Kepolisian Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri ke dalam kegiatan politik praktis (Adelina, 2018, hal. 17)

3) Penjabat (Pj)

Keempat, Mekanisme pengisisan kekosongan jabatan kepala daerah selanjutnya yakni melalui penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Berbeda dengan penunjukan penjabat sementara (Pjs) yang dilakukan karena kepala daerah definitif sedang menjalani cuti di luar tanggungan negara karena melaksanakan kampanye pemilihan kepala daerah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, bahwa penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah berdasarkan beberapa keadaan, yakni:

a. Apabila kepala daerah definitif diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dan tidak ada wakil kepala daerah (Pasal 86 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014);
b. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena : a. meninggal dunia, b. permintaan sendiri, c. diberhentikan , dan masa jabatannya kurang dari 18 (delapan belas) bulan (Pasal 174 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016);

c. Apabila belum ada pasangan calon terpilih karena hasil pemilihan kepala daerah tidak memenuhi persyaratan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) (Pasal 54D ayat (4) UU No. 10 Tahun 2016);
d. Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 karena mengalami penundaan akibat pemilihan serentak nasional pada tahun 2024 (Pasal 201 ayat (9), ayat (10),dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016).

Dasar Hukum Penunjukan Penjabat Kepala Daerah

Dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah pada pilkada pada tahun 2024 di 271 daerah di indonesia, pemerintah dalam hal ini Presiden bersama dengan DPR melalui pembentukan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, menyepakati bahwa pengisisan kekosongan jabatan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 menggunakan mekanisme pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah.

Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah didasari karena pejabat kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif berhalangan tetap. Selain itu, penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah juga didasari karena kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif telah memasuki akhir masa jabatan dan belum adanya kepala daerah hasil pemilihan. Hal ini jelas berbeda dengan pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt) dan penjabat sementara (Pjs) yang menduduki jabatannya karena kepala daerah definitif berhalangan sementara.

Dasar hukum penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah terdapat di dalam Pasal 201 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 yang berbunyi :

(9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir

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

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

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

Terkait masa jabatan penjabat (Pj) Gubernur, Bupati, dan Walikota terdapat di dalam penjelasan Pasal 201 ayat (9), yang menjelaskan :

Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda.

Berdasarkan bunyi Pasal 201 ayat (9) UU No.10 Tahun 2016 beserta penjelasannya, bahwa penjabat (Pj) kepala daerah merupakan jabatan yang hanya digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, di mana masa jabatannya selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau orang yang berbeda.

a. Syarat Jabatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Berdasarkan Pasal 86 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014, bahwa penjabat (Pj) gubernur ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri dan penjabat (Pj) bupati dan walikota ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 132 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005 tentang

Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bahwa penjabat (Pj) kepala daerah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria :

1) Mempunyai pegalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan;
2) Menduduki jabatan struktural esselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat gubernur dan jabatan struktural esselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Penjabat bupati/walikota;
3) Daftar penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

Berkaitan dengan pejabat asal yang dapat menjadi penjabat (Pj) kepala daerah, telah disebutkan di dalam Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11), yakni untuk penjabat (Pj) gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan untuk penjabat (Pj) bupati dan walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Akan tetapi, di dalam Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) maupun penjelasannya, tidak terdapat penjelasan lebih lanjut terkait jabatan pimpinan tinggi madya dan jabatan pimpinan tinggi pratama.

Untuk dapat mengetahui klasifikasi jabatan dari jabatan pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama, maka dapat merujuk pada Penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b dan huruf c UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang berbunyi :

Huruf b :

Yang dimaksud dengan ”jabatan pimpinan tinggi madya” meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, 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.

Huruf c:

Yang dimaksud dengan ”jabatan pimpinan tinggi pratama” meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

Berdasarkan penjelasan yang terdapat di dalam Pasal 19 ayat (1) huruf b dan huruf c UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa pejabat asal yang dapat mengisi jabatan penjabat (Pj) kepala daerah lebih luas daripada pejabat asal yang dapat menduduki jabatan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah. Hal ini karena pejabat asal yang dapat menduduki jabatan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah merupakan pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi untuk penjabat sementara (Pjs) gubernur dan pejabat pimpinan tinggi pratama pemerintah daerah provinsi atau Kementerian Dalam Negeri bagi penjabat sementara (Pjs) bupati dan walikota.

b. Batas Kewenangan Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Kedudukan dan kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah terdapat di dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota yang berbunyi:

Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati dan walikota dalam kurun waktu tertentu.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah tidak hanya sekedar mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang didasarkan pada proses administrasi saja, akan tetapi kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah apabila berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 1 Perpres No. 16 Tahun 2016 tersebut lebih luas. Hal ini di dasari karena adanya frasa "melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota dalam kurun waktu tertentu". Artinya, berdasarkan rumusan pasal tersebut dapat dipahami bahwa kewenangan penjabat (Pj) gubernur, bupati, dan walikota pada dasarnya sama dengan pejabat kepala daerah definitif, meskipun terdapat beberapa aturan pelaksana lain yang membatasi kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah.

Berkaitan dengan tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Perpres No. 16 Tahun 2016, dapat dilihat pada Pasal 65 ayat (1) dan (2) UU Pemerintahan Daerah, yang berbunyi :

Kepala daerah mempunyai tugas:

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

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 65 di atas, bahwa tugas dan wewenang dari kepala daerah adalah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Selain itu, bahwa tugas utama gubernur selaku kepala daerah adalah menjadi penampung aspirasi masyarakat daerah guna menjaga ketertiban dan keamanan daerah. Di mana dalam merealisasikan tugas tersebut, gubernur memiliki wewenang untuk membentuk instrumen hukum dan mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat daerah selama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain adanya tugas dan wewenang, terdapat kewajiban-kewajiban yang harus dijalankan oleh kepala daerah. Adapun kewajiban-kewajiban kepala daerah tertuang di dalam Pasal 67 UU Pemerintahan Daerah, yang berbunyi :

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

b) Menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;
c) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
d) Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
e) Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
f) Melaksanakan program strategis nasional; dan
g) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Meskipun penjabat (Pj) kepala daerah berdasarkan Pasal 1 angka 1 Perpres No. 16 Tahun 2016 memiliki kesamaan dengan pejabat kepala daerah definitif dalam waktu tertentu, akan tetapi terdapat batasan-batasan kewenangan bagi penjabat (Pj) kepala daerah yang diatur secara terpisah di dalam peraturan perundang-undangan lain. Batasan kewenangan tersebut diantaranya terdapat di dalam Pasal 132A ayat (1) PP No.49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

c. Masa Jabatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Masa jabatan penjabat (Pj) Gubernur, Bupati, dan Walikota terdapat di dalam penjelasan Pasal 201 ayat (9), yang menjelaskan :

Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 201 ayat (9) UU No.10 Tahun 2016, bahwa penjabat (Pj) kepala daerah merupakan jabatan yang hanya digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, di mana masa jabatannya selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau orang yang berbeda.

2. Analisis Pengaturan Pengisian Jabatan Menurut Fiqih Siyasah

Islam merupakan ajaran yang mencakup seluruh aspek kehidupan. Bagi umat Muslim khususnya, dan seluruh manusia pada umumnya, Islam adalah agama yang bersifat umum dan syar'iat secara komprehensif, sehingga aspek negara pn mencakup di dalam pembahasan Islam (Qardhawy, 1997, hal. 11). Hal tersebut penting karena bila Islam tidak menyentuh aspek negara, tidak dapat dibayangkan bagaimana bila nantinya masalah mengenai kenegaraan diserahkan kepada orang-orang fasiq dan/atau atheis. Di samping itu, apabila syari'at Islam tidak menyentuh seluruh aspek kehidupan manusia, bahkan sampai hilang dari muka bumi, tentu akan menimbulkan kekacauan dan kerancuan di dalam kehidupan manusia. Tanpa Islam, manusia tidak akan menemukan sebuah kondisi yang stabil, yang menjamin segalanya berjalan pada tempatnya masing-masing. (Hawwa, Al-Islam, 2004, hal. 278). Islam memikirkan aspek negara, maka hak-hak utama seorang manusia (maqasid syar'iah) dapat dilindungi.

Menurut Muhammad Al-Mubarak, terdapat enam alasan pentingnya kedudukan negara dan pemerintahan dalam Islam berdasarkan Al-Qur'an, Sunnah, dan praktik sahabat, yaitu:

1. Al-Qur'an memiliki seperangkat hukum yang pelaksanaannya membutuhkan institusi negara dan pemerintahan.
2. Al-Qur'an meletakkan landasan yang kokoh baik dalam aspek akidah, syari'ah, dan akhlak yang berfungsi sebagai bingkai dan menjadi jalan hidup kaum muslimin. Pelaksanaan ketiga prinsip tersebut membutuhkan peran negara.
3. Terdapat ucapan-ucapan Rasulullah SAW yang dapat menjadi istidlal bahwa negara dan pemerintahan menjadi elemen penting dalam ajaran Islam. Ucapanucapan Rasul tersebut meliputi aspek al-imarah (kepemimpinan), al-walayah (keorganisasian), al-hukumah (kepemerintahan), dan al-qadha (ketetapan hakim).
4. Terdapatnya perbuatan Rasul yang dapat dipandang sebagai bentuk pelaksanaan tugas-tugas negara dan pemerintahan seperti mengangkat

gubernur, hakim, panglima perang, mengirim pasukan, menarik zakat dan rampasan perang, mengatur pembelanjaan, mengirim duta, menegakkan hudud, dan melakukan perjanjian dengan negara lain.

5. Setelah wafatnya Rasulullah SAW, para sahabat menunda pemakaman Rasul dan bergegas melakukan musyawarah memilih khalifah pengganti beliau. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya kepemimpinan di dalam Islam dan ijma' para sahabat dapat menjadi sumber hukum Islam.
6. Hal ikhwal kepemimpinan telah menjadi bagian dari kajian dan pembahasan para ahli fiqh di dalam kitab-kitab sepanjang sejarah.

Dari keenam alasan tersebut, dapat dilihat bahwa sangat penting berbicara Islam dalam konteks negara. Namun demikian, dewasa ini tidak sedikit dari negeri-negeri Islam yang kehilangan jati dirinya dengan tidak menerapkan Islam di dalam tatanan kenegaraan, maupun sistem sosial kemasyarakatannya. Hal ini berkaitan erat dengan penjajahan, baik secara fisik maupun secara pemikiran, kepada umat Islam. Mau tidak mau, penjajahan yang dilakukan oleh Barat berhasil memecah belah sikap kaum Muslim terhadap agamanya, terutama untuk masalah negara.

Dalam konsep fiqh siyāsah, seorang pemimpin (Khalīfah) tidak mempunyai batas periode tertentu, seperti yang terjadi di Indonesia. Namun, Khalīfah juga dapat diberhentikan karena beberapa sebab (Pulungan S. , 1997, hal. 132). Sama halnya dengan sistem yang berlaku di negara modern, bahwa dalam Islam kepemimpinan merupakan hal yang sangat penting, sehingga kekosongan kepemimpinan merupakan hal yang mesti dihindari. Seperti peralihan kekuasaan yang terjadi di antara para Khulafāurrāsyidīn, pengisian jabatan kepemimpinan yang dilakukan oleh para sahabat itu dilakukan melalui sistem bai'at yang tentunya atas dasar persetujuan masyarakat serta kesedian keempat Khalīfah untuk diangkat menjadi pemimpin. Secara umum, keberadaan Ahlul Ḥalli wal 'Aqdi memiliki tugas sebagai dewan pemilih yang mewakili rakyat dalam memilih pemimpin (Al-Asyi & Firdaus, Fikih Siyasah Ahlul Halli Wal Aqdhi:Eksplorasi Eksistensi DPR Dalam Islam, 2021, hal. 51).

Istidlal adalah suatu daya usaha mencari dalil atau sumber hukum bagi suatu masalah yang belum diketahui hukumnya.doktrin "Islam adalah agama, bukan negara" menjadi kuat di kalangan Muslim.

Bagaimanapun, penjajahan telah berhasil menciptakan beberapa kelompok orang yang meyakini bahwa agama tidak punya tempat dalam mengarahkan dan menata negara, bahwa agama adalah sesuatu dan politik adalah sesuatu yang lain, dan bahwa hal ini berlaku terhadap Islam sebagaimana telah berlaku terhadap agama Kristen.Hal ini tentu membuat banyak para pemimpin negara yang mengesamp- ingkan agama di dalam kepemimpinannya setelah masa Kekhalifahan umat Islam berakhir. Model seperti inilah yang dapat disebut dengan pemikiran sekulerisme.

Pemikiran sekulerisme perlu dihadapi dengan penegasan sikap, terutama kepada para pendukung dan berbagai argumentasinya. Hal itu dengan menegaskan kesempurnaan Islam dan mengangkat sisi vital ini yang dilengkapi dengan hukum dan nilai-nilai Islam, yaitu sisi yang berkaitan dengan negara, baik dari segi penataan maupun pengarahannya sesuai dengan hukum dan adab Islam.

Di dalam Al-Qur'an Surat An-Nisaa ayat 58-59 sendiri, telah diatur mengenai maslaah tentang pentingnya kepemimpinan di dalam suatu negara, yakni:

۞ اِنَّ اللّٰهَ يَأْمُرُكُمْ اَنْ تُؤَدُّوا الْاَمٰنٰتِ اِلٰٓى اَهْلِهَاۙ وَاِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ اَنْ تَحْكُمُوْا بِالْعَدْلِ ۗ اِنَّ اللّٰهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهٖۗ ۗ اِنَّ اللّٰهَ كَانَ سَمِيْعًاۢ بَصِيْرًا ٥٨ يٰٓاَيُّهَا الَّذِيْنَ اٰمَنُوْٓا اَطِيْعُوا اللّٰهَ وَاَطِيْعُوا الرَّسُوْلَ وَاُولِى الْاَمْرِ مِنْكُمْۚ فَاِنْ تَنَازَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَأْوِيْلًا ٥٩

Artinya: *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanaya, 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, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul-Nya, dan ulil amri diantara kamu. Kemu dian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kapada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya)."*

Dalil Al-Qur'an diatas menunjukkan bahwa Islam telah mengatur kehidupan manusia sampai segi kepemimpinan di dalam bernegara. Bahkan, Islam harus mempunyai pemerintahan yang bertugas menjaga dan memelihara ajaran-ajarannya agar selanjutnya dapat melindungi akidah mereka, menegakkan hukum, melindungi proses pelaksanaan ibadah, serta melindungi hak-hak dasar manusia.

Nabi Muhammad SAW sendiri mencontohkan terkait Islam pun mencakup aspek dalam negara dan pemerintahan. Ketika tiba di Madinah, Nabi Muhammad SAW memerintahkan para sahabat untuk membangun mesjid sebagai tempat untuk beribadah, berkumpul, bermusyawarah, dan mengatur berbagai urusan kaum Mus- lim sekaligus memutuskan perkara yang ada di antara mereka. Keadaan ini, membuat Nabi Muhammad berkedudukan sebagai seorang kepala negara, qadhi (hakim), dan juga sebagai panglima perang (an-Nabhani, 2011, hal. 68). Di samping itu, beliau mengangkat beberapa orang sahabat untuk menjadi komandan ekspedisi dan mengirimkannya ke luar Madinah. Jadi, sejak saat tiba di Madinah, beliau telah membentuk Daulah Islam atau Said Hawwa menyebutnya dengan namadaarul Islam wal-'adl (negara Islam dan keadilan).

Konsep Islam yang juga menyentuh aspek negara seharusnya memberi kesadaran bahwa umat Islam adalah umat yang mempunyai negara yang disebut Daulah Islam atau daarul Islam wal-'adl yang di dalamnya ada pemerintahan dengan bentuk khilafah yang mempunyai perencanaan perundang-undangan yang jelas, perencanaan perekonomian yang adil, strategi kemiliteran yang canggih, perencanaan pendidikan yang matang dan sistem penerangan dan informasi yang terarah dan konstruktif.

Negara Islam disini bukanlah negara kaum agamawan ataupun negara teokrasi yang mengendalikan masyarakat dengan mengatasnamakan Tuhan. Akan tetapi, yang dimaksud adalah "negara madani" yang berlandaskan Islam, ditegakkan berdasarkan bai'at dan musyawarah, pemimpinnya dipilih dari kalangan orang yang jujur, kuat, dan terpercaya, serta penuh perhatian.

Negara ini juga merupakan suatu negara internasional karena kesatuan negara ini didasari atas kesatuan akidah; negara konstitusional berdasarkan syari'at karena berlandaskan Al-Qur'an dan Sunnah; negara yang dibangun dengan prinsip musyawarah dalam demokrasi yang baik dan bukan bersifat turun temurun; negara yang memberikan petunjuk bagi seluruh alam semesta dan bukan bertugas untuk mengumpulkan harta; negara yang menjamin hak asasi manusia dan kebebasan yang bertanggung jawab.

Terdapatnya suatu pemerintahan Islam yang terdapat di dalam suatu Daulah Islam atau Negara Islam merupakan suatu kewajiban untuk mengimplementasikan perintah Allah di muka bumi sekaligus sebagai suatu medium pelaksanaan tugas manusia sebagai khalifah Allah (ash-Shadr, 2001, hal. 9). Bahkan, di zaman sekarang ini, dakwah Islam sangat membutuhkan semacam "kampung Islam" atau "negara Islam" yang menjadikan risalah Islamiyah sebagai akidah dan sistem, ibadah dan moral, serta sebagai nilai-nilai kehidupan dan peradaban. Bahkan, pendirian Daulah Islam tersebut merupakan suatu kebutuhan Islami dan juga merupakan kebutuhan insani karena negara akan mencotohkan kepada umat manusia contoh hidup tentang kesatuan agama dan dunia, kemanunggalan moril dan materiil, serta keserasian antara kemajuan peradaban dan keluhuran moral.

Daulah Islam atau Negara Islam adalah negara dengan sistem khilafah seperti ini yang selama ini dipraktikkan di dalam rentang kekhalifahan Khulafaur Rasyidin sampai yang terakhir pada Kekhalifahan Turki Utsmani. Bentuk kepemimpinan yang disepakati oleh umat Islam adalah bentuk pemerintahan dengan sistem khilafah yang berbeda dengan sistem-sistem pemerintahan lainnya yang ada di dunia. Hal ini karena sumber institusi khalifah adalah dari Allah SWT dalam firmannya pada Q.S Shaad: 26, yang berarti*:"Hai Daud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah".*

Pada keadaan Khalīfah berhalangan sementara kedudukannya tidak boleh diganti oleh wakilnya, karena akad Khalīfah sudah terikat dalam dirinya, maka seorang pun tidak boleh menggantikan kedudukannya. Maka dalam Islam, konsep pelaksana tugas hanya dibenarkan pada tugas sementara dengan jangka waktuyang tidak tertentu (Azhari, 2017, hal. 6). Menyangkut prinsip pengisian kekosongan jabatan sendiri di dalam perspektif fiqh siyāsah mengacu pada prinsip musyawarah atau syūrā (Ridwan, 2020, hal. 67). Pada umumnya orang yang melakukan musyawarah tersebut dinamakan dengan Ahlul Ḥalli wal ‘Aqdi. Musyawarah yang dilakukan oleh Ahlul Ḥalli wal‘Aqdi harus mengedepankan kebijakan yang mendatangkan kemaslahatan bagi agama Islam, dan tidak boleh membuat aturan yang bertentangan dengan Al- Qur’an (Al-Asyi & Firdaus, Fiqh Siyasah Ahlul Halli Wal Aqdi, 2020, hal. 105).

Al-Mawardi dan para ulama Sunni pada umumnya menamakan orang yang melakukan musyawarah dengan Ahlul Ḥalli wal ‘Aqdi (orang yang berhak melepas dan mengikat), maksudnya ialah orang yang dapat memutuskan dan membatalkan sesuatu. Sementara Ibn Taimiyyah menamakan mereka dengan ahl al-syawkah. Namun pada hakikatnya, kedua istilah ini menunjukkan suatu kelompok dalam masyarakat yang dapat dijadikan sebagai tempat bertanya dan rujukan demi kepentingan masyarakat tertentu. Dengan demikian, ahl al-ḥalli wa al-‘aqdi atau ahl al-syawkah dapat dikatakan sebagai wakil masyarakat untuk memecahkan persoalan yang dihadapi masyarakat bersangkutan sehingga tercapai kemaslahatan hidup mereka (Al-Asyi & Firdaus, Fiqh Siyasah, hal. 11).

Pengambilan keputusan oleh majelis syūrā, tidak berarti suara terbanyak mutlak harus diikuti. Adakalanya keputusan diambil berdasarkan suara minoritas kalau ternyata pendapat tersebut lebih logis dan lebih baik dari suara mayoritas. Di Indonesia, Keberadaan ahlul al-halli wal al-‘aqd hampir sama dengan lembaga legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dimana lembaga tersebut sama-sama membuat keputusan yang bermaslahat bagi rakyat, ahlul al-halli wal al-‘aqd sebagai majelis syūrā,

sedangkan DPR menjadi lembaga penyalur aspirasi masyarakat dalam pemenuhan aspek demokrasi. Disamping itu terdapat beberapa perbedaan mulai dari syarat menjadi anggota, pemilihan, masa jabatan serta beberapa tugas dan fungsi (Al-Asyi & Firdaus, Fiqh Siyasah, hal. 109-110).

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

Al Mawardi juga menggagas keterlibatan masyarakat dalam proses penentuan Imāmah yang akan mereka angkat sebagai panutan. Ia menunjukkan suatu pemilihan dalam penentuan siapa yang paling berhak menjadi pemimpin. Gagasan tersebut mengindikasikan suatu sistem demokrasi yang memposisikan kedaulatan rayat sebagai suatu elemen yang sangat penting. Gagasan tersebut mengindikasikan suatu sistem demokrasi yang memposisikan kedaulatan rakyat sebagai suatu elemen yang sangat penting. Keterlibatan masyarakat dalam proses penentuan Imāmah ini juga terinspirasi dari wacana musyawarah dalam Islam itu sendiri, yaitu ketika menentukan hal-hal yang menyangkut hajat hidup dan kemaslahatan orang banyak harus diputuskan secara bersama pula.

Pemerintahan Islam dipimpin oleh seorang Khalīfah dibantu oleh para Walī yang bisa disebut sebagai Gubernur untuk mengurusi wilayah atau Pemerintahan Islam dipimpin oleh seorang Khalīfah dibantu oleh para Walī yang bisa disebut sebagai Gubernur untuk mengurusi wilayah atau provinsi, Walī diangkat oleh Khalīfah untuk bertugas mengurusi wilayah dalam menerapkan konsep sentralisasi. Walī diangkat oleh Khalīfah bukan dalam artian pelimpahan seluruh wewenang seluas-luasnya seperti yang terjadi pada konsep otonomi daerah di Indonesia.

Dengan mengangkat para Gubernur sebagai kepala pemerintahan, diantaranya adalah ‘Utab ibn Asid untuk Mekkah, ‘Usman ibn Abi al-‘Ash untuk Tha’if, Muhajir ibn Umaiyah untuk Shan’a, dan Zaid ibn Labid untuk Hadramaut. Mereka bertanggung jawab pada Khalifah, namun diberikan keleluasaan untuk mengangkat para stafnya. Para kepala daerah memiliki otoritas dan otonomi terbatas. Sebagai kepala daerah, kekuasaan mereka menyatu antara yang bersifat duniawi dengan yang bernuansa agama. Artinya, kepala daerah memegang peranan sebagai pemimpin agama dan pelaksana pemerintah (Iqbal, Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 2014, hal. 58-59).

Berlanjut pada masa ‘Umar, untuk pemerintahan di daerah ‘Umar mengangkat gubernur yang mempunyai otonomi yang luas. Mereka menjalankan tugas dan fungsi sebagai pembantu Khalīfah. Dalam rekrutmen pejabat, ‘Umar terkenal sangat mementingkan profesionalisme dan kemampuan dalam bidang tugasnya. Di samping itu, aspirasi masyarakat setempat yang berkembang juga cukup di dengar oleh ‘Umar. Terdapat perkembangan pelimpahan kekuasaan yang terjadi pada masa pemerintahan Islam ‘Umar melalui pemberian otonomi yang luas kepada pemimpin di daerah. Perkembangan tersebut diakibatkan adanya situasi yang berbeda dari masa kepemimpinan sebelumnya, dimana wilayah Islam semakin berkembang luas (Iqbal, Fiqh Al-Siyasah.Konstektualisasi Doktrin, Politik Islam, 2014, hal. 66-67).

Sedangkan pada kondisi khalifah berhalangan sementara atau tetap kedudukannya tidak boleh digantikan oleh washiy (orang yang diberi wasiat pemerintahan) atau wakil, sebab akad khalifah telah terwujud pada dirinya, dan tidak boleh seorangpun menggantikedudukannya. Dengan demikian konsep pelaksana tugas atau pengganti jabatan (Pj) dalam islam hanya berlaku seperti halnya pelaksana harian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak boleh berlaku seperti halnya pelaksana tugas sementara dalam rentan waktu yang lama seperti halnya yang terjadi pada pejabat (Pj) Gubernur Sumatera Barat yang diisi oleh bapak audy Joynaldi, dan dalam pemeritahan kabupaten Tanah Datar yang diisi oleh bapak Arry Yuswandi yakni menjabat selaku Pejabat (Pj) selama kurang lebih 2 bulan.

Seorang khalifah pada dasarnya adalah seorang pengganti Nabi, sehingga khalifah mempunyai tugas sebagai pewaris kenabian dengan menegakkan hukum-hukum yang sudah ditetapkan oleh Allah dan Rasul-Nya. Oleh karena itu, maka jabatan seorang khalifah atau Imam atau pemimpin adalah suatu kemestian (Raliby, 1978, hal. 145)

Imam Al-Mawardi mendefinisikan khalifah dengan, "Khalifah diangkat untuk untuk mengambil alih peran kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia."Ibnu Khaldun sendiri memberi definisi khalifah dengan, "Mengantarkan umat untuk mencapai dan merealisasikan teori-teori syara' dalam hal kemaslahatan ukhrawi dan kemaslahatankemaslahatan duniawi yang ada kemaslahatan ukhrawinya. Karena menurut syara' semua urusan-urusan dunia harus dipertimbangkan kemaslahatan ukhrawinya sehingga khalifah pada hakikatnya adalah pengganti atau wakil Allah dalam menjaga agama dan kehidupan dunia (Khaldun, 2011, hal. 336-337).

Dengan demikian, menurut para ahli fiqih, seorang khalifah setindaknya mempunyai dua tugas: (1) menegakkan agama Islam dan melaksanakan hukumhukumnya; (2) menjalankan politik negara sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh agama Islam.

Pentingnya kepimimpinan di dalam Islam sudah pasti berpengaruh terhadap kualitas dari calon yang akan menjadi pemimpin. Di dalam hal ini,

Imam Al- Mawardi berpendapat bahwa terdapat beberapa syarat bagi orang yang berhak di calonkan sebagai kepala negara, yakni (Mawardi, 2000, hal. 1).

1. Adil dengan syarat-syaratnya yang universal dan memenuhi semua kriteria.
2. Ilmu yang mampu membuatnya berijtihad terhadap kasus-kasus dan untuk membuat kebijakan hukum.
3. Sehat inderawi; pancainderanya lengkap dan sehat dari pendengaran, penglihatan, lidah, dan sebagainya- sehingga ia dapat menangkap dengan benar dan tepat apa yang ditangkap oleh inderanya itu.
4. Sehat organ tubuh dari cacat yang menghalanginya bertindak dengan cepat dan sempurna.
5. Wawasan yang membuatnya mampu memimpin rakyat dan mengelola semua kepentingan rakyat dan mewujudkan kemaslahatan mereka.
6. Berani dan ksatria yang membuatnya mampu melindungi wilayah negara dan melawan musuh.
7. Nasab yang berasal dari suku Quraisy.

Ketujuh syarat ini dianggap sebagai syarat yang universal yang mutlak dimiliki oleh seseorang yang akan dicalonkan sebagai seorang kepala negara. Oleh karena itu, atas dasar kriteria ini pula, para ulama kebanyakan cenderung untuk melarang rakyat untuk melakukan pemberontakan kepada penguasa meski penguasa tersebut berlaku zhalim. Pemikiran tersebut dapat ditelusuri bahwa kekuasaan kepala negara berasal dari Tuhan. Bahkan menurut Ibnu Abi Rabi', Allah telah memberikan keistimewaan kepada para khalifah atau pemimpin dengan segala keutamaan, telah memperkokoh kedudukan mereka di bumi-Nya kepada mereka. Kemudian, Allah mewajibkan para ulama untuk menghormati, menganggungkan, dan taat kepada perintah mereka (Sjadli, 1993, hal. 47). Oleh karena itulah, menurut Ibnu Taimiyah, kepala negara adalah bayang-bayang Allah di bumi karena kekuasaannya berasal dari Allah (Taimiyah I. , 1995, hal. 228).

Konsep diatas menarik untuk dicermati, karena pada masa dua khalifah pertama, mereka secara tegas menyebutkan diri bukan sebagai khalifatullah, tetapi sebagai khalifatu Rasulillah. Penyebutan tersebut dinilai

sebagai pembeda dengan bangsa lain, karena sebelum Islam datang, di seluruh dunia seperti Mesir, Assiria, dan Persia sudah berkembang konsep penguasa sebagai wakil Tuhan di bumi karena rakyatnya pun mengakui bahwa penguasa mereka memiliki sifat-sifat ketuhanan. Namun, konsep seperti bangsa lain tersebut berkembang pada masa Dinasti Abbasi- yah dengan maksud untuk mempertahankan supremasinya terhadap rakyat sehingga dapat tetap melanggengkan kekuasaannya, dan juga terdapat pengaruh dari kebudayaan Persia. Kedua hal inilah yang kemudian berkembang dan mempengaruhi perubahan paradigma tersebut.

Konsekuensi atas paradigma tersebut adalah jabatan kepala negara tidak dapat diturunkan. Namun demikian, Imam Al-Mawardi berpendapat lain bahwa sumber kekuasaan penguasa berasal dari sebuah kontrak sosial antara kepala negara dengan rakyatnya yang melahirkan hak dan kewajiban diantara keduanya atas dasar timbal balik. Oleh karena itu, kepala negara berhak untuk ditaati oleh rakyatnya dan menuntut loyalitas penuh dari mereka dan sebaliknya bila rakyat menilai kepala negara sudah tidak mampu lagi menjalankan pemerintahan sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati bersama, maka kepala negara dapat diturunkan dari kekuasaannya.

Terkait dengan pengisian jabatan kepala negara, secara garis besar terdapat dua model pengisian jabatan kepala negara yang berkembang dalam Islam, yakni:

1. Melalui sistem musyawarah Pada sistem ini, Imam Al-Mawardi mengemukakan bahwa kepala negara dipilih melalui dengan cara musyawarah yang dilakukan oleh ahlul halli wal-‘aqdi. Ahlul halli wal-‘aqdi ini merupakan suatu badan pemilih yang berisi orangorang yang dipilih oleh rakyat dan mempunyai kapasitas untuk memilih kepala negara. Adapun beberapa kriteria tersebut adalah: (Al-Wardi, 2000, hal. 17).
   a. Kredibilitas pribadinya atau keseimbangan (al-‘adalah) memenuhi semua kriteria.

b. Ia mempunyai ilmu pengetahuan yang membuatnya mampu mengetahui siapa yang berhak dan pantas untuk memangku jabatan kepala negara dengan syarat-syaratnya.
c. Ia mempunyai pendapat yang kuat dan hikmah yang membuatnya dapat memilih siapa yang paling pantas untuk memangku jabatan kepala negara dan siapa yang paling mampu dan paling pandai dalam membuat kebijakan yang dapat mewujudkan kemaslahatan umat.

Pemilihan dengan model musyawarah dinilai sebagai pemilihan yang paling terbaik di dalam Islam. Bahkan, Said Hawwa berpendapat bahwa hanya terdapat satu prosedur legal pengangkatan kepala negara, yaitu dengan pemilihan yang dilakukan oleh para tokoh yang mewakili umat (ahlul hall wal-‘aqdi) dan kesanggupan yang dinyatakan oleh orang yang dipilih untuk menjadi kepala negara dengan disertakan pula mekanisme kontrak (aqad) antara kedua belah pihak (Hawwa, Al-Islam, 2004, hal. 491). Beliau berargumen bahwa model seperti ini pernah dicontohkan oleh keempat khalifah setelah Rasulullah.

2. Melalui penyerahan mandat dari kepala negara sebelumnya

Menurut ijma ulama, pengangkatan kepala negara berdasarkan penyerahan mandat dari kepala negara sebelumnya, boleh dilakukan dan telah disepakati legalitasnya (Al-Wardi, 2000, hal. 25). Dalam hal ini, para ulama mengacu kepada pengangkatan Abu Bakar Ash-Siddiq dan Umar bin Khatthab yang member ikan mandat kepada majelis yang memilih khalifah selanjutnya. Mandat dari khalifah sebelumnya itulah yang digunakan untuk memilih khalifah selanjutnya.

Pemberian mandat yang dilakukan oleh kepala negara sebelumnya dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain: (Al-Wardi, 2000, hal. 25-27).

a. Apabila kepala negara memberikan mandat kepada seseorang yang bukan anak atau orang tuanya, maka ia boleh sendirian mengucapkan baiat baginya dan menyerahkan mandat kepadanya, meskipun ia belum bermusyawarah dengan seorang pun dari dewan pemilih.

b. Apabila kepala negara memberikan mandat kepada seseorang atas anak atau orang tuanya, maka tedapat tiga mazhab atas hal ini: (1) ia harus bermusyawarah dengan dewan pemilih dan mereka setuju ataskeputusannya tersebut, (2) ia boleh memberikan sendiri mandat itu kepada anak dan orang tuanya karena ia adalah pemimpin umat yang perintahnya wajib ditaati oleh umat, maka hukum kedudukan mengalahkan hukum keturunan dan praduga keberpihakan dan dorongan hati tidak dinilai sebagai pengurang sifat amanahnya dan tidak pula menjadi penentangnya, dan (3) kepala negara boleh memberikan mandat itu sendiri bagi orang tuanya, namun ia tidak boleh melakukannya sendirian kepada anaknya karena tabiat manusia cenderung untuk memihak kepada anak, lebih besar dari kecenderungannya kepada orang tuanya.

Dua model pemilihan tersebut diatas merupakan gambaran secara garis besar bagaimana hukum Islam mengatur perihal sistem pemilihan kepala negara. Dalam konteks saat ini, mungkin model yang mirip dengan konsep tersebut dapat diterapkan pada sistem pemerintahan parlementer, atau sistem presidensial seperti Indonesia pada masa sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan negara dengan bentuk kerajaan. Dalam konteks parlemen, maka parlemen sebagai ahlul halli wal-‘aqdi bertugas untuk memilih pemimpin, meski dalam konteks tersebut bukan kepala negara, melainkan kepala pemerintahan. Maka, dalam konteks Indonesia sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang mendekati dengan konsep ahlul halli wal-‘aqdi. Di sisi lain, dalam negara berbentuk kerajaan sesuai dengan model pemilihan yang kedua, meski dalam konteks ini bergeser menjadi turun temurun.

B. Pembahasan

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah selama masa transisi merupakan aspek krusial yang tidak dapat diabaikan, karena menyangkut kesinambungan roda pemerintahan daerah dan stabilitas pelayanan publik. Masa transisi ini

menjadi titik rawan yang, apabila tidak ditangani dengan baik, dapat menimbulkan kekacauan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan serta memperburuk kepercayaan publik terhadap pemerintah. Kekosongan posisi kepala daerah bisa disebabkan oleh berbagai faktor, seperti berakhirnya masa jabatan secara reguler, pengunduran diri karena alasan pribadi atau politik, pemberhentian akibat pelanggaran hukum atau etika, bahkan wafatnya pejabat bersangkutan saat masih menjabat. Dalam situasi seperti ini, negara tidak boleh membiarkan kekosongan itu berlangsung lama karena dapat mengganggu proses perumusan dan implementasi kebijakan daerah, melemahkan fungsi pengawasan, serta memperbesar peluang munculnya ketimpangan birokrasi.

Sebagai langkah antisipatif, pemerintah Indonesia telah menetapkan mekanisme hukum formal untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 78 ayat (2) huruf a dijelaskan bahwa kepala daerah atau wakil kepala daerah diberhentikan secara resmi setelah masa jabatannya berakhir. Kemudian, untuk mengisi kekosongan sampai kepala daerah definitif terpilih melalui proses pemilu, Pasal 66 ayat (1) huruf c memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk menunjuk penjabat (Pj) kepala daerah. Pj ini memiliki fungsi administratif yang sama seperti kepala daerah definitif, namun tidak memiliki legitimasi elektoral karena tidak dipilih secara langsung oleh rakyat. Umumnya, pejabat yang ditunjuk berasal dari kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki jabatan struktural tinggi, baik pada tingkat pratama, madya, maupun utama, bergantung pada jenjang pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Meskipun penunjukan Pj ditujukan untuk menjamin kelangsungan pemerintahan dan menghindari kekosongan kekuasaan, dalam praktiknya, mekanisme ini kerap memunculkan persoalan serius. Penunjukan yang

bersifat top-down dan cenderung tertutup sering kali menuai kritik dari berbagai kalangan, termasuk masyarakat sipil, akademisi, dan legislatif daerah. Dugaan adanya kepentingan politik tertentu dalam proses penunjukan Pj tidak jarang menyeruak ke ruang publik, terlebih pada masa menjelang pemilihan umum kepala daerah (pilkada) atau pemilu nasional. Beberapa pihak menilai bahwa pemerintah pusat dapat menggunakan kewenangan ini untuk memperkuat dominasi politik partai tertentu dengan menempatkan figur yang loyal secara politis sebagai penjabat kepala daerah. Selain itu, masa jabatan Pj yang bisa diperpanjang tanpa proses evaluasi yang transparan semakin menambah kekhawatiran akan potensi terjadinya sentralisasi kekuasaan dan pelemahan otonomi daerah.

Kritik lain yang cukup mengemuka adalah minimnya pelibatan masyarakat dan lembaga perwakilan daerah, seperti DPRD, dalam proses penunjukan Pj. Padahal, kepala daerah memiliki peran strategis dalam menentukan arah pembangunan daerah, merumuskan kebijakan anggaran, serta mewakili suara masyarakat di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Dengan tidak melibatkan DPRD atau unsur masyarakat sipil, proses ini terkesan elitis dan tidak mencerminkan prinsip demokrasi partisipatoris. Oleh karena itu, wacana reformasi terhadap regulasi penunjukan Pj semakin menguat. Banyak pihak mendorong agar mekanisme ini diperbaiki melalui pendekatan yang lebih transparan, inklusif, akuntabel, dan menjunjung tinggi prinsip check and balance antara pusat dan daerah.

Sementara itu, dalam perspektif ketatanegaraan Islam, meskipun tidak memiliki sistem hukum tertulis seperti konstitusi modern, Islam tetap memiliki pedoman normatif dalam mengatur pergantian kepemimpinan, termasuk dalam masa transisi. Prinsip-prinsip tersebut bersumber dari Al-Qur’an, hadis, serta praktik para Khulafaur Rasyidin yang menjadi teladan dalam pemerintahan Islam awal. Islam memandang kepemimpinan (imamah) sebagai amanah yang sangat besar dan harus dijalankan dengan adil, jujur, dan bertanggung jawab. Kekosongan kepemimpinan dianggap

sebagai kondisi darurat yang berpotensi menimbulkan kerusakan (fitnah), disintegrasi sosial, dan kekacauan dalam kehidupan bernegara. Oleh sebab itu, pengisian jabatan harus dilakukan secara cepat namun tetap mengedepankan prinsip moral dan musyawarah umat.

Sejarah mencatat bahwa begitu Rasulullah SAW wafat, para sahabat tidak menunda-nunda dalam menetapkan pengganti beliau. Mereka segera bermusyawarah di Saqifah Bani Sa'idah dan memilih Abu Bakar Ash-Shiddiq sebagai khalifah. Pengangkatan Umar bin Khattab dilakukan melalui wasiat Abu Bakar, sementara Utsman bin Affan dipilih oleh dewan syura (formatur) yang ditunjuk oleh Umar menjelang wafatnya. Praktik ini menunjukkan bahwa meskipun belum ada sistem perundangan tertulis, mekanisme pengisian jabatan tetap dilakukan dengan mempertimbangkan aspirasi umat, integritas calon pemimpin, serta kesinambungan pemerintahan. Islam tidak mengenal pemilihan langsung dengan suara terbanyak sebagaimana demokrasi modern, tetapi menekankan pemilihan pemimpin yang paling layak dari sisi moralitas, kapasitas, dan keteladanan.

Tiga prinsip utama yang menjadi fondasi dalam pengisian jabatan menurut Islam adalah *syura* (musyawarah), *amanah* (kepercayaan dan tanggung jawab), dan *istikhlaf* (pengangkatan oleh pemimpin sebelumnya). Syura menjadi mekanisme deliberatif yang melibatkan tokoh-tokoh umat dalam memilih pemimpin secara kolektif. Amanah menunjukkan bahwa kekuasaan bukanlah hak, melainkan tanggung jawab besar yang akan dipertanggungjawabkan di hadapan Allah dan masyarakat. Sedangkan istikhlaf berfungsi sebagai mekanisme suksesi untuk menjamin kelangsungan pemerintahan dan mencegah perebutan kekuasaan secara destruktif. Meskipun Islam tidak memberikan rincian prosedural seperti pemilu, pendaftaran calon, atau masa jabatan, namun nilai-nilai dasar yang ditawarkan sangat relevan untuk membangun sistem kepemimpinan yang adil dan berorientasi pada kemaslahatan bersama.

Jika dibandingkan secara konseptual, sistem ketatanegaraan Indonesia dan Islam memiliki pendekatan yang berbeda dalam hal pengisian kekuasaan transisional, namun keduanya memiliki tujuan yang sama, yaitu menjaga kesinambungan pemerintahan, stabilitas sosial, dan terhindarnya kekosongan kekuasaan yang bisa mengganggu tatanan negara. Sistem Indonesia menekankan pada aspek legal-formal, yaitu regulasi hukum yang mengatur kewenangan, prosedur, dan penunjukan secara administratif. Sementara sistem Islam lebih berfokus pada nilai-nilai moral dan etika yang harus dimiliki oleh calon pemimpin. Kelebihan sistem Indonesia terletak pada kepastian hukum, tetapi kelemahannya adalah pada pelaksanaan yang kadang tidak sejalan dengan prinsip transparansi dan demokrasi. Sementara keunggulan sistem Islam adalah pada kekuatan nilai dan integritas moral, walaupun tidak menyediakan mekanisme formal yang terstruktur seperti negara modern.

Dengan memahami kedua pendekatan ini, maka idealnya, proses pengisian jabatan kepala daerah pada masa transisi di Indonesia tidak hanya mengandalkan kerangka hukum formal, tetapi juga mengintegrasikan nilai-nilai etik dan moral sebagaimana ditekankan dalam ajaran Islam. Pendekatan yang menggabungkan kekuatan sistem hukum modern dan prinsip-prinsip etika Islam akan menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih demokratis, transparan, dan berkeadilan. Hal ini penting untuk memastikan bahwa kepemimpinan daerah tidak hanya berjalan secara administratif, tetapi juga berlandaskan pada prinsip kemaslahatan, kepercayaan rakyat, dan tanggung jawab moral yang tinggi.

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah merupakan aspek krusial dalam menjaga kelangsungan dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam praktiknya, Indonesia telah menerapkan sistem penunjukan pejabat sementara atau pelaksana tugas (Pj) untuk mengisi kekosongan tersebut. Namun, masih ditemukan berbagai permasalahan, terutama dalam hal kerancuan regulasi dan ketidaktepatan penggunaan istilah, seperti perbedaan antara Pj, Plt (pelaksana tugas), dan Plh (pelaksana harian). Selain itu, terdapat ketidaksesuaian antara praktik di lapangan dengan norma hukum yang berlaku, baik dari sisi durasi masa jabatan maupun kewenangan pejabat yang ditunjuk. Ketidakjelasan ini berpotensi menimbulkan ketimpangan kekuasaan dan melemahkan prinsip demokrasi, khususnya dalam aspek legitimasi kepemimpinan daerah. Oleh karena itu, dibutuhkan penataan hukum yang lebih tegas, jelas, dan konsisten agar pengisian jabatan kepala daerah yang kosong dapat berjalan sesuai prinsip konstitusi, demokrasi, serta mencerminkan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat.
2. Dalam fiqh siyasah Islam, kepemimpinan adalah hal yang sangat penting dan tidak boleh mengalami kekosongan. Pemilihan pemimpin dilakukan melalui musyawarah oleh Ahlul Ḥalli wal ‘Aqdi**,** yang berperan mewakili rakyat untuk menentukan pemimpin terbaik demi kemaslahatan bersama. Sistem ini menekankan pentingnya kedaulatan rakyat**,** musyawarah**,** dan keadilan. Konsep kepemimpinan Islam juga mengenal pembagian kekuasaan, prinsip otonomi daerah terbatas, serta adanya gubernur (walī) yang diangkat oleh Khalifah. Namun, Islam tidak membenarkan posisi pelaksana tugas (Pj) yang dijalankan terlalu lama seperti dalam beberapa kasus di Indonesia. Dalam Islam,

pelaksana tugas hanya bersifat sementara dan tidak bisa menggantikan kedudukan Khalifah secara penuh.

B. Saran

1. Bagi Pemerintah

   Diharapkan pemerintah, khususnya Kementerian Dalam Negeri, dapat mempertegas regulasi mengenai mekanisme, syarat, dan batas waktu pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah agar sesuai dengan prinsip demokrasi dan konstitusi. Penegasan ini penting untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan memperjelas batasan tugas antara Pj, Plt, dan Plh.

2. Bagi DPR/DPRD

   Sebagai lembaga legislatif, DPR dan DPRD diharapkan lebih aktif dalam mengawasi proses pengisian jabatan kepala daerah pada masa transisi, serta mendorong adanya revisi regulasi jika ditemukan celah hukum yang berpotensi menimbulkan ketidakadilan atau penyalahgunaan wewenang.

3. Bagi Akademisi dan Peneliti

   Kajian tentang transisi kepemimpinan daerah masih sangat relevan untuk dikembangkan, terutama dalam mengkaji perbandingan dengan sistem Islam seperti konsep Ahlul Ḥalli wal ‘Aqdi dan syūrā, yang menekankan partisipasi masyarakat dan asas kemaslahatan. Kajian ini penting sebagai alternatif solusi dalam memperkuat sistem demokrasi yang bermoral dan berkeadilan.

4. Bagi Masyarakat

   Masyarakat diharapkan semakin kritis dan aktif dalam mengawal proses transisi kepemimpinan di daerahnya, serta memahami pentingnya pemimpin yang memiliki legitimasi dan mampu menjalankan amanah dengan baik. Pendidikan politik masyarakat perlu ditingkatkan agar tidak apatis terhadap dinamika kepemimpinan di tingkat lokal.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Aziz Hakim, H. N. (2011). *Hukum Negara dan Demokrasi di Indonesia.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Al-Asyi, Y. A.-Q., & Firdaus, A. (2020). *Fiqh Siyasah Ahlul Halli Wal Aqdi.* Banda Aceh: Pena.

Al-Asyi, Y. A.-Q., & Firdaus, A. (2021). *Fikih Siyasah Ahlul Halli Wal Aqdhi:Eksplorasi Eksistensi DPR Dalam Islam.* Banda Aceh: Yayasan Pena.

Al-Asyi, Y. A.-Q., & Firdaus, A. (t.thn.). *Fiqh Siyasah.*

Al-Mawardi. (n.d.). *Ādāb Al-Dunyā Wa Al-Dīn.* Beirut: Dār al-Fikr.

Al-Mawardi. (n.d.). *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah.* Beitut: Dār al-Fikr.

Al-Wardi, I. (2000). *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam.* Jakarta: Gema Insani Press.

Amalia, M., & Bakry, K. (2025). *Teori Hukum Positif.* Jambi: PT.Sonpedia Publishing Indonesia.

Anderson, R. D. (2001). *Postcommunism and The Theory of Democracy.* Princeton: Princeton University Press.

an-Nabhani, T. (2011). *Daulah Islam.* Jakarta: Hizbut Tahrir Indonesia.

Arifin, F., & Kurnia, F. (2019). *Penjabat Kepala Daerah.* Yogyakarta: Thafa Media.

ash-Shadr, S. M. (2001). *Sistem Politik Islam [Introduction to Islamic political System]*. Jakarta: Lentera.

Azhar, M. (1997). *Filsafat Politik Perbandingan Antara Islam Dan Barat.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Azhari, R. (2017). *Analisis Hukum Tentang Batasan Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara (Plt) Gubernur Menurut Undang-undang No. 23 Tahun 2014.* Riau: UIN Sultan Syarif Kasim.

Azhary. (n.d.). *Negara Hukum Indonesia.* Jakarta: UI Press.

Bagir, M. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Budiharjo, M. (2003). *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Jakarta: Gramedia.

Handayono, B. H. (2009). *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi* . Jakarta: Universitas Atma Jaya.

Hawwa, S. (2004). *Al-Islam.* Jakarta: Gema Insani Press.

Hawwa, S. (2004). *Al-Islam.* Jakarta: Insani Press.

Heywood, A. (2014). Politics. In L. Lazuardi, *Politik.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Heywood, A. (2018). Political Theory: An Introduction. In E.Setiyawati, *Pengantar Teori Politik.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Hidayat, S. (2002). *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Kedepan.* Jakarta: Pustaka Quantum.

HR, R. (2014). *Hukum Administrasi Negara.* Jakarta: Rajawali Pers.

Iqbal, M. (2014). *Fiqh Al-Siyasah.Konstektualisasi Doktrin, Politik Islam.* Jakarta: Prenadamedia Group.

Iqbal, M. (2014). *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam.* Jakarta: Prenadamedia Group.

J.Prihatmoko, J. (2005). *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem, dan Problem penerapan di indonesia.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Kaho, J. R. (2004). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya).* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Khaldun, I. (2011). *Mukaddimah.* Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.

Mawardi, I. A. (2000). [Al-Ahkam AS-Sulthaaniyyah Fi Al-Wilaayah Ad-Diniiyyah]. In F. Bahri, *As Sulthaniyyah:Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara Islami.* Jakarta: Darul Falah.

Minardi, A. (2008). *Konsep Negara Dan Gerakan Baru Islam.* Bandung: Prisma Press.

Murtadho, A. (2012). Jalinan Dan Negara Dalam Islam. *Ijtimaiyya, Vol.5*(No.1).

Ni'matul, H. (2009). *Hukum Pemerintahan Daerah.* Bandung: Nusamedia.

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

Pulungan, S. (1999). *Fiqih Siyasah: Ajaran, Sejarah, Dan Pemikiran.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Qardhawy, Y. (1997). *Fiqih Negara.* Jakarta: Robbani Press.

Raliby, O. (1978). *Ibnu Khaldun tentang Masyarakat dan Negara*. Jakarta: PT.Sumber Bahagia.

Ramdani, D. (2022). *Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024.* Tesis, Universitas Islam Indonesia, Hukum Program Magister, Yogyakarta.

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

Salam, D. S. (t.thn.). *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber daya.* Jakarta: Djembatan.

Santoso, A. (2009). Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi, Vol 6 No 4*.

Sjadli, M. (1993). *Islam dan Tata Negara:Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran.* Jakarta: UI Press.

Sjadzali. (n.d.). *Islam Dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, Dan Pemikiran.*

Sjadzali, M. (1991). *Islam and Govermental System.* Jakarta: INIS.

Taimiyah, A. b. (1952). *Al-Siyāsah Al-Syar'iyyah Fī Iṣlāḥi Al-Rā'ī Wa Al-Ra'iyyah.* Kairo: Dar Al-Kitab Al-Arabi.

Taimiyah, I. (1995). [As-Siyasah Syar'iyyah fi Islahir Ra'i war-Rai'iyyah]. In R. Munawwar, *Siyasah Syar'iah: Etika Politik Islam* . Surabaya: Risalah Gusti.

Tjandra, W. R. (2014). *Hukum Sarana Pemerintahan.* Jakarta: Cahaya Atma Pustaka.

Wahyudi, A., & dkk. (2022). Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Penyelenggara Pemerintahan Daerah Dari Perspektif Perundang-undangan. *Jurnal Office, Vol 3, Nomor 3*.

Yudoyono, B. (1999). *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Jurnal

Zallum, A. Q. (2001). *Pemikiran Politik Islam.* Bangil: al-izzah.

Adelina, F. (2018). "Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah,". *Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.15*(No.01).

Manengkey, M. F. (2015). Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara. *Lex Administratum, Vol. 3.No 6*.

Mukhtar. (t.thn.). Ali Hsjmy dan Konsep Kekuasaan dalam Islam. *aitjima'-Iternational Journal of Goverment and social Science, Vol.3*.