

**POLITIK HUKUM PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH
 PERSPEKTIF *SIYASAH DUSTURIYAH***

***LEGAL POLITICS APPOINTMENT OF ACTING REGIONAL HEAD
 PERSPECTIVE SIYASAH DUSTURIYAH***

Fourzan Fajar, Hasnul Arifin Melayu, dan Azka Amalia Jihad

Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Ar-raniry, Banda Aceh

Email: 180105047@student.ar-raniry.ac.id

Abstrak

Pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah dalam proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sampai dengan terpilihnya kepala daerah hasil Pilkada serentak nasional tahun 2024 terdapat di dalam Pasal 201 ayat (9) Undang-undang Nomor 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 dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Tujuan dalam penelitian ini ingin mengetahui ketentuan undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 terkait pengangkatan pejabat kepala daerah, dan *Kedua*, dan tinjauan *Siyasah Dusturiyah* terhadap pengangkatan Pejabat kepala daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data (*library research*). Hasil penelitian menunjukkan, ketentuan pelaksana tersebut sangatlah kurang lengkap dan tidak lagi relevan karena masih mengalami tumpang tindih. Hal ini jelas menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum, karena undang-undang dan aturan pelaksanaannya memuat ketentuan yang berbeda dan berlawanan. Adanya pertentangan tersebut membuktikan bahwa regulasi dari pengangkatan pejabat kepala daerah masih cacat dan tidak lengkap. Dalam pandangan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* terkait pengisian jabatan tertentu maka islam memandang penting atas terjadi kekosongan pimpinan dalam suatu daerah karna hal tersebut akan berdampak langsung dengan keberlangsungan pemerintahan suatu Negara dan juga terkait kemaslahatan ummat. Dalam konteks hukum tata negara Islam pejabat (Pj) kepala daerah dapat dikatakan sebagai gubernur umum yang pengangkatannya dengan akad atas dasar suka rela (gubernur *mustakfi*) yakni mempunyai tugas tertentu dan otoritas tertentu pula.

Kata Kunci : Politik Hukum, Pengangkatan, Pejabat, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Abstract

The appointment of acting regional heads in the process of filling vacancies in the position of regional heads until the election of regional heads as a result of the 2024 national simultaneous regional elections is contained in Article 201 paragraph (9) of Law Number 10 of 2016 concerning the Second Amendment to Law Number 1 of 2015 concerning the Stipulation of Government Regulations in Lieu of Law Number 1 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors into Law and Government Regulation Number 49 Year 2008 concerning the Third Amendment to Government Regulation Number 6 of 2005 concerning Elections, Ratification of

Appointment and Dismissal of Regional Heads and Deputy Regional Heads. The purpose of this study is to know the provisions of Law Number 10 of 2016 related to the appointment of acting regional heads, and second, and Siyasah Dusturiyah's review of the appointment of acting regional heads. This research uses qualitative research methods with data collection techniques (library research). The results of the study show that the implementing provisions are very incomplete and no longer relevant because they still overlap. This obviously creates legal confusion and uncertainty, because the law and its implementing rules contain different and opposite provisions. The existence of this conflict proves that the regulations for the appointment of acting regional heads are still flawed and incomplete. In the view of Fiqh Siyasah Dusturiyah regarding the filling of certain positions, Islam considers it important for a leadership vacancy in a region because it will have a direct impact on the continuity of the government of a State and also related to the benefit of the ummah. In the context of Islamic constitutional law, the official (Pj) of the regional head can be said to be a general governor whose appointment is by contract on a voluntary basis (mustakfi governor), which has certain duties and certain authorities as well.

Keywords: *Legal Politics, Appointments, Acting Officials, Law Number 10 of 2016*

Diterima :06 Agustus 2024

Dipublish: 18 Mei 2024

A. PENDAHULUAN

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan bagian penting dari penyelenggaraan organisasi negara. Hal ini didasari karena tanpa diisi oleh pejabat negara, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan.¹ Begitu pentingnya peran pejabat negara karena jabatan tersebut menjadi aktor penting yang bertanggungjawab atas terselenggaranya pemerintahan, sehingga apabila terdapat kekosongan jabatan negara tersebut dapat menimbulkan stagnasi pemerintahan.²

Ancaman kekosongan jabatan negara khususnya jabatan kepala daerah di Indonesia dapat terjadi karena adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 yang disebabkan karena penyelenggaraan Pilkada serentak nasional pada tahun 2024. Hal tersebut mengakibatkan diperlukannya suatu mekanisme khusus untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut guna menghindari stagnasi pemerintahan daerah. Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), pada tahun 2022, ada 101 kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya. Kemudian pada 2023, akan ada 170 kepala dan wakil kepala daerah yang akan

¹ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 4.

² Ahmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 4, No. 3, (2016), hlm. 542.

berakhir masa jabatannya.³ Hal tersebut mengakibatkan terjadinya kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) di daerah sampai pemilihan serentak pada tahun 2024 dilaksanakan.

Dalam menghadapi ancaman kekosongan jabatan kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024, terdapat beberapa mekanisme yang dapat digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, yakni melalui penunjukan pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj) kepala daerah.⁴ Mekanisme-mekanisme tersebut lazim dipraktikkan di Indonesia, sebagaimana kasus yang terjadi di Jawa Barat pada tahun 2018, untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur diangkat penjabat (Pj) Gubernur yakni Asisten Operasi Kapolri Irjen M Iriawan. Selanjutnya, kasus yang terjadi pada tahun 2019 di Kota Makassar yakni penunjukan penjabat (Pj) Walikota Makassar Iqbal Suaeb yang diangkat karena pada pemilihan Walikota Makassar tahun 2018 jumlah suara kumulatif dimenangkan oleh kotak kosong yang mengakibatkan kekosongan jabatan Walikota Makassar sehingga harus diangkat penjabat (Pj) walikota.⁵

Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah menjadi solusi yang diambil oleh pemerintah untuk menghindari terjadinya kekosongan kekuasaan di daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024. Dasar hukum pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah dalam proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sampai dengan terpilihnya kepala daerah hasil Pilkada serentak nasional tahun 2024 terdapat di dalam Pasal 201 ayat (9) UU No. 10 Tahun 2016, yang berbunyi:

Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 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 2024.⁶

Terhadap kebijakan pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023, telah dilakukan pengujian Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 kepada Mahkamah Konstitusi yang

³ Prayogi Dwi Sulistyono, *Masa Jabatan Penjabat Kepala Daerah yang Terlalu Lama Berisiko*, 10 Februari 2022. Diakses melalui situs: www.kompas.id-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-untuk-waktu-lama-sangat-riskan pada tanggal 29 Desember 2022.

⁴ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Op.Cit.* hlm. 4.

⁵ Auzi Amazia Domasti, "Iqbal Suaeb Resmi Menjabat sebagai Wali Kota Makassar", 13 Mei 2019. Diakses melalui situs: <https://regional.kompas.com/read/2019/05/13/15192201/iqbal-suaeb-resmi-menjabatsebagai-wali-kota-makassar> pada tanggal 29 Desember 2022.

⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016*, Lembaran Negara tahun 2016 No. 10.

dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat. Terdapat dua putusan Mahkamah Konstitusi yang memutus permohonan pengujian undang-undang yang berkaitan dengan konstitusionalitas penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah pada transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024, yakni Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021,⁷ dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022.⁸ Kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut meskipun menolak secara keseluruhan permohonan para pemohon, akan tetapi kedua putusan tersebut memberikan suatu panduan konstitusional terkait proses pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah sehingga, pemerintah pusat baik Presiden maupun Menteri Dalam Negeri harus berpedoman terhadap Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 dalam pelaksanaan pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah.⁹

Salah satu amanat konstitusional yang terdapat di dalam pertimbangan hukum Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 yakni adanya perintah bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 201 UU No 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas. Hal ini bertujuan agar pengangkatan pejabat kepala daerah tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan kepala daerah yang kompeten, berintegritas serta sesuai dengan aspirasi daerah yang bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memberikan amanat konstitusional terkait pelaksanaan Pasal 201 Undang-Undang No 10 Tahun 2016, akan tetapi semenjak dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, pemerintah pusat sama sekali belum membentuk aturan pelaksana terkait pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah. Bahkan, Presiden dan Menteri Dalam Negeri, telah melantik 7 Pj gubernur, 16 Pj wali kota, dan 65 Pj bupati terhitung dari 12 Mei sampai dengan 25 November 2022.¹⁰ Hal ini menandakan bahwa amanat putusan yang terdapat di dalam

⁷ Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021.

⁸ Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022.

⁹ www.kumparan.com, “MK: Pemerintah Perlu Terbitkan Peraturan Pelaksana Pj Kepala Daerah”, 12 Mei 2022. Diakses melalui situs: [MK: Pemerintah Perlu Terbitkan Peraturan Pelaksana Pj Kepala Daerah | kumparan.com](http://www.kumparan.com) pada tanggal 30 Desember 2022.

¹⁰ <https://kompas.com>, “Simsalabim Pelantikan 88 Pj Kepala Daerah Berujung Gugatan Cucu Bung Hatta ke Jokowi dan Mendagri”, 04 Desember 2022. Diakses melalui situs: <https://nasional.kompas.com/read/2022/12/04/07335241/simsalabim-pelantikan-88-pj-kepala-daerah-berujung-gugatan-cucu-bung-hatta> pada tanggal 30 Desember 2022.

Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 yakni adanya keharusan untuk membentuk aturan pelaksana pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah telah diabaikan oleh pemerintah.¹¹

Di sisi lain, Staf Khusus Mendagri Bidang Politik dan Media Kastorius Sinaga menegaskan, terkait peraturan pelaksana pengangkatan pejabat kepala daerah, semua telah diatur dalam UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 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, UU No 5 Tahun 2014 Tentang ASN, dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.¹² Akan tetapi Menurut Rusdianto Sudirman, pengajar Hukum Tata Negara IAIN Pare-Pare regulasi yang digunakan tersebut sangat tidak memadai karena hanya melibatkan gubernur, menteri dalam negeri, dan presiden tanpa mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi yang dalam pertimbangan hukumnya menggariskan pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah harus transparan dan tidak mengesampingkan nilai-nilai demokratis agar terhindar dari mal administrasi dalam proses pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah. Pengangkatan pejabat (Pj) Kepala daerah juga sangat berpotensi menjadi celah oknum tertentu menitipkan kepentingan politiknya.¹³

Kekosongan hukum akibat belum adanya pasal atau aturan pelaksana yang mengatur mengenai mekanisme dan persyaratan dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dikhawatirkan akan berdampak terhadap cederanya nilai-nilai demokrasi. Padahal salah satu ciri khas negara hukum menurut Sri Soemantri bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dimana pemerintah dalam menjalankan hak dan kewajibannya harus berdasar pada hukum yang jelas.¹⁴ Pengaturan tentang pejabat kepala daerah dalam peraturan

¹¹ Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 142.

¹² <https://detik.com>, *Kala Gugatan Gustika Hatta Dianggap Kemendagri Mengada-ada*, 03 Desember 2022. Diakses melalui situs: <https://news.detik.com/berita/kala-gugatan-gustika-hatta-dianggap-kemendagri-mengada-ada/2> pada tanggal 13 Januari 2023.

¹³ Syarifuddin Usman, Polemik Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Pejabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai), *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (Jssh)*, Vol 2. No 1, Juni 2022, hlm 67.

¹⁴ Dian Aminudin dan Sirojudin Fatkhurrohman, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm 1.

perundang-undangan memiliki peran yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya terhadap kepastian hukum bagi Penjabat kepala daerah itu sendiri.

Sejalan dengan konsep pemerintahan Islam yang mengatur segala hal terkait pemerintahan berdasarkan hukum yang jelas. Dalam Islam permasalahan hukum tersebut berkaitan dengan *fiqh siyasah*. Hukum tata negara Islam atau *fiqh siyasah* adalah ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan ummat.¹⁵ Adapun salah satu ruang lingkup dari *fiqh siyasah* adalah politik perundang-undangan atau *siyasah dusturiyah*.

Siyasah dusturiyah merupakan bidang yang mengatur hubungan antar warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu negara. Permasalahan dalam *Siyasah dusturiyah* berkaitan dengan hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya serta kelembagaan-kelembagaan yang ada dalam masyarakatnya. *Siyasah dusturiyah* sendiri juga mencangkup beberapa bidang dan salah satunya yaitu tentang *imamah*. *Imamah* merupakan suatu kedudukan yang diadakan untuk tugas mengganti kenabian dalam memelihara agama dan mengendalikan dunia. Dalam *Imamah* juga akan diterangkan mengenai bagaimana syarat untuk menjadi imam, hak sebagai imam serta kewajiban sebagai imam.¹⁶

Dalam Islam pada masa Rasulullah Saw telah memerintahkan bagi kaum muslim untuk mengangkat khalifah. Sepeninggal beliau, khalifah inilah yang telah dibaiat untuk memimpin kaum muslimin berdasarkan kitabullah dan sunnah rasul. Khalifah pula yang akan menerapkan syariat Allah sekaligus menyebarluaskan islam keseluruh penjuru dunia. Rasulullah juga berwasiat kepada kaum muslim untuk jangan sampai mereka hidup tanpa memiliki khalifah. Apabila tidak ada khalifah maka tidak ada yang harus diperbuat kecuali segera mengangkat khalifah yang baru. Khalifah itulah yang nantinya akan melanjutkan kepemimpinan pada masa selanjutnya. Jika dikaitkan antara *fiqh siyasah* dan ketatanegaraan Indonesia maka Syaukani memberikan beberapa prinsip yang menjadikan dasar kehidupan Indonesia yang Demokratis hal tersebut meliputi: Prinsip kesatuan umat, Kebersamaan dan solidaritas sosial, Perlindungan dan pembelaan terhadap kaum

¹⁵ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), hlm, 29.

¹⁶ A. Dzazuli, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm 47.

yang lemah dan tertindas, Perdamaian dan keadilan sosial, Kemanusiaan dan peradaban, Kebebasan bersama, Persamaan didepan hukum, Menghormati dan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, Nasionalisme, Ekuilintas sosial dan musyawarah.¹⁷

B. METODE PENELITIAN

Peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang menghasilkan pemahaman dan pengetahuan yang tidak dapat dicapai ataupun diungkapkan melalui metode statistik atau pengukuran kuantitatif. Pendekatan yang peneliti gunakan dalam penelitian ini, yaitu, pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual.¹⁸ Pendekatan undang-undang dilakukan dengan meneliti semua undang-undang (regulasi) yang terkait dengan isu hukum yang sedang dihadapi.¹⁹ Pendekatan konseptual, di sisi lain pendekatan ini digunakan untuk menganalisis bahan hukum guna memahami arti yang terkandung dalam istilah-istilah hukum yang dipakai.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam perubahan UUD 1945 adalah prinsip negara hukum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa 'Negara Indonesia adalah negara hukum'. Bahkan secara historis negara hukum (*rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).²⁰

Negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris

¹⁷ Syaukani, *Pengantar Fiqh siyasah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2008), hlm 83.

¹⁸ M. Raharjo, Studi Kasus dalam Penelitian Kualitatif: Konsep dan prosedurnya, (Makalah), Pasca Sarjana UIN Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2017. hlm. 3. Diakses melalui <http://repository.uin-malang.ac.id/1104/> . Pada tanggal 6 Januari 2023

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Pemada Media Grup, 2005). hlm. 113.

²⁰ [Jimly Asshiddiqie](http://www.jimly.com), "Penjelasan UUD 1945 Dalam Proses Perubahan UUD 1945 Dihilangkan Dengan Memasukan Kedalam Materi Batang Tubuh", Diakses melalui situs: www.jimly.com pada tanggal 19 juni 2023.

terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum. Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*.

Prinsip supremasi hukum selalu diakomodir dengan dipahami dan diaktualisasikannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.²¹

Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan amanat Konstitusi untuk memberikan kepastian mekanisme pemilihan Kepala daerah dan sekaligus memberikan jaminan terhadap proses demokrasi yang diwujudkan dalam sebuah pemilihan. Undang-Undang ini pula yang menjadi dasar pelaksanaan pilkada serentak. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dasarnya dipandang sebagai bentuk perwujudan praktik demokrasi yang paling sempurna karena dengan pemilihan kepala daerah secara langsung ini diharapkan mampu mengangkat calon Pemimpin yang dikenal dan lebih dekat dengan masyarakat. Secara teoritis, tentu saja, pemilihan langsung menawarkan ruang yang sangat luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif untuk menentukan pejabat pada daerah masing-masing.²²

Namun dalam beberapa situasi mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan tidak menjadi mutlak, misalnya dalam konteks pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. *Open legal policy* yang diamanatkan oleh konstitusi bahwa pemilihan kepala daerah dimaknai dalam kerangka secara demokratis, salah satu diantaranya yang dimaknai sebagai bagian dari *open legal policy*

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 132-133

²² Retno Saraswati, "Calon Perseorangan : Pergeseran Paradigma Kekuasaan Dalam Pemilukada", *Masalah-Masalah Hukum*, 40.2, (2011), hlm 197.

pembuat undang-undang tentang kebijakan terkait pemilihan kepala daerah secara serentak, sehingga berkaitan dengan implikasi Pilkada Serentak, pengaturan jadwal Pilkada yang mengalami penundaan dari yang awalnya terlaksana pada 2022-2023 menjadi Pilkada Serentak Nasional 2024. Hal tersebut merupakan implikasi dari mekanisme pilkada serentak secara bertahap, sehingga berdampak pada daerah-daerah yang jabatan kepala daerahnya habis di tahun 2022-2023, yang berdasarkan aturan dalam Pasal 201 Ayat (9) bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang habis masa jabatannya di tahun 2022-2023, hal tersebut kemudian menciptakan hubungan antara politik dan hukum menjadi tarik-menarik.

Regulasi pengisian kekosongan jabatan kepala daerah, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia karena adanya penundaan pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 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 pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 menggunakan mekanisme pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah.

Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah didasari karena penjabat kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif berhalangan tetap. Selain itu, pengangkatan 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 pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah terdapat di dalam Pasal 201 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 yang berbunyi :

1. Pasal 9 menjelaskan 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.
2. Pasal 10 menjelaskan 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.

3. Pasal 11 menjelaskan Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²³

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

Pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat 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 pejabat (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.

Dasar hukum pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak selain menggunakan UU No. 10 Tahun 2016 juga berdasar kepada PP No. 6 Tahun 2005 dan PP No. 49 Tahun 2008 sebagai perubahan ketiga atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penelusuran penulis, bahwa dasar hukum pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah masih cacat dan tidak lengkap yang berakibat pada kekosongan hukum serta berpengaruh terhadap kepastian hukum, seperti tidak adanya aturan terkait ketentuan rangkap jabatan oleh pejabat (Pj) kepala daerah.

Aturan pelaksana tersebut tumpang tindih dan bertentangan dengan UU No. 10 Tahun 2016, di mana dalam PP No. 6 Tahun 2005 di tegaskan bahwa masa jabatan pejabat (Pj) kepala daerah adalah maksimal 1 (satu) tahun, sedangkan di dalam UU No. 10 Tahun 2016 masa jabatan pejabat (Pj) ditegaskan selama 1 tahun dan dapat diperpanjang selama satu tahun dengan pejabat yang sama atau berbeda. Hal ini jelas menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum, karena undang-undang dan aturan pelaksanaannya memuat ketentuan yang berbeda dan berlawanan. Adanya pertentangan tersebut membuktikan bahwa regulasi dari penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah masih cacat dan tidak lengkap.

²³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016*, Lembaran Negara tahun 2016 No. 10.

Dengan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh pejabat selama 2-3 tahun pada dasarnya sangat menguntungkan bagi pemerintah pusat, karena dapat membantu tugas pemerintah pusat serta juga memiliki tanggung jawab kepada pemerintah pusat. Namun hal yang kemudian ditakutkan terutama pengisian jabatan ini akan menghadapi perhelatan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2024 dan dikhawatirkan kepentingan politik dari pemerintah pusat/penguasa masuk melalui pelaksana tugas yang diangkat.²⁴

Mahkamah Konstitusi telah memberikan solusi terkait hal tersebut paling tidak dalam tiga putusannya yakni MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022, dan Putusan MK Nomor 18/PUU-XX/2022 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada terhadap UUD 1945, dalam putusan tersebut ruang lingkup pemaknaan secara demokratis, Mahkamah Konstitusi kemudian memberikan pertimbangan pertimbangan bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10 Tahun 2016, agar tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas, bahwa pengangkatan para pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi sekaligus memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mekanisme pengangkatan akan terbuka, transparan dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten dan berintegritas sesuai dengan aspirasi daerah dan memiliki komitmen yang tulus terhadap masyarakat dan kemajuan daerah.²⁵

Apabila didasarkan pada ketiga Putusan Mahkamah Konstitusi serta berbagai problematika pengangkatan Pejabat Kepala Daerah untuk mengisi kekosongan jabatan akibat penundaan Pilkada, maka sesungguhnya diperlukan aturan khusus yang mengatur terkait mekanisme serta proses seleksi yang demokratis dalam hal ini diperlukan peraturan yang khusus mengakomodir terkait pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh pejabat akibat jadwal Pilkada yang memiliki perubahan, mengingat waktu 2-3 tahun bukan waktu yang sebentar untuk memimpin daerah di tengah situasi ekonomi yang sulit. Pemerintah memiliki kewenangan untuk membentuk regulasi terutama terkait dengan amanat dari Undang-Undang ataupun apabila dalam suatu ketentuan dalam Undang-Undang memerlukan penjabaran atau teknis pelaksanaan ketentuan tersebut, sehingga pengangkatan pejabat untuk mengisi kekosongan jabatan karena implikasi Pilkada Serentak Nasional 2024 paling

²⁴ Nandang Alamsah Deliarnoor, "Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)", *CosmoGov*, 1.2, (2017): 331.

²⁵ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022 Diakses melalui situs: https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8458.pdf Tanggal 19 Juni 2023.

tidak dapat memberikan legitimasi bagi rakyat, serta kepercayaan rakyat terhadap pejabat yang diangkat karena telah melalui proses yang transparan dan demokratis.

Berdasarkan hal tersebut maka politik hukum pemerintah terutama terkait aturan dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, pemerintah terkesan tidak memiliki pertimbangan yang matang, terutama dengan implementasi politik hukum pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh pejabat akibat penundaan Pilkada 2022 dan 2023, sehingga perlu dibentuk aturan pelaksana terkait dengan mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah sebagaimana diamanatkan oleh Mahkamah Konstitusi, dalam hal ini Pemerintah dipandang perlu menerbitkan Peraturan Pemerintah terkait mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah akibat penundaan Pilkada, karena hal tersebut menjadi hal yang sangat krusial terutama karena diharapkan pejabat yang mengisi jabatan kepala daerah memiliki kemampuan untuk memimpin daerah dan melanjutkan pembangunan di daerah yang merupakan tujuan atau politik hukum agar tidak terjadi *vacum of power*, sehingga ditunjuk kepala daerah untuk dapat melanjutkan pembangunan di daerah.

2. Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah

Fiqh siyasah adalah suatu upaya yang dilakukan oleh ulama dalam menggali dan menemukan hukum syara' berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah agar secara sungguh-sungguh agar dapat diterapkan atau diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari atau yang biasa disebut dengan ijtihad. Atau merupakan salah satu aspek hukum islam yang berisikan tentang pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia yang bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah.²⁶

Menurut penelitian dalam hal mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam ilmu fiqh siyasah yang tepat dan dapat digunakan dalam permasalahan ini adalah siyasah dusturiyah. *Siyasah dusturiyah* merupakan ilmu politik tentang pemerintahan dan ketatanegaraan dalam islam yang berdasarkan pada dalil Al-Qur'an dan Hadits. *Siyasah dusturiyah* merupakan mengatur kaidah dasar dan hubungan kerjasama antar masyarakat dalam negara, baik yang berbentuk tertulis (konstitusi) ataupun yang berbentuk tidak tertulis (konvensi). *siyasah dusturiyah* mengandung prinsip-prinsip pokok bagi pemerintah negara dimanapun yang mana prinsip tersebut tertuang dalam konstitusi, perundang-undangan, adat istiadat serta peraturan lain yang mengaturnya. Dalam ilmu fiqh siyasah dusturiyah juga dibagi beberapa konsep bidang pemerintahan

²⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm 2.

Menurut Muhammad Iqbal dalam buku ilmu hukum dalam sampul siyasah dusturiyah mengatakan bahwa kata dusturi berarti konstitusi, yang merupakan kata yang berasal dari Bahasa Persia yang berarti bahwa seseorang memiliki otoritas dalam bidang politik maupun agama. Jadi *siyasah dusturiyah* merupakan bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara, dimana didalamnya juga membahas konsep-konsep konstitusi, legislasi, lembaga demokrasi dan syura, lebih luas lagi bahwa siyasah dusturiyah membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan *symbiotic* antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak yang wajib dilindungi. Jika ditinjau dari perspektif *fiqh Siyasah Dusturiyah* kekosongan jabatan tertentu merupakan bagian dalam objek kajiannya. Yang mana objek kajian *Siyasah Dusturiyah* meliputi 3 (tiga) hal, yakni *Siyasah Tasri'iyah* (membahas tentang perwakilan rakyat atau hubungan umat muslim dengan non muslim), *Siyasah Tanfidiyah* (membahas tentang persoalan imamah, imarah, khalifah, bai'at, dan wizarah), dan *Siyasah Idariyah* (membahas tentang permasalahan administratif dan kepegawaian). Maka dari itu persoalan tentang pengisian jabatan sementara kepala daerah bersangkutan dengan masalah imamah dalam hukum tata negara Islam.

Pengangkatan imam (khalifah) itu diproyeksikan untuk mengambil alih peran kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia. Pemberian jabatan imamah (kepemimpinan) kepada orang yang mampu menjalankan tugas diatas pada umat adalah wajib berdasarkan ijma' (konsensus ulama).²⁷ Sebagian ulama' berpendapat bahwa pengangkatan imam (khalifah) hukumnya wajib berdasarkan akal, sebab watak orang-orang berakal mempunyai kecenderungan untuk tunduk kepada imam (khalifah) yang melindungi mereka dari segala bentuk ketidakadilan. Tanpa imam (khalifah) manusia berada dalam keadaan chaos, dan menjadi manusia-manusia yang tidak diperhitungkan bangsa lain.²⁸

Pengkajian tentang pengisian jabatan pejabat kepala daerah dalam konteks Indonesia disebut dengan Gubernur dan Bupati/Wali Kota, yang mana dalam konteks negara islam disebut dengan lembaga al-wilayah. Lembaga al-wilayah lembaga atau pemerintah yang memiliki teritorial tertentu yang dalam konteks saat ini dapat dipadankan dengan pemerintahan daerah yang pimpinannya disebut dengan wali. Wali adalah orang yang diangkat oleh khalifah sebagai penguasa (pejabat

²⁷ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariah Islam*, (Jakarta: Buku Islam Kaffah, 2016), hlm 1.

²⁸ M. Hasan Ubaidillah, *Kelembagaan Pemerintahan Islam*, (Surabaya: UINSA Press, 2014), hlm 24.

pemerintah) untuk suatu wilayah (provinsi, kabupaten/ kota). Dengan kata lain, wali adalah penguasa negara di tingkat propinsi, kabupaten/kota.²⁹

Dalam konsep lembaga *al-wilayah*, Al-Mawardi menjelaskan sebagai berikut: jika kepala negara mengangkat seorang gubernur untuk salah satu provinsi, maka jabatannya terbagi menjadi ke dalam dua bagian, yakni umum dan khusus. Jabatan yang bersifat umum terbagi menjadi ke dalam dua bagian yakni:³⁰

1. Pengangkatan dengan akad atas dasar sukarela.
2. Penguasaan dengan akad atas dasar terpaksa.

Kepala daerah yang dalam konteks ini adalah gubernur karena pengangkatan dengan akad atas dasar sukarela (gubernur *mustakfi*) mempunyai tugas tertentu dan otoritas tertentu. pengangkatannya ialah khalifah menyerahkan kepemimpinan pada satu propinsi, dan pengayoman seluruh rakyat yang ada didalamnya kepada seseorang.

Sedangkan yang dimaksud dengan jabatan Gubernur melalui penguasaan terhadap propinsi yang disahkan dengan tidak sukarela (terpaksa), ialah seorang Gubernur berkuasa dengan menggunakan kekerasan senjata terhadap propinsi-propinsi, kemudian imam (khalifah) mengangkatnya sebagai Gubernur propinsi-propinsi tersebut, dan menyerahkannya pengelolaan propinsi-propinsi tersebut kepadanya. Selain pengangkatan jabatan Gubernur secara umum juga terdapat pengangkatan jabatan gubernur secara khusus. Adapun arti dari kepala daerah atau gubernur khusus adalah gubernur yang tugasnya terbatas hanya *memanage* militer (pasukan), memimpin rakyat, melindungi wilayah negara, dan tempat-tempat suci.

Menurut Abul A'la al-Maududi bentuk hubungan antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif di dalam Negara Islam tidak ada perintah-perintah yang jelas. Tetapi konvensi-konvensi (kebiasaan ketatanegaraan) di masa Rasulullah saw dan Empat Khalifah memberi cukup pedoman bahwa Kepala Negara Islam merupakan pimpinan tertinggi dari semua lembaga negara yang berbeda ini, dan posisi ini dipertahankan oleh semua empat khalifah.³¹ Dalam masalah negara, seperti perumusan kebijakan atau pembuatan peraturan-peraturan yang mana terkait dengan masalah pemerintahan atau hukum, khalifah mau tidak mau harus berkonsultasi dengan *ahlul halli wal- 'aqdi* atau dalam konteks Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat agar bisa tercapai kesepakatan, agar pelaksanaannya kedepan tidak ada masalah terkait dengan peraturan tersebut. Menurut hukum tata

²⁹ *Ibid.*, hlm 70.

³⁰ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariah Islam*, (Jakarta: Buku Islam Kaffah, 2016), hlm 52.

³¹ Abu A'la Al Maududi, *Sistem Politik Islam*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm 249.

negara Islam kedudukan lembaga legislatif bukan hanya sebagai lembaga penasihat kepala negara yang nasihatnya bisa diterima dan dapat juga ditolak sesuai dengan kehendak kepala negara yang bersangkutan. Akan tetapi berwenang untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Artinya bahwa kepala negara apabila ingin membuat sebuah peraturan maka harus dimusyawarahkan terlebih dahulu meskipun produk hukum yang dikeluarkan bukan berasal dari lembaga legislatif. Untuk melaksanakan undang-undang dalam negara Islam juga memiliki kekuasaan eksekutif yaitu disebut dengan *al-sultah al-tanfidiyah*. Dalam hal ini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut.

Pelaksana tertinggi kekuasaan adalah pemerintah yakni kepala negara yang dibantu oleh para pembantunya yakni kabinet atau dewan menteri yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijakan lembaga legislatif tidak boleh menyimpang dari nilai-nilai ajaran Islam, kebijakan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan. Kemudian tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif dilakukan oleh lembaga yudikatif dalam hukum tata negara Islam disebut dengan *al-sultah al-qada'iyah* lembaga ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum manakala terjadi penyimpangan atau pelanggaran dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Negara mempunyai kekuatan dan kekuasaan memaksa agar peraturan-peraturan yang dibuat dapat dipatuhi sejauh tidak bertentangan dengan ajaran Islam itu sendiri. Adanya tiga putusan Mahkamah Konstitusi yakni MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022, dan Putusan MK Nomor 18/PUU-XX/2022 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada terhadap UUD 1945, dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi kemudian memberikan pertimbangan-pertimbangan bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10 Tahun 2016, seharusnya pemerintah membuat sebuah peraturan, dalam konteks *fiqh siyasah* segala kebijakan harus bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umat, dan segala yang berpotensi menimbulkan mudarat harus dihindari dan dihindari.

Menurut penulis bahwa kajian tentang pengisian jabatan sementara kepala daerah perspektif *fiqh siyasah* adalah bahwa kepala daerah dalam konteks hukum tata negara Islam dapat dibagi menjadi dua yakni Gubernur secara khusus dan Gubernur secara umum, untuk Gubernur secara umum ada dua macam yakni Gubernur yang pengangkatannya dengan akad atas dasar suka rela dan Gubernur yang pengangkatannya dengan akad atas dasar terpaksa. Gubernur karena pengangkatan dengan akad atas dasar sukarela (gubernur *mustakfi*) mempunyai tugas tertentu dan otoritas tertentu pula. Pengangkatannya ialah imam (khalifah) menyerahkan kepemimpinan satu provinsi dan pengayoman seluruh rakyat yang ada didalamnya kepada seseorang. Otoritasnya luas, namun tugas-tugasnya terbatas.

Sedangkan tidak adanya Peraturan Pemerintah terkait mekanisme penunjukan pengisian pejabat kepala daerah akibat penundaan Pilkada berpotensi melanggar hak-hak konstitusional atau dapat dikatakan hal ini tidak sejalan dengan kemaslahatan, dapat pula dikatakan hal ini mengandung kemudharatan bagi rakyat serta tidak menciptakan sebuah keadilan sosial. Oleh karenanya harus diputuskan kebijakan yang tegas, kebijakan dan berani dalam mengambil keputusan yang terkait hal demikian. Jadi dapat disimpulkan bahwa dalam konteks hukum tata negara Islam untuk pengisian jabatan Gubernur bisa di isi melalui pejabat (Pj) yang mana dalam konteks negara Islam disebut dengan Gubernur umum (*mustakfi*) dengan akad atas dasar sukarela.

D. PENUTUP

Dalam Undang-Undang Nomor 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 memang telah termaktub dalam beberapa pasal terkait pengangkatan pejabat (pj). Aturan pelaksana lain yang digunakan sebagai dasar hukum pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 berdasar pada PP No. 6 Tahun 2005 dan PP No. 49 Tahun 2008 sebagai perubahan ketiga atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Aturan pelaksana tersebut sangatlah kurang lengkap dan tidak lagi relevan karena masih mengalami tumpang tindih. Hal ini jelas menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum, karena undang-undang dan aturan pelaksanaannya memuat ketentuan yang berbeda dan berlawanan.

Adanya pertentangan tersebut membuktikan bahwa regulasi dari penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah masih cacat dan tidak lengkap. Selain itu hal yang kemudian ditakutkan terutama pengisian jabatan ini akan menghadapi perhelatan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2024 dan dikhawatirkan kepentingan politik dari pemerintah pusat/penguasa masuk melalui pelaksana tugas yang diangkat. Mahkamah Konstitusi kemudian memberikan pertimbangan-pertimbangan bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10 Tahun 2016, agar tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas, bahwa pengangkatan para pejabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi sekaligus memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mekanisme pengangkatan akan terbuka, transparan dan akuntabel. dalam hal ini Pemerintah dipandang perlu menerbitkan Peraturan Pemerintah terkait mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah akibat penundaan Pilkada, karena hal tersebut menjadi hal yang sangat krusial terutama karena diharapkan pejabat yang mengisi jabatan kepala daerah memiliki kemampuan untuk memimpin daerah dan melanjutkan pembangunan di daerah yang merupakan tujuan atau politik hukum agar tidak terjadi *vacum of power*, sehingga ditunjuk kepala daerah untuk dapat melanjutkan pembangunan di daerah.

Dalam pandangan *Fiqh Siyash Dusturiyah* terkait pengisian jabatan tertentu maka islam memandang penting atas terjadi kekosongan pimpinan dalam suatu daerah karna hal tersebut akan berdampak langsung dengan keberlangsungan pemerintahan suatu Negara dan juga terkait kemaslahatan ummat. Dalam konteks hukum tata negara Islam pejabat (Pj) kepala daerah dapat dikatakan sebagai gubernur umum yang pengangkatannya dengan akad atas dasar suka rela (gubernur *mustakfi*) yakni mempunyai tugas tertentu dan otoritas tertentu pula. Pengangkatannya ialah diangkat oleh imam (khalifah) dan menyerahkan kepemimpinan satu provinsi dan pengayoman seluruh rakyat yang ada didalamnya kepada seseorang. Otoritasnya luas, namun tugas-tugasnya terbatas. Sedangkan tidak adanya Peraturan Pemerintah terkait mekanisme penunjukan pengisian pejabat kepala daerah akibat penundaan Pilkada berpotensi melanggar hak-hak konstitusional atau dapat dikatakan hal ini tidak sejalan dengan kemaslahatan, dapat pula dikatakan hal ini mengandung kemudharatan bagi rakyat serta tidak menciptakan sebuah keadilan sosial. Oleh karenanya harus diputuskan kebijakan yang tegas, kebijakan dan berani dalam mengambil keputusan yang terkait hal demikian.

E. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.
- A. Dzazuli, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: Kencana, 2009.
- Abu A'la Al Maududi, *Sistem Politik Islam*, Bandung: Mizan, 1993.
- Dian Aminudin dan Sirojudin Fatkhurrohman, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariah Islam*, Jakarta: Buku Islam Kaffah, 2016.
- Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariah Islam*, Jakarta: Buku Islam Kaffah, 2016.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- M. Hasan Ubaidillah, *Kelembagaan Pemerintahan Islam*, Surabaya: UINSA Press, 2014.
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2016.
- Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2018.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Pemada Media Grup, 2005.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016*, Lembaran Negara tahun 2016 No. 10.
- Syarifuddin Usman, Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai), *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (Jssh)*, Vol 2. No 1, Juni 2022.
- Syaukani, *Pengantar Fiqh siyasah*, Bandung: Pustaka Setia, 2008.

Jurnal

- Ahmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 4, No. 3, (2016).
- Nandang Alamsah Deliarnoor, "Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)", *CosmoGov*, 1.2, (2017).
- Retno Saraswati, "Calon Perseorangan: Pergeseran Paradigma Kekuasaan Dalam Pemilu", *Masalah-Masalah Hukum*, 40.2, (2011).

Website

- Auzi Amazia Domasti, “*Iqbal Suaeb Resmi Menjabat sebagai Wali Kota Makassar*”, 13 Mei 2019. Diakses melalui situs: <https://regional.kompas.com/read/2019/05/13/15192201/iqbal-suaeb-resmi-menjabatsebagai-wali-kota-makassar> pada tanggal 29 Desember 2022.
- <https://detik.com>, *Kala Gugatan Gustika Hatta Dianggap Kemendagri Mengada-ada*, 03 Desember 2022. Diakses melalui situs: <https://news.detik.com/berita/kala-gugatan-gustika-hatta-dianggap-kemendagri-mengada-ada/2> pada tanggal 13 Januari 2023.
- <https://kompas.com>, “*Simsalabim Pelantikan 88 Pj Kepala Daerah Berujung Gugatan Cucu Bung Hatta ke Jokowi dan Mendagri*”, 04 Desember 2022. Diakses melalui situs: <https://nasional.kompas.com/read/2022/12/04/07335241/simsalabim-pelantikan-88-pj-kepala-daerah-berujung-gugatan-cucu-bung-hatta> pada tanggal 30 Desember 2022.
- [Jimly Asshiddiqie](http://www.jimly.com), “*Penjelasan UUD 1945 Dalam Proses Perubahan UUD 1945 Dihilangkan Dengan Memasukan Kedalam Materi Batang Tubuh*”, Diakses melalui situs: [Www.Jimly.Com](http://www.jimly.com) pada tanggal 19 juni 2023.
- M. Raharjo, Studi Kasus dalam Penelitian Kualitatif: Konsep dan prosedurnya, (Makalah), Pasca Sarjana UIN Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2017. hlm. 3. Diakses melalui <http://repository.uin-malang.ac.id/1104/> . Pada tanggal 6 Januari 2023.
- Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 15/PUU-XX/2022 Diakses melalui situs: https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8458.pdf Tanggal 19 Juni 2023.
- Prayogi Dwi Sulisty, *Masa Jabatan Penjabat Kepala Daerah yang Terlalu Lama Berisiko*, 10 Februari 2022. Diakses melalui situs: www.kompas.id-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-untuk-waktu-lama-sangat-riskan pada tanggal 29 Desember 2022.
- www.kumparan.com, “*MK: Pemerintah Perlu Terbitkan Peraturan Pelaksana Pj Kepala Daerah*”, 12 Mei 2022. Diakses melalui situs: [MK: Pemerintah Perlu Terbitkan Peraturan Pelaksana Pj Kepala Daerah | kumparan.com](http://www.kumparan.com). pada tanggal 30 Desember 2022.