

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang- Undang Dasar Republik Indonesia menjelaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara Hukum”, di dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia menurut Undang-Undang 1945 tepat di pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) menjelaskan bahwa “Negara Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota, dan tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang- Undang.<sup>1</sup>

Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengatur akan ada kekosongan kepala daerah akibat tidak diselenggaranya Pilkada 2022 dan 2023, sehingga akan ada 271 dari tingkat provinsi hingga kabupaten atau kota yang tidak memiliki kepala daerah definitif. Dalam pasal 201 ayat (9) disebutkan penjabat dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota akan memimpin daerah hingga Pilkada serentak nasional pada tahun 2024 memilih kepala daerah definitif.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Nabithah Zaki'ah Rahmi, *Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)*, (Surabaya: Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2020), hal. 1

<sup>2</sup> Ahda Bayahqi, Penjabat Kepala Daerah ditunjuk Jokowi, Ini aturan mainnya, <https://www.Merdeka.com/public/penjabat/-keplaa-daerah-ditunjuk-jokowi-ini-aturan-mainnyahoti-sue.html>, Kamis, 01 Desember 2022 Pukul 22.33 WIB.

Mekanisme pengisian kekosongan jabatan tersebut tercantum dalam sejumlah regulasi, antara lain sebagai berikut: Pertama, Pasal 65 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal ini menyatakan bahwa apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Terkait dengan definisi berhalangan sementara mengacu pada sejumlah regulasi ditingkat Kementerian, salah satunya adalah Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM38 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM98 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penunjukan dan Pengangkatan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di Lingkungan Kementerian Perhubungan, berhalangan sementara dapat didefinisikan sebagai kondisi dimana suatu jabatan masih terisi namun Pejabat definitif yang bersangkutan berhalangan karena cuti tahunan, cuti besar, cuti bersalin, cuti karena alasan penting, cuti sakit, dan tugas kedinasan di dalam maupun luar negeri. Dalam artian, ketentuan dalam Pasal ini tidak relevan untuk diterapkan dalam kasus pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sebagai implikasi diselenggarakannya Pilkada serentak. Kedua, Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Ketentuan dalam pasal ini menyatakan bahwa Kepala Daerah dapat mengajukan cuti diluar tanggungan negara apabila sedang menjalani kampanye. Selama menjalani cuti diluar tanggungan negara, maka diangkat Pejabat sementara yang

ditunjuk oleh Menteri. Norma ini kemudian diatur secara lebih mendetail dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah yang kosong yang disebabkan oleh pemilihan serentak, ketentuan dalam pasal ini juga kurang relevan. Ketiga, Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pasal ini menyatakan bahwa ketika sudah akhir masa jabatan dan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah di suatu daerah, maka dilakukan pengisian dengan kriteria Penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya. Sedangkan untuk mengisi kekosongan jabatan bupati atau walikota, diangkat Penjabat bupati/walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Hal ini diatur secara rinci dalam Pasal 201 ayat (10), ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pasal ini juga mengamanatkan terkait pengisiannya haruslah didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah yang kosong dikarenakan implikasi pemilihan serentak, norma yang paling relevan adalah pada Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Mengacu pada tiga opsi yang tersedia tersebut, penggunaan konsep Penjabat sementara (pjs) yang didasarkan pada Pasal 201 Undang-Undang Pilkada adalah yang paling tepat untuk kasus Pilkada serentak. Akan tetapi,

berbeda dengan pengaturan terkait cuti diluar tanggungan negara yang terdapat peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018, disisi lain pengaturan terkait pemilihan Pjs dalam pasal 201 Undang-Undang Pilkada belum terdapat peraturan pelaksanaannya baik itu Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Menteri.

Bahwa Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) yaitu, pejabat yang menempati posisi jabatan sementara karena pejabat definitif yang menempati jabatan tersebut berhalangan tetap atau terkena peraturan hukum. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 132 dijelaskan mengenai penjabat. Pada Pasal 132 butir (1) menetapkan yakni “Penjabat kepala daerah sebagaimana dimaksud Pada pasal 130 butir (3) dan Pasal 131 butir (4), diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat dan kriteria: Mempunyai pengalaman dibidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan, Menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang kurangnya IV/C bagi penjabat Gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/B bagi penjabat Bupati/Walikota. Daftar penilaian Pelaksanaan pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik”. Lanjut pada butir (2) ditetapkan yakni “Bagi sekretaris daerah yang diusulkan menjadi penjabat kepala daerah, untuk sementara melepaskan jabatannya dan ditunjuk pelaksana tugas”.

Lanjut pada butir (3) ditetapkan yakni “Dalam pelaksanaan tugasnya pejabat kepala daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi pejabat Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi pejabat Bupati/Walikota”. Lanjut pada butir (4) ditetapkan yakni “Masa jabatan pejabat kepala daerah sebagaimana dimaksud pada butir (1), paling lama 1(satu) tahun”. Lanjut pada butir (5) ditetapkan yakni “Laporan pertanggungjawaban pejabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi pejabat Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali. Lanjut pada butir (6) ditetapkan yakni “Pelaksana tugas pejabat kepala daerah sebagaimana dimaksud pada butir (5), dilakukan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri”.

Pejabat dapat diangkat apabila kondisi dalam pemerintahan sedang lowong dalam hal ini Gubernur tersangkut tindak pidana korupsi dan harus menjalani proses hukum serta diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir. Ditetapkan dalam PP No. 6 tahun 2005 pada Pasal 131 butir (1) yakni “Apabila kepala daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada Pasal 125 ayat (2), Pasal 127 ayat (2), Pasal 128 ayat (7), jabatan kepala daerah diganti oleh wakil kepala daerah sampai berakhir masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan rapat paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden”. Peraturan

pemerintah diatas berkaitan erat dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pemerintah Daerah Pasal 65 ayat (4) yang bunyi serta isinya yang sama dari hal ini menyatakan bahwa dalam kondisi ini akan diadakan seorang pejabat atau pelaksana tugas sementara kepala daerah.

Pejabat Pelaksana Harian (PLH) yaitu, Pejabat Pelaksana Harian (PLH) hampir mirip dengan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara (PLT) yang membedakan adalah pejabat definitif yang bersangkutan berhalangan sementara misalnya cuti, sakit, atau naik haji. Berhalangan sekurang-kurangnya 7 ( tujuh) hari maka pejabat defenitif tersebut menunjuk salah seorang dalam instansinya sebagai pelaksana harian (PLH) dengan Batasan kewenangan tertentu.

Pejabat Sementara (PJS) yaitu, penunjukan pejabat sementara dimana pejabat yang ditunjuk tersebut masih dua tingkat dibawah level jabatan tersebut. Mengacu pada Pasal 9 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, Pjs Gubernur, Bupati dan Walikota pada nantinya akan mempunyai sejumlah tugas dan wewenang, antara lain: memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; dan melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat

menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan melakukan pengisian Pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Terlihat berdasarkan poin yang terakhir, setiap Pjs kepala daerah memerlukan izin tertulis dari Menteri Dalam Negeri sebelum mengambil kebijakan strategis antara lain pembentukan Perda dan pengisian jabatan Pejabat. Dalam artian, locus kekuasaan yang sejatinya berada di daerah untuk selama beberapa waktu akan bergeser ke pemerintah pusat.

Kondisi ini tentu saja menciptakan persoalan. Hal itu disebabkan salah satu esensi dilakukannya otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pionir bagi penerapan otonomi adalah penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat. Dalam artian, segala kebijakan strategis sepatutnya dilakukan oleh kepala daerah tanpa seizin Menteri Dalam Negeri. Selain itu, pengisian Pejabat sementara yang dilakukan tanpa mekanisme yang demokratis juga menciptakan persoalan terkait legitimasi Pejabat tersebut. Hal itu disebabkan, adanya klausa dalam konstitusi yang menyatakan bahwa kepala daerah selayaknya dipilih secara demokratis. Hal itu juga sejalan dengan semangat otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pionir regulasi yang mengatur otonomi daerah yang menyatakan bahwa Kepala Daerah diharuskan memenuhi persyaratan tertentu yaitu selalu bertakwa

kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki etika dan moral, berpengetahuan dan berkemampuan sebagai Pimpinan pemerintahan, berwawasan kebangsaan, serta mendapatkan kepercayaan masyarakat. Poin mendapatkan kepercayaan masyarakat menjadi salah satu hal yang penting, karena konsep tersebut selaras dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Sistem pemerintahan dalam Islam pada dasarnya tidak disebutkan secara rinci dan tegas dalam sumber pokok ajaran Islam baik Al-Quran maupun Hadist tidak menyinggung secara jauh sebagaimana sebetulnya sistem pemerintahan ideal dalam pandangan Islam termasuk tidak ditemukan pula dalil-dalil tentang unsur-unsur negara seperti adanya mekanisme yang tepat dalam pemilihan pejabat sementara kepala daerah diketahui seperti saat ini. Namun dalam keadaan tertentu kedudukan dan unsur pemerintahan bisa berbentuk karena kreativitas manusia. Pembentukan ini tidak menutup kemungkinan berbeda-beda karena sesuai dengan prakarsa manusia yang selanjutnya di tetapkan menjadi regulasi hukum. Adanya beberapa acuan dasar yang umum dipakai dalam kaitan legalitas wazir. Hukum mengikuti dan patuh pada pemerintah wazir sebagai pembantu pemerintah.

Periode ketatanegaraan Indonesia membentangkan sebuah fakta normatif dimana era reformasi memberi harapan besar (*great expectations*) yang akan terjadi dalam penyelenggaraan negara supaya dapat mengantarkan Negara Indonesia menjadi negara hukum yang demokratis. Negara merupakan badan organisasi kekuasaan tertinggi yang didalamnya



terdapat suatu pembagian jabatan- jabatan melalui mekanisme yang tersusun secara sistematis sesuai dengan wewenang dan kewajiban masing-masing pejabat. Pembagian tugas-tugas negara dan pemerintahan perlu dipancarkan dan dipisahkan dalam berbagai Lembaga negara agar terjadi saling kontrol.<sup>3</sup> Dengan begitu pemerintah dapat menjalankan fungsinya secara kolektif dan diterapkan dapat mengusahakan tercapainya tujuan negara.

Masalah yang dihadapi ASN yang harus diteliti dan ditelusuri terkait dengan kompetensi dan profesionalisme pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Organisasi.<sup>4</sup> Salah satu proses atau mekanisme pengangkatan yang harus benar- benar mempertimbangkan kelayakan seseorang diangkat dalam suatu jabatan untuk mengisi sebuah jabatan tertentu khususnya pengisian penjabat sementara kepala daerah.

Mekanisme pengisian jabatan pemerintahan yang dapat memastikan seseorang terpilih dan duduk di dalam sebuah jabatan struktural telah disaring melalui sebuah proses yang bersih untuk meredam persepsi masyarakat sangat penting, opini melekat terkait proses pengangkatan pegawai dalam jabatan sering kali pemerintahan diwarnai dengan praktik korupsi, kolusi, nepotisme oleh karena itu sistem yang cenderung tertutup sehingga berdampak terhadap rendahnya kualitas Aparatur Sipil Negara, maka manajemen pegawai aparatur sipil negara

---

<sup>3</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 12

<sup>4</sup> Muh. Kadarsiman, *Manajemen Aparatur Sipil Negara*, (Depok: Rajagrafindo Persada, 2018), hlm.112.

menjadi sangat strategis dan penting terutama dalam aspek perencanaan pegawai yang komprehensif dan terprogram dalam rangka pemenuhan kebutuhan pegawai ASN yang berkualitas di sebuah suatu Pemerintahan.<sup>5</sup>

Berangkat dari pengimplementasian berbagai mekanisme pengisian jabatan pasca reformasi yang tetap saja masih belum menjamin penyelenggaraan yang dapat dipercaya sepenuhnya. Maka sudah seharusnya dilakukan pembenahan dalam tatanan birokrasi agar dapat merubah budaya lama yang tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat. Reformasi birokrasi sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektivitas, efisien, dan akuntabilitas yang salah satunya berfokus pada pengisian jabatan struktural.

Bahwa pada Pasal 201 Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang suatu Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 1 tahun 2014 yang mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang pelaksanaan pemilihan kepala daerah akan secara serentak pada tahun 2024 akan tetapi terdapat kepala daerah yang diangkat sebagai penjabat sementara yang diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.

Pada kondisi ini menciptakan persoalan terkait sejauh mana Pembeneran Politik penjabat sementara kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 yang

---

<sup>5</sup> Muh. Kadarsiman, *Manajemen Aparatur Sipil Negara*, hlm.113.

menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis, yang tidak dimaknai bahwa secara tegas yang demokratis yang dilakukan pemilihan secara langsung akan tetapi pasca penetapannya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang secara tegas demokratis dalam pilkada cenderung sebagai pemilihan secara langsung oleh rakyat itu sendiri.

Penunjukan pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan pejabat kepala daerah definitif yang disebabkan karena adanya penundaan pilkada di 271 daerah di Indonesia telah menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Terhadap Pasal 201 UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menjadi dasar hukum penunjukan pejabat kepala daerah tersebut, telah dilakukan uji materi yang menghasilkan Putusan MKRI Nomor 67/PUU XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUUXX/2022. Pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dan khususnya kepala daerah sementara tampaknya menjadi materi muatan utama di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 setidaknya terindikasi dari jumlah pasal yang mengaturnya yakni mulai Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 (sebanyak 64 pasal) secara substansif materi muatan yang terkandung dalam pasal-pasal tersebut telah mencakup seluruh tahapan proses

pemilihan mulai dari pemilihan sampai dengan pemantauan bahkan saksi hukum bagi pelanggaran yang terjadi.<sup>6</sup>

Pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung pada dasarnya bukanlah sesuatu yang muncul secara sendirinya atau tanpa sebab, ada yang meyakini bahwa Undang- Undang Pilkada ini muncul dilatarbelakangi oleh berbagai ketidakpuasan dan penyimpangan yang sering terjadi pada saat pilkada dilakukan oleh DPRD. Sebagian lagi ada yang meyakini bahwa penerapan Undang-Undang Pilkada secara langsung diputuskan untuk memenuhi tuntutan revolusi untuk mewujudkan Indonesia baru Indonesia lebih demokratis dan lebih adil dan lebih sejahtera.<sup>7</sup>

Penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Bermacam-macam sistem pemilihan yang terdapat daerah yang lebih mengacu pada sistem pemilihan tidak langsung dan ada pula daerah yang cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) maupun pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam artian karena

---

<sup>6</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Pustakan Pelajar, 2008), hlm. 135.

<sup>7</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Undang-Undang Kepala Daerah Secara Langsung*, (Bandung: Raja Grafindo Persad, 2005). hlm. 1

pada Pasal 18 ayat (7) itu susunan dan penyelenggara pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang. Bahwa Undang-Undang yang menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan secara langsung oleh rakyat atau dilakukan oleh DPRD, yang terpenting prinsip dasarnya atau utamanya adalah demokratis.<sup>8</sup>

Hal tersebut didasarkan pada kultur yang beragam di kalangan masyarakat yang ada di Indonesia, sebagaimana di Provinsi Papua yang mengenal model pemilihan noken.<sup>9</sup> Akan tetapi, dimana model pemilihan noken juga diimplementasikan dalam Pemilu nasional, dalam artian konsep demokratis dengan variasi yang berbeda-beda sebagaimana titik acuan Pasal 18 ayat (4) tidak dapat dimaknai semata-mata untuk mengakomodir Pilkada di Papua. Akan tetapi, variasi model apapun yang ditawarkan di Pilkada sepatutnya tetap selaras dengan prinsip dasar demokrasi yaitu kedaulatan rakyat, yang bermakna rakyat mempunyai otoritas untuk menentukan pilihannya sendiri melalui mekanisme yang demokratis.<sup>10</sup> Dimana mekanisme pemilihan kepala daerah yang sejatinya dipilih secara demokratis sebagaimana amanat konstitusi berpotensi untuk dilanggar pada periode 2022-2024. Dimana hal itu disebabkan adanya norma dalam Undang-Undang Pilkada yang memerintahkan pelaksanaan

---

<sup>8</sup> Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945," *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (2018): 17–25, <https://doi.org/10.37893/jbh.v7i1.10>

<sup>9</sup> Muhammad Malikul Lubbi, "Analisis Sistem Pemilihan Umum Noken Di Provinsi Papua Dalam Prinsip Demokrasi Dan Sistem Hukum Nasional," *Dharmasiswa* 1, no. July (2021): 1–15

<sup>10</sup> Ahmad Gelora Mahardika and Sun Fatayati, "Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah Yang Efektif," *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* 1, no. 1 (2020): 50–67.

Pilkada dilakukan serentak pada tahun 2024. Dalam artian, dimana semua daerah yang kepala daerahnya selesai masa baktinya sebelum 2024 harus diangkat Pejabat sementara (Pjs). Padahal menurut catatan Kementerian Dalam Negeri terdapat 271 daerah yang kepala daerahnya akan selesai masa jabatannya sebelum tahun 2024, dimana 101 kepala daerah berakhir masa jabatannya di 2022 dan 171 kepala daerah akan mengakhiri masa baktinya pada 2023. Kondisi ini berpotensi menciptakan kemunduran bagi demokrasi. Faktor utama yang disebabkan, tidak ada mekanisme yang transparan dalam Undang-Undang terkait mekanisme Pemilihan Pejabat Sementara. Kondisi ini berpotensi melahirkan sejumlah kepala daerah yang preferensi pilihannya didasarkan kepentingan politik bagi penguasa bukan atas kehendak atas dasar rakyat<sup>11</sup>.

Berdasarkan permasalahan- permasalahan dan bertitik tolak uraian-urain, penulis merasa tertarik meneliti serta mengkaji lebih lanjut mengenai metode atau mekanisme yang tepat dan pas dalam pengisian pejabat sementara kepala daerah yang ditinjau dari fiqih siyasah. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, dan titik terang , serta masyarakat lebih memahami mekanisme pengisian jabatan kepala daerah sementara yang pas dan tepat.

Pada contoh tersebut yang menjadi permasalahan adalah penunjukan secara langsung terhadap pejabat sementara kepala daerah

---

<sup>11</sup> Ahmad Gelora Mahrdika, Sun Fatayati, Ferry Nahdian Furqan, "Promlematika Yuridis Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" No 2, 2022, hlm23-25

oleh kepala negara, berdasarkan putusan MK tentang belum tersedianya mekanisme terkait dengan pengisian pejabat sementara kepala daerah. Pengisian pada saat ini prosedurnya lewat Pemilihan secara langsung oleh Presiden tidak lewat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa harus ada konsep atau mekanisme yang paling ideal dan kosnep yang paling pas untuk pengisian jabatan ke periode era sementara seperti apa yang ditinjau dari fiqih siyasah dalam permasalahan yang ditunjukkan secara langsung oleh kepala Negara terhadap Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah. Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi memiliki mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Namun, terdapat keadaan darurat yang mengharuskan pengisian jabatan kepala daerah secara sementara sebelum proses Pilkada dapat dilakukan. Dalam kekosongan jabatan Mekanisme pengisian jabatan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pasal 61 Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Namun, terdapat perbedaan pandangan antara kalangan ulama dan para ahli hukum tentang mekanisme pengisian pejabat sementara kepala daerah.

Dalam tinjauan fiqih siyasah, pengisian pejabat sementara kepala daerah melalui mekanisme yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 dinilai tidak sesuai dengan prinsip-prinsip syariah yang dianut oleh Indonesia sebagai negara dengan mayoritas penduduk

muslim. Salah satu kritik yang dilontarkan adalah bahwa mekanisme ini tidak memperhatikan asas musyawarah dalam pengambilan keputusan, karena hanya ditentukan oleh satu pihak yaitu Gubernur atau Menteri Dalam Negeri.

Namun, terdapat juga kritik terhadap mekanisme ini dari segi keadilan seperti pemilihan pejabat sementara kepala daerah yang dipilih langsung oleh presiden yang banyak mendapatkan kecaman dari masyarakat. Calon yang diusung partai politik tidak memiliki kesempatan yang sama dengan calon independen untuk mendapatkan posisi pejabat sementara kepala daerah karena partai politik memiliki kekuatan yang lebih besar dalam mempengaruhi keputusan Gubernur atau Menteri Dalam Negeri. Dengan adanya perbedaan pandangan ini, maka perlu dilakukan tinjauan ulang terhadap mekanisme pengisian jabatan kepala daerah sementara di Indonesia berdasarkan fiqh siyasah guna memastikan bahwa mekanisme ini sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan dan prinsip-prinsip syariah yang dianut oleh Indonesia sebagai negara dengan mayoritas penduduk muslim dan negara demokrasi.

Permasalahan pada fiqh siyasah dimana pada Undang- Undang Dasar 1945 pada pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, hubungan antara pemimpin dari satu pihak dan rakyatnya pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat yang menuai pro dan kontra



terkait mekanisme pengisian pejabat sementara kepala daerah. Oleh karena itu di dalam Fiqih Siyasah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan Perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta pemenuhan kebutuhan.<sup>12</sup> Jika ditelaah yang lebih dalam lagi.

Hal tersebut menjadikan penulis tertarik untuk membahas bagaimana mekanisme yang pas pemilihan pejabat sementara kepala daerah sementara yang ada di Indonesia berdasarkan hukum positif dan ditinjau melalui fiqih siyasah. Fokus penelitian penulis tentang pemilihan pejabat sementara kepala daerah yang diadakan di Indonesia yang secara serampangan dilakukan pemilihan pejabat sementara kepala daerah secara langsung dipilih atau ditunjuk langsung oleh Pemimpin Negara itu sendiri yang menimbulkan pro dan kontra diantara kalangan masyarakat. Kaitanya dengan penelitian yang penulis lakukan menganalisis bagaimana pandangan Islam dengan adanya Mekanisme Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah itu, apakah bertentangan dengan ajaran Islam atau tidak. Penulis ingin memahami mekanisme yang pas jika di tinjau dari fiqih siyasah mengenai pemilihan pejabat sementara kepala daerah di Indonesia. Dari permasalahan-permasalahan yang telah dijabarkan diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Tinjauan Fiqih

---

<sup>12</sup> . A. Dzaluli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta:Kencana, 2003). hlm. 47

Siyasah Terhadap Mekanisme Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Di Indonesia”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan konteks penelitian yang telah dipaparkan diatas, maka penulis mengidentifikasi permasalahan yang muncul di dalamnya, yaitu:

1. Bagaimana permasalahan yuridis terkait mekanisme pengisian pejabat sementara kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimana tinjauan fiqih siyasah terhadap mekanisme pengisian pejabat sementara kepala daerah di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan Rumusan Masalah di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis mengenai permasalahan yuridis terkait mekanisme pengisian pejabat sementara kepala daerah di Indonesia.
2. Untuk menganalisis mengenai tinjauan fiqih siyasah terhadap pengisian pejabat sementara kepala daerah di Indonesia.

## **D. Manfaat Penelitian**

Kegunaan penelitian yang hendak dicapai dalam suatu penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangasih ilmu pengetahuan terhadap ilmu pengembangan Hukum Tata Negara, khususnya tentang:

- a. Pengetahuan mengenai mekanisme Pengisian pejabat sementara kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.
- b. Pengetahuan mengenai mekanisme Pengisian pejabat sementara kepala daerah menurut Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat 4.
- c. Pengetahuan mengenai Tinjauan Fiqih Siyasah terhadap mekanisme pengisian pejabat sementara kepala daerah di Indonesia

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai pedoman atau acuan bagi para akademi, masyarakat serta pemerintah:

- a. Bagi akademisi, diharapkan dapat menambah pengetahuan mengenai mekanisme Pengisian pejabat sementara kepala daerah di Indonesia.
- b. Bagi masarakat, diharapkan mampu memahami dan melaksanakan sistem hukum yang ada di Indonesia dan hukum siyasah dalam penerapan mekanisme pengisian pejabat sementara kepala daerah agar tidak terjadi kesalah pahamaan dikemudian hari terhadap peraturan yang berlaku.

## E. Penegasan Istilah

### 1. Tinjauan

Pengertian tinjauan dapat diartikan sebagai mempelajari dengan cermat, memeriksa (untuk memahami), pandangan, pendapat (sesudah menyelidiki, mempelajari, dan sebagainya) terkait dengan mekanisme pengisian pejabat sementara kepala daerah di Indonesia.

### 2. Fiqih Siyasah

Fiqih Siyasah merupakan pengetahuan mengenai hukum islam yang bersumber dari Al- Quran dan As-Sunnah yang disusun oleh mujtahid melalui jalan penalaran dan ijtihad.<sup>13</sup>

### 3. Mekanisme

Mekanisme adalah cara untuk mendapatkan sesuatu secara teratur sehingga menghasilkan suatu pola atau bentuk untuk mencapai tujuan yang di inginkan.<sup>14</sup>

### 4. Pengisian Jabatan

Pengisian jabatan dilakukan dengan cara penarikan, seleksi, penempatan karyawan yang baik, sehingga para karyawan dapat bekerja efektif dalam melakukan tugas-tugasnya. Pokok masalah yang akan dipelajari pada fungsi pengisian jabatan ini , adalah:

- a. Pengadaan (*procurement*)
- b. Penarikan (*Recrutiting*)

---

<sup>13</sup> Wahyu Abdul Jafar, *Fiqh Siyasah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Al-Hadist*, AL-IMARAH: "Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam" Vol. 3, No. 1, 2018, 20

<sup>14</sup> *Kamus Bahasa Indonesia*, (Tim Reality Publisher), h. 43

- c. Seleksi (*selection*)
  - d. Penempatan (*placement*).
5. Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah orang yang memiliki kewenangan dan kewajiban untuk memimpin atau mengepalai suatu daerah, misalnya Gubernur untuk Provinsi (daerah tingkat I) atau Bupati untuk Kabupaten dan Kota (daerah tingkat II).

## **F. Metode Penelitian**

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Sebagaimana yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah suatu proses penemuan atau penggalian norma hukum, prinsip maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab kebutuhan hukum masyarakat terhadap undang-undang. Salah satunya Pada Undang- Undang Dasar 1945 Pada pasal 18 Ayat 4 yaitu pasal 18 ayat (4) yaitu, “Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala Dearah Provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.<sup>15</sup>

### 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian hukum terdiri dari berbagai macam antara lain pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual, pendekatan historis, dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).<sup>6</sup> Dari

---

<sup>15</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2006),

pendekatan-pendekatan yang ada tersebut, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan histori (*historical approach*) serta pendekatan konseptual menjadi jenis pendekatan yang penulis rasa paling relevan dengan penelitian hukum ini. Hal ini selaras dengan problematika yang penulis angkat dalam penelitian kali ini, yaitu Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Mekanisme Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Di Indonesia.

### 3. Bahan Hukum

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang mengikat. Dalam hal ini meliputi:

- 1) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (4);
- 3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya;
- 4) 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;

- 5) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;
- 6) Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Penunjukan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
- 9) Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 67/PUU XIX/2021 tentang uji materi Pasal 201 ayat (7) dan (8) UU No.10 Tahun 2016 terhadap UUD 1945;
- 10) Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 15/PUU-XX/2022 tentang uji materi Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No.10 Tahun 2016 terhadap UUD 1945.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder juga dapat diartikan sebagai publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Adapun macam dari bahan hukum sekunder adalah berupa buku- buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan Mahkamah Konstitusi, maupun hasil penelitian terdahulu.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam hal ini yang digunakan oleh peneliti adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka memudahkan penulis dalam melakukan sebuah penelitian terutama dalam hal pembahasan permasalahan, secara umum metode yang digunakan yaitu dengan cara studi kepustakaan yaitu pengkajian informasi tertulis (*Library Research*) mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian normatif dan studi dokumenter



terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Studi dokumenter merupakan studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada, yaitu dengan mengumpulkan berbagai ketentuan perundang-undangan, makalah, literatur dan artikel yang berhubungan dengan topik permasalahan yang diangkat penulis, sehingga didapatkan landasan teori untuk digunakan dalam mengemukakan pendapat atau pandangan.

#### 5. Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan sifat penelitian ini yang bersifat deskriptif, yaitu penyajian data dengan cara menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini. Maka analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif terhadap bahan hukum sekunder. Analisis kualitatif merupakan analisis data atau bahan hukum dalam penelitian ini yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskriptif) dengan kata-kata atas temuan-temuan peneliti. Oleh karena itu data atau bahan hukum yang diperoleh lebih diutamakan mutu atau kualitas dari data, dan bukan mengutamakan kuantitas.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 107

## G. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan kemudahan dalam memahami skripsi serta memberikan rancangan secara garis besar, sistematika skripsi ini kemudian dibagi menjadi tiga bagian yang terdiri dari bagian awal, bagian utama dan bagian akhir. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut:

### 1. Bagian Awal

Bagian awal skripsi ini akan mencakup halaman sampul depan, halaman judul skripsi, halaman persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, halaman pernyataan orisinalitas, motto dan persembahan, kata pengantar, abstrak, daftar isi, daftar table, daftar gambar, dan daftar lampiran.

### 2. Bagian Utama

Pada bagian ini memuat uraian tentang:

**BAB I PENDAHULUAN**, pada bab ini berisi latar belakang masalah, manfaat penelitian belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, penegasan istilah, metode penelitian yang terdiri dari: a. Data dan sumber data, b. Metode dan instrumen pengumpulan data, c. Analisa data yang antara lain terdiri dari: (1). Pencacahan atau pengidentifikasian, (2). Pengolahan data, dan (3). Penafsiran (hermenuetik), (4). Pendekatan yang dipakai dalam kajian terkait dengan “Tinjauan Fiqih Siyash Terhadap Mekanisme Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Di Indonesia”

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA (PEMBAHASAN GAGASAN POKOK)**, pada bab ini berisi penjabaran dari gagasan pokok yang akan menuliskan tinjauan kepustakaan mengenai ” Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Mekanisme Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Di Indonesia”

**BAB III PAPARAN DATA**, pada bab ini memuat terkait paparan data dari rumusan masalah dan kajian teori tentang” Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Mekanisme Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Di Indonesia”.

**BAB IV PEMBAHASAN**, dalam bab ini merupakan inti dari penelitian karena pada bab ini yaitu menganalisis data-data yang telah dikemukakan. Disajikan dalam bentuk analisis- deskriptif, guna menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

**BAB V PENUTUP**, pada bab ini peneliti akan mamaparkan penutup yang berisi tentang kesimpulan yang berkaitan tentang “Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Mekanisme Pengisian Pejabat Sementara Kepala Daerah Di Indonesia”

3. Bagian Akhir

Bagian ini memuat daftar rujukan lampiran-lampiran (jika ada) dan daftar riwayat hidup.