

**PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN
2016 PERSPEKTIF MAŞLAĤAH MURSALAH
(Studi Kasus Masa Transisi Pilkada Serentak 2024)**



SKRIPSI

**Diajukan kepada Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
Purwokerto Guna Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana
Hukum (S.H)**

Oleh
SITI NURLAILASARI
NIM. 1817303081

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN)
PROFESOR KIAI HAJI SAIFUDDIN ZUHRI
PURWOKERTO
2023**

PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini, Saya:

Nama : Siti Nurlailasari
NIM : 1817303081
Jenjang : S-1
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah

Menyatakan bahwa Naskah Skripsi yang berjudul **“Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perspektif Masalah Mursalah (Studi Kasus Masa Transisi Pilkada Serentak 2024)”** ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya sendiri, bukan dibuatkan orang lain, bukan saduran, juga bukan terjemahan. Hal-hal yang bukan karya saya yang dikutip dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang telah saya peroleh.

Purwokerto, 04 Juli 2023

Saya yang menyatakan,



Siti Nurlailasari

NIM.18173030


PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

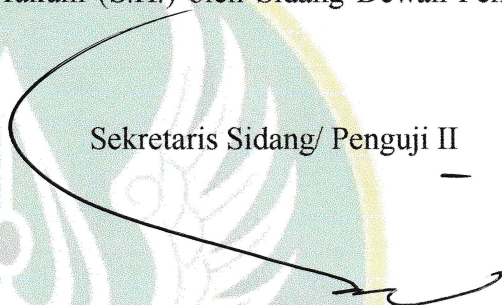
**PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 PERSPEKTIF MASLAHAH
MURSALAH
(Studi Kasus Masa Transisi Pilkada Serentak 2024)**

Yang disusun oleh **Siti Nurlailasari (NIM. 1817303081)** Program Studi **Hukum Tata Negara**, Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, telah diujikan pada tanggal **14 Juli 2023** dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

Ketua Sidang/ Penguji I


Prof. Dr. H. Ridwan, M.Ag..
NIP. 19720105 200003 1 003

Sekretaris Sidang/ Penguji II




Luqman Rico Khashogi, S.H.I., M.S.I.
NIP. 19861104 201903 1 008

Pembimbing/ Penguji III


Dr. Marwadi, M.Ag.
NIP. 19751224 200501 1 001

Purwokerto, 26 Juli 2023

Dekan Fakultas Syari'ah



26/7-2023
Dr. Supani, S.Ag, M.A.
NIP. 19700705 200312 1 001

NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 27 Juni 2023

Hal : Pengajuan Munaqasyah
Skripsi : Siti Nurlailasari
Lampiran : 4 Eksemplar

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syariah UIN Prof. K.H.
Saifuddin Zuhri Purwokerto
Di Purwokerto

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi, maka melalui surat ini saya sampaikan bahwa:

Nama : Siti Nurlailasari
NIM : 1817303081
Jenjang : S-1
Fakultas : Syariah
Jurusan : Hukum Tata Negara
Program Studi : Hukum Tata Negara
Judul : Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perspektif *Maslahah Mursalah* (Studi Kasus Masa Transisi Pilkada Serentak 2024)

Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto untuk dimunaqasyahkan dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H).

Demikian atas perhatiannya, saya mengucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Pembimbing,



Dr. Marwadi, M.Ag.
NIP. 19751224 200501 1 001

**PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 PERSPEKTIF *MAŞLAĤAH*
MURSALAH (Studi Kasus Masa Transisi Pilkada Serentak 2024)**

ABSTRAK

**Siti Nurlailasari
NIM.1817303081**

**Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah, Universitas Islam
Negeri Profesor Kiai Haji Saifuddin Zuhri Purwokerto**

Menjelang Pilkada Serentak 2024 mendatang, terdapat kekosongan jabatan pada 271 kepala daerah yang berada di wilayah Indonesia. Amanat penunjukan pejabat tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi ini mengakibatkan permasalahan yang berujung dengan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Kemudian daripada itu terdapat 3 maladministrasi temuan Ombudsman Republik Indonesia terhadap proses penunjukan pejabat kepala daerah tersebut. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Serta melihat bagaimana perspektif dari *maşlahah mursalah* terkait penunjukan pejabat kepala daerah yang terjadi pada masa transisi Pilkada serentak 2024.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kepustakaan (*library research*). Pendekatannya melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pengumpulan data dilakukan dengan teknik dokumentasi. Serta menggunakan teknik analisis data secara analisis induktif dan deduktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 hanya menjelaskan perintah untuk melakukan penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024. Dikarenakan terdapat operasional yang tidak memadai bagi masyarakat publik untuk menjangkau ranah prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat tersebut maka hingga saat ini hanya diketahui hasil penunjukan tanpa mengetahui proses yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu, menjadikan penunjukan pejabat kepala daerah menjadi tidak *maşlahah*. Tidak terpenuhinya syarat-syarat *maşlahah mursalah* yang ditetapkan oleh jumhur ulama berupa *maşlahah hakiki* serta bersifat umum dalam mendatangkan kemaslahatan dan menolak kemudharatan. Serta ketidaksesuaian antara kaidah fikih *Dar'ul Mafasid Muqaddamun 'ala Jalbil Mashalih* akan sikap pemerintah dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024.

Kata kunci: Pejabat Kepala Daerah, Kekosongan Jabatan, Pilkada Serentak, *Maşlahah Mursalah*

MOTTO

“Sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat bagi orang lain”

(HR. Ahmad)



PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI. Nomor 158 tahun 1987 Nomor 0543 b/U/1987 tanggal 10 September 1987 tentang pedoman transliterasi Arab-Latin dengan beberapa penyesuaian menjadi berikut:

1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	ša	š	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ħa	ħ	ha (dengan titik di bawah)
خ	kha	Kh	ka dan ha
د	dal	D	De
ذ	Žal	Ž	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Za	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	šad	š	es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)

ط	ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	ẓa	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain ‘....	koma terbalik keatas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	qaf	Q	Ki
ك	kaf	K	Ka
ل	lam	L	El
م	mim	M	Em
ن	nun	N	En
و	wawu	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	hamzah	'	Apostrof
ي	ya	Y	Ye

2. Vokal

1) Vokal tunggal (monoftong)

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf latin	Nama
—	fathah	A	A
—	Kasrah	I	I
—	ḍamah	U	U

Contoh: كَتَبَ -*kataba* يَذْهَبُ - *yazhabu*
 فَعَلَ -*fa'ala* سُئِلَ - *su'ila*

2) Vokal rangkap (diftong)

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf	Nama
يَ — اَ	<i>Fathah dan ya</i>	<i>Ai</i>	a dan i
وُ — اَ	<i>Fathah dan wawu</i>	<i>Au</i>	a dan u

Contoh: كَيْفَ - *kaifa* هَوَّلَ - *hauila*

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اَ...ا...	<i>fathah dan alif</i>	<i>Ā</i>	a dan garis di atas
يَ...ي	<i>Kasrah dan ya</i>	<i>Ī</i>	i dan garis di atas
وُ...و	<i>damah dan wawu</i>	<i>Ū</i>	u dan garis di atas

Contoh:

قَالَ - *qāla*

قِيلَ - *qīla*

رَمَى - *ramā*

يَقُولُ - *yaqūlu*

4. *Ta Marbūṭah*

Transliterasi untuk *ta marbūṭah* ada dua:

1) *Ta marbūṭah* hidup

ta marbūṭah yang hidup atau mendapatkan *ḥarakatfathah*, *kasrah* dan *ḍammah*, transliterasinya adalah /t/.

2) *Ta marbūṭah* mati

Ta marbūṭah yang mati atau mendapat *ḥarakat sukun*, transliterasinya adalah /h/.

3) Kalau pada suatu kata yang akhir katanya *tamarbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al*, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka *ta marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan *ha* (h).

contoh:

روضۃ الأطفال	<i>Rauḍah al-Atfāl</i>
المدينة المنورة	<i>al-Madīnah al-Munawwarah</i>
طلحة	<i>Ṭalḥah</i>

5. *Syaddah (tasydid)*

Syaddah atau *tasydid* yang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*. Dalam transliterasi ini tanda

syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda syaddah itu.

Contoh:

رَبَّنَا - *rabbanā*

نَزَّلَ - *nazzala*

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال, namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dengan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

- 1) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*, kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.
- 2) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah*, ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya.

Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sambung atau hubung.

Contoh:

الرجل - al-rajulu

القلم - al-qalamu

7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrop. Namun itu, hanya terletak di tengah dan di akhir kata. Bila Hamzah itu terletak di awal kata, ia dilambangkan karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

Hamzah di awal	اكل	<i>Akala</i>
Hamzah di tengah	تأخذون	<i>ta'khuz ūna</i>
Hamzah di akhir	النوء	<i>an-nau'u</i>

8. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il, isim maupun huruf, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dua cara; bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan. Namun penulis memilih penulisan kata ini dengan perkata.

Contoh:

وان الله لهو خير الرازقين : *wa innallāha lahuwa khair ar-rāziqīn*

فاوفوا الكيل والميزان : *fa aufū al-kaila waal-mīzan*

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan arab huruf kapital tidak dikenal, transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri tersebut, bukan huru fawal kata sandang.

Contoh:

ومحمد الا رسول	<i>Wa māMuhammadun illā rasūl.</i>
ولقد راه بالافق المبين	<i>Wa laqad raāhu bi al-ulfuq al-mubīn</i>



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil'alam, Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan rahmat, keberkahan dan karunia-Nya. Sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Sholawat serta salam semoga selalu tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW sebagai suri tauladan bagi umatnya, dan semoga kita mendapatkan syafa'atnya kelak di hari akhir nanti.

Dengan rasa syukur atas karunia-Nya sehingga skripsi yang berjudul “Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perspektif *Maṣlahah Mursalah* (Studi Kasus Masa Transisi Pilkada Serentak 2024)” dapat terselesaikan. Tentunya semua ini tidak terlepas dari doa, bantuan, dukungan, motivasi serta arahan dari banyak pihak. Dengan ini penulis bermaksud menyampaikan terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. K.H. Mohammad Roqib, M.Ag., Rektor Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
2. Dr. H. Supani, M.A., Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
3. Dr. Marwadi, M.Ag., Wakil Dekan I Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto sekaligus dosen pembimbing yang senantiasa bersabar dalam memberika arahan, motivasi, dan koreksi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
4. Dr. Hj. Nita Triana, S.H., MSi., Wakil Dekan II Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.

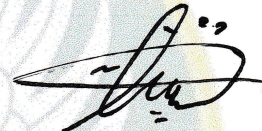
5. Hariyanto S.H.I., M.Hum., M.Pd., Wakil Dekan III Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
6. Agus Sunaryo, S.H.I., M.S.I., Ketua Jurusan Hukum Tata Negara dan Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
7. Sugeng Riyadi, S.E., M.S.I., Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
8. M. Wildan Humaidi, S.H.I., M.H., Koordinator Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
9. Segenap Dosen dan Staff Administrasi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
10. Kedua orang tua penulis, Bapak Suparno dan Ibu Sudarti, serta kedua adik penulis Muhammad Angga Ferdiansyah dan Asila Indah Puspita Sari. Terima kasih karena telah memberikan dukungan terbaik kepada penulis baik lahir dan batin yang tak ada hentinya sehingga penulis dapat menyelesaikan bangku perkuliahan sampai mendapatkan gelar sarjana.
11. Sahabat dan keluarga besar Program Studi Hukum Tata Negara angkatan 2018 terkhusus HTN B UIN Prof. K. H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, yang telah memberikan warna dan menorehkan banyak cerita selama masa perkuliahan.
12. Keluarga besar Urup Project Indonesia dan Akademi Leader Indonesia yang telah kebersamai selama pengerjaan skripsi ini.

13. Seluruh pihak yang turut membantu dan mendukung penulis hingga terselesaikannya pembuatan tugas akhir maupun dalam penyusunan tugas akhir yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Tak ada hal lain yang dapat penulis sampaikan kecuali rasa terimakasih dan semoga keberkahan senantiasa menyertai. Penulis menyadari bahwa dalam skripsi ini jauh dari kesempurnaan. Semoga skripsi ini dapat menjadi referensi dan berguna untuk pembaca. Amiiin.

Purwokerto, 04 Juli 2023

Penulis



Siti Nurlailasari

NIM.1817303081



HALAMAN PERSEMBAHAN

Alhamdulillah *rabbi'l'alam*, dengan segala puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT yang telah memberikan segala nikmat, karunia dan Rahmat-Nya. Sholawat serta salam selalu tercurahkan kepada baginda Nabi Agung Muhammad SAW yang membawa kebaikan serta Rahmat-Nya sehingga penulis bisa menyelesaikan Skripsi Ini. Dengan segala ketulusan, skripsi ini penulis persembahkan sebagai tanda bukti, hormat dan rasa terimakasih yang tak terhingga kepada:

“Bapak Suparno dan Ibu Sudarti”

Selaku orang tua tercinta sekaligus motivator terbaik yang selalu mendoakan, memberi cinta, kasih sayang, dukungan penuh kepada penulis selama menempuh proses perkuliahan dan tentunya menjadi penyemangat dan dorongan terbesar sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Tanpa ada inspirasi, dorongan dan dukungan yang telah kalian berikan kepada penulis. Penulis bukanlah apa-apa saat ini. Penulis mengucapkan banyak terimakasih atas kepercayaan yang telah diberikan sehingga mampu menempuh dan menyelesaikan pendidikan S-1.

Serta dengan hormat penulis persembahkan kepada Dosen Pembimbing **Bapak Dr. Marwadi, M.Ag.** yang tak lelah untuk selalu membimbing, membantu, dan mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN	iii
ABSTRAK	v
MOTTO	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN.....	vii
KATA PENGANTAR	xiv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	xvii
DAFTAR ISI	xviii
DAFTAR SINGKATAN	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Definisi Operasional	11
C. Rumusan Masalah	13
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	13
E. Kajian Pustaka.....	15
F. Sistematika Pembahasan.....	18
BAB II PENGISIAN JABATAN KEPALA DEARAH DAN MAŞLAĦAH MURSALAH	21
A. Konsep Pengisian Penjabat.....	21
B. Maşlahah Mursalah.....	45
BAB III METODE PENELITIAN.....	60
A. Jenis Penelitian	60
B. Pendekatan Penelitian.....	60
C. Sumber Data.....	61
D. Teknik Pengumpulan Data	62
E. Teknik Analisis Data	63
BAB IV PROSES PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH PERSPEKTIF MAŞLAĦAH MURSALAH	64
A. Prosedur dan Mekanisme Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016	64
B. Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Masa Transisi Pilkada Serentak 2024 Perspektif Maşlahah Mursalah	76

BAB V	PENUTUP	86
	A. Kesimpulan	86
	B. Saran	87
DAFTAR PUSTAKA		
DAFTAR RIWAYAT HIDUP		



DAFTAR SINGKATAN

PJ	: Penjabat
PJS	: Penjabat Sementara
PLT	: Pelaksana Tugas
PLH	: Pelaksana Harian
ASN	: Aparatur Sipil Negara
MK	: Mahkamah Konstitusi
MENDAGRI	: Menteri Dalam Negeri
KEMENDAGRI	: Kementerian Dalam Negeri
ORI	: Ombudsman Republik Indonesia
UU	: Undang-Undang
SK	: Surat Keputusan
SE	: Surat Edaran
PP	: Peraturan Pemerintah
PERMENDAGRI	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
SEKDA	: Sekretaris Daerah
AMJ	: Akhir Masa Jabatan
PILKADA	: Pemilihan Kepala Daerah
PEMILU	: Pemilihan Umum
SWT	: <i>Subhanahu wa ta'ala</i>
SAW	: <i>Shallallahu 'alaihi wa sallam</i>

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 termuat di Pasal 1 Ayat (3) secara jelas mengatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Tertera jelas bahwa hukum dijadikan sebagai panglima besar sekaligus tanda pembatas bagi setiap tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah maupun rakyat di dalam menyelenggarakan hidup berbangsa dan bernegara.¹

Republik Indonesia telah sedemikian gigih dalam menetapkan bentuk negara berupa kesatuan. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Konotasi bentuk negara berupa kesatuan ialah dengan pemerintahan daerah dijalankan secara desentralisasi dan juga otonomi.² Hal tersebut memberikan pembenaran tentang pemerintahan pusat dan juga pemerintahan daerah tersebut nyata adanya. Dalam rangka menyelesaikan segala urusan pemerintahan daerah maka diperlukan adanya sebuah tatanan atau sistem yang mengatur adanya kepala daerah.

¹ Janpatar Simamora, “Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14, No. 3, September 2014, hlm. 556.

² Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 1.

Sejak berlakunya peraturan tentang Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjelaskan bahwa gubernur, bupati serta walikota dipilih secara langsung oleh rakyat di daerahnya melalui proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada). Pilkada pertama kali mulai digelar pada bulan Juni tahun 2005. Dilaksanakan di daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Selanjutnya pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah beserta wakilnya diawali oleh adanya Pilkada DKI Jakarta.³

Pemilihan kepala daerah beserta dengan wakilnya dilakukan secara demokratis dengan menganut asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil (LUBERJURDIL). Kepala daerah merupakan pimpinan eksekutif yang berada di lingkungan pemerintah daerah. Memiliki masa jabatan selama lima tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan setelahnya dapat dipilih kembali pada jabatan yang serupa. Namun aturan tersebut hanya boleh untuk satu kali masa jabatan setelahnya.⁴

Selaku penyelenggara ditingkat pemerintahan daerah, kepala daerah mempunyai peran yang sangat penting yaitu mengemban tugas dan kewajiban sebagai pemimpin penyelenggara pemerintahan daerahnya. Oleh karena itu, jika terjadi adanya kekosongan jabatan pada posisi kepala daerah maka akan mendatangkan munculnya banyak permasalahan dalam tata

³ Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Rajawali Press, 2017), hlm. 159.

⁴ Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi*, hlm. 128.

kelola administrasi serta pengaturan roda pemerintahan di daerah tersebut.⁵ Hal tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa kepala daerah memegang kendali penuh untuk menyusun dan mengatur rancangan APBD kebutuhan daerah. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah sekaligus menjadi perpanjangan tangan untuk mengatur serta menyampaikan informasi dari pemerintah pusat kepada rakyat yang ada di daerah, dan lain sebagainya.

Terdapat beberapa situasi dan kondisi yang menjadi penyebab kepala daerah tidak bisa menjalankan tugas dan kewajiban yang diembannya. Hal ini berakibat pada adanya kekosongan jabatan di bagian kepala daerah. Kekosongan jabatan kepala daerah dapat terjadi ketika kepala daerah tengah melakukan cuti/libur sementara dikarenakan proses kampanye atau yang biasa dikenal dengan cuti di luar tanggungan negara guna mencalonkan diri kembali dalam periode pemilihan berikutnya. Kondisi lain yang berakibat pada kekosongan jabatan adalah pada saat kepala daerah sedang diberhentikan sementara. Mencapai Akhir Masa Jabatan (AMJ) dan terkena proses pemberhentian tetap dikarenakan telah melakukan pelanggaran hukum (seperti melakukan kasus tindak pidana korupsi ataupun kasus-kasus dalam pelanggaran hukum yang lain).

Sistem ketata negaraan Indonesia telah mengatur apabila seorang kepala daerah/pemimpin dari suatu lembaga/organisasi tertentu sedang tidak bisa melaksanakan tugas dan kewajibannya. Maka akan ada skema

⁵ Akhmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)", *Jurnal Ius*, Vol. 4, No. 3, Desember 2016, hlm. 542.

penunjukan pejabat publik yang nantinya akan menjalankan tugas beserta kewajibannya sebagai kepala daerah untuk sementara waktu. Pejabat sementara memiliki perbedaan dengan pejabat definitif. Hal yang sangat tampak berbeda ialah pada mekanisme pengangkatan antara pejabat sementara dan pejabat definitif. Pejabat sementara kepala daerah diangkat melalui proses administrasi, sedangkan pejabat kepala daerah definitif diangkat melalui proses hasil politik.⁶ Oleh karena adanya hal tersebut, ditemukan bentuk-bentuk pengisian jabatan kepala daerah.

Pejabat pengganti disebut sebagai Pelaksana Tugas (Plt) yang merupakan pejabat pengganti sementara pada kedudukan wakil gubernur, bupati serta walikota di daerah yang berhalangan sementara. Selanjutnya terdapat Pelaksana Harian (Plh) merupakan jabatan yang diisi oleh Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai pejabat sementara menggantikan kepala daerah apabila masa jabatan kepala daerah kurang dari 1 bulan. Kemudian terdapat Penjabat Sementara (Pjs) merupakan pejabat sementara yang menggantikan jabatan apabila kepala daerah definitif beserta wakilnya lanjut naik menjadi bakal pasangan calon kembali pada Pilkada periode berikutnya.

Hal demikian mengakibatkan terdapat kewajiban untuk mengambil cuti selama waktu kampanye berlangsung. Terakhir yakni Penjabat (Pj) kepala daerah yang merupakan pejabat sementara pengganti kedudukan kepala daerah yang berada pada Akhir Masa Jabatan (AMJ) serta tidak

⁶ Mario Ferdinandus Manengkey, "Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara", *Lex Administratum*, Vol. 3, No. 6, Agustus 2015, hlm. 17.

terdapat cuti diluar tanggungan negara untuk berkampanye. Oleh karena itu, sampai dilantik kepala daerah yang baru posisi kepala daerah tersebut diisi oleh Penjabat (Pj).⁷

Tugas dan kewenangan dari penjabat kepala daerah dengan pejabat kepala definitif secara garis besar kurang lebih sama seperti yang tertera dalam Pasal 65 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁸ Pembedanya adalah pembatasan pada bagian kewenangan penjabat kepala daerah seperti yang dijelaskan dalam Pasal 132A Ayat (1) 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 yang menerangkan bahwa penjabat kepala daerah dilarang:

1. Melakukan mutasi Pegawai;
2. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
3. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya; dan

⁷ Anonim, “Ini Beda Plt, Pjs, Plh, dan Pj Kepala Daerah”, *www.kompas.com*, diakses 05 September 2022.

⁸ Annisa Thahira Madina, “Kemendagri: Wewenang Pj Sama dengan Kepala Daerah Definitif dengan Batasan”, *www.Kumparan.com*, diakses 05 September 2022.

4. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Selanjutnya dalam Pasal 132A Ayat (2) menerangkan bahwa larangan-larangan yang tertera dalam Pasal 132A 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).⁹

Wacana Pilkada serentak yakni pemilihan kepala daerah beserta wakilnya berasal dari adanya keinginan pihak pemerintah guna mempermudah teknis pelaksanaan dan juga penghematan anggaran. Proses Pilkada serentak dilaksanakan secara bertahap. Tahap pertama diselenggarakan pada bulan Desember tahun 2015. Kemudian tahap kedua dilaksanakan bulan Februari 2017. Dilanjutkan pada tahap ketiga bulan Juni tahun 2018. Kemudian tahap keempat digelar pada bulan Desember tahun 2020.¹⁰ Tahap kelima seperti yang diamanatkan dalam Pasal 201 Ayat (8) dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bahwa “Pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.”

⁹ 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.

¹⁰ Puspasari Setyaningrum, “Sejarah Pilkada Dari 2015 Sampai 2019”, *www.kompas.com*, diakses 08 Juni 2022.

Kurang lebih terdapat 271 jabatan kepala daerah di negara Indonesia akan berada pada Akhir Masa Jabatan (AMJ) selesai di tahun 2022-2023. Pada tahun 2022 terdapat kurang lebih 101 kursi kosong kepala daerah dengan rincian 7 gubernur, 18 walikota, dan 76 bupati. Kemudian pada tahun 2023 terdapat kursi kosong sejumlah 170 kepala daerah di Indonesia dengan rincian 17 gubernur, 38 walikota, dan 115 bupati. Apabila ditotal jumlah keseluruhan kursi kosong kepala daerah pada tahun 2022-2023 terdapat 24 gubernur, 56 walikota, dan 191 bupati.¹¹

Terdapat 3 gugatan yang dilayangkan ke Mahkamah Konstitusi terkait peraturan pemilihan kepala daerah yang berkaitan dengan masa transisi Pilkada serentak 2024. Hasilnya MK telah mengeluarkan tiga putusan terkait penjabat kepala daerah. Putusan tersebut yakni Nomor 67 Tahun 2021, Nomor 15 Tahun 2022, dan Nomor 18 Tahun 2022.¹²

Ketiga amar putusan MK tersebut menolak permohonan penggugat untuk seluruhnya. Namun MK membuat sejumlah batasan terkait pengisian penjabat kepala daerah dalam pertimbangan hukumnya. Pada pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 67 Tahun 2021, MK menyatakan pemerintah perlu mempertimbangkan untuk menerbitkan aturan pelaksana dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang berisi tata cara mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Adanya aturan turunan tersebut, maka akan tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur serta

¹¹ Viva Budy Kusnandar, "271 Kepala Daerah akan Lengser sebelum Pilkada 2024", *www.katadata.co.id*, diakses 05 September 2022.

¹² Vitorio Mantalean, "Simsalabim Pelantikan 88 PJ Kepala Daerah Berujung Gugatan Cucu Bung Hatta Ke Jokowi dan Mendagri", *www.kompas.com*, diakses 15 Juni 2023.

jelas, sehingga pengisian posisi pejabat tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi.¹³

Sampai detik ini aturan turunan tersebut masih tak kunjung hadir juga. Hal ini menyebabkan adanya permasalahan berupa maladministrasi yang ditemukan oleh Ombudsman Republik Indonesia terkait penunjukan pejabat kepala daerah. Bahkan Ombudsman RI menemukan 3 maladministrasi dalam prosesnya. Maladministrasi pertama, penundaan berlarut dalam memberikan tanggapan atas permohonan informasi dan keberatan. Mendagri Tito Karnavian dilaporkan dengan dugaan maladministrasi terkait dengan penentuan Pj kepala daerah oleh kelompok masyarakat yang tergabung dalam Kontras, ICW, dan Perludem. Para pelapor menilai proses penunjukan Pj kepala daerah jauh dari partisipasi publik dan transparansi. Sehingga pelapor meminta pemerintah memberikan penjelasan dengan menyurati Mendagri untuk membuka dokumen pengangkatan Pj. Namun Ombudsman menilai hingga kini tidak ada penjelasan terkait hal tersebut dari Kemendagri.¹⁴

Maladministrasi kedua, penyimpangan prosedur dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Adanya pengangkatan yang berasal dari unsur TNI aktif. Ombudsman menilai pada prinsipnya anggota aktif TNI hanya dapat menduduki jabatan di 10 bidang atau instansi. Sementara pengangkatan pada jabatan di luar itu, termasuk dalam jabatan sebagai pejabat kepala

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

¹⁴ Siti Fatimah, "Ombudsman Temukan 3 Maladministrasi Proses Pengangkatan PJ Kepala Daerah", *www.ombudsman.go.id*, diakses 18 Juni 2023.

daerah, perlu merujuk aturan lengkap esensi UU TNI dan UU ASN tentang status kedinasan.

Maladministrasi ketiga, dalam pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai momentum untuk penataan regulasi turunan. Diketahui bahwa Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 berimplikasi kepada keterikatan pemerintah akan sejumlah poin, antara lain namun tak terbatas pada pengisian kekosongan jabatan kepala daerah masih dalam ruang lingkup pemaknaan secara demokratis; penerbitan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU Nomor 10 Tahun 2016; Pengunduran diri dari dinas aktif berstatus pejabat pimpinan tinggi bagi POLRI dan TNI; Pemberian kewenangan penjabat yang sama dengan kepala daerah definitif; Pemenuhan kualifikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi seseorang yang diangkat sebagai Pj kepala daerah.¹⁵

Dalam Islam terdapat banyak permasalahan yang diselesaikan menggunakan dasar hukum berupa al-Qur'an dan as-Sunnah (hadis). Seiring berkembangnya zaman dan banyaknya permasalahan beragam menyebabkan sumber hukum islam tidak hanya bisa berpatokan pada al-Qur'an dan As-Sunnah saja. Terdapat tambahan metode hukum pemecah masalah lain seperti yang telah dikembangkan dengan masih berpegang dasar pada al-Qur'an dan as-Sunnah yakni metode *maṣlaḥah mursalah*. *Maṣlaḥah mursalah* ialah kajian hukum dengan mempertimbangkan dimensi kemaslahatan dan menolak kemudaratan yang keberadaannya tidak

¹⁵ Siti Fatimah, "Ombudsman Temukan 3", www.ombudsman.go.id, diakses 18 Juni 2023.

diakui secara eksplisit dan tidak pula ditolak serta dianggap batil oleh *syara'*, akan tetapi sejalan secara substantif dengan kaidah-kaidah hukum yang umum.¹⁶

Berbicara terkait kepemimpinan, dalam Islam sendiri mengangkat seorang pemimpin merupakan suatu keharusan dan tanggungjawab bersama agar memudahkan urusan kaum muslimin. Bukti urgensi kepemimpinan dalam Islam yaitu pada saat Rasulullah wafat. Saat itu para sahabat lebih memprioritaskan mengurus masalah suksesi kepemimpinan dibandingkan mengurus pemakaman Rasulullah SAW. Hal ini artinya suatu kelompok/kaum tidak boleh ada kevakuman/kekosongan kepemimpinan barang seharipun sehingga harus ada yang dipilih untuk menjadi pemimpin. Mengangkat seorang pemimpin merupakan suatu hal yang mutlak dilakukan agar memberikan manfaat yang besar dalam melaksanakan pemerintahan dan urusan-urusan kaum muslimin.¹⁷

Adanya permasalahan-permasalahan di atas dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024 untuk menghindari adanya kekosongan jabatan kepala daerah di berbagai wilayah Indonesia. Menjadikan penulis tertarik untuk meneliti dan menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan mengungkap topik penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dengan melihat pada perspektif hukum islam berupa *maṣlaḥah mursalah* pada masa transisi Pilkada serentak 2024.

¹⁶ Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh* (Jakarta: Amzah, 2011), hlm. 130.

¹⁷ Ahmad Zabidi, dkk, "Urgensi Kepemimpinan Dalam Kitab Fi Zilal Al-Qur'an", *Jurnal Diskursus Islam*, Vol. 05, No. 02, Agustus 2017, hlm. 6.

B. Definisi Operasional

Guna menghindari adanya kesalahan penafsiran, penulis merasa perlu adanya penjelasan dalam penelitian mengenai fokus mana yang digunakan dalam penulisan karya ini:

1. Penjabat Kepala Daerah

Penjabat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia ialah pemegang jabatan orang lain untuk sementara.¹⁸ Diatur dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bahwa ketika Akhir Masa Jabatan (AMJ) kepala daerah baik berupa gubernur, bupati ataupun walikota, ditambah tidak adanya cuti di luar tanggungan negara untuk melakukan kampanye hingga dilantiknya kepala daerah yang baru maka pemegang jabatan ialah penjabat.¹⁹

Dalam skripsi ini akan membahas tentang penjabat kepala daerah yang menggantikan sementara kedudukan kepala daerah yang berada pada Akhir Masa Jabatan (AMJ) selesai di masa transisi Pilkada serentak 2024.

2. *Maṣlahah Mursalah*

Maṣlahah adalah sesuatu yang dipandang baik oleh akal sehat karena mendatangkan kebaikan dan menghindarkan keburukan (kerusakan) bagi manusia, sejalan dengan tujuan syara' dalam

¹⁸ Penjabat, 2016, Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, diakses 18 Juli 2023, www.kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penjabat.

¹⁹ 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.

menetapkan hukum.²⁰ Sedangkan *mursalah* memiliki makna lepas dari jangkauan pernyataan eksplisit *nash*. Sehingga *maṣlahah mursalah* ialah kajian hukum dengan mempertimbangkan dimensi kemaslahatan dan menghindarkan kemudaratan pada berbagai perbuatan *syari'* yang tidak terjangkau oleh pernyataan eksplisit *nash* al-Qur'an, tapi masih sejalan secara substantif dengan kaidah-kaidah hukum umum lainnya.²¹

Dalam skripsi ini lebih berfokus membahas tentang penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada masa transisi Pilkada serentak 2024 dalam perspektif *maṣlahah mursalah* dengan kata lain menelaah permasalahan kontemporer yang sedang terjadi dalam konsep kajian hukum islam.

3. Masa Transisi Pilkada Serentak 2024

Masa menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) ialah jangka waktu yang cukup lama terjadinya suatu peristiwa penting. Transisi merupakan peralihan dari keadaan (tempat, tindakan, waktu, dan lain sebagainya).²² Pemilihan kepala daerah atau yang lebih dikenal dengan istilah Pilkada ialah suatu sarana pelaksanaan penyerahan kedaulatan rakyat melalui proses pemilihan pemimpin

²⁰ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid II* (Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu, 2001), hlm. 325-326.

²¹ Dede Rosyada, *Materi Pokok Ushul Fiqh* (Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam: Universitas Terbuka, 1997), hlm. 412.

²² Masa, 2016, Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, diakses 18 Juli 2023, www.kbbi.kemdikbud.go.id/entri/masa.

pemerintahan di daerah secara demokratis. Pilkada serentak merupakan suatu proses pemilihan yang dilakukan secara langsung dan dilakukan secara bersamaan oleh daerah-daerah di Indonesia.²³

Dalam skripsi ini membahas terkait proses penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia pada masa transisi Pilkada serentak 2024 tepatnya pada tahun 2022-2023 seperti yang diamanatkan dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis akan merumuskan masalah pokok yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016?
2. Bagaimana penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 masa transisi Pilkada serentak 2024 perspektif *masalah mursalah*?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Mengetahui prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

²³ Ayu Widowati Johanes, *Pilkada Mencari Pemimpin Daerah* (Bandung: Cendekia Press, 2020), hlm. 4.

- b. Mengetahui penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 masa transisi Pilkada serentak 2024 perspektif *maṣlahah mursalah*.

2. Manfaat Penelitian

a. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum umumnya serta bidang tata negara khususnya dan dalam bidang hukum islam spesifikasi perspektif *maṣlahah mursalah*. Dapat pula memberikan sumbangsih pemikiran serta gambaran teoritis mengenai penunjukan pejabat kepala daerah yang terjadi di Indonesia.

b. Secara Praktis

- 1) Bagi pemerintah, diharapkan dapat memberikan masukan atas referensi, dan refleksi tentang pengangkatan kepala daerah pengganti dan cara-cara perbaikan tata pemerintahan.
- 2) Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan bisa memberikan informasi pengetahuan seputar prosedur dan mekanisme pengangkatan pejabat di ranah jabatan kepala daerah yang sedang terjadi di masa transisi Pilkada serentak 2024.
- 3) Bagi akademisi, diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan untuk pengembangan keilmuannya dan dapat memberikan penambahan ilmu pengetahuan tentang penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia.

E. Kajian Pustaka

Dalam penelitian skripsi ini penulis mengkaji informasi dari penelitian-penelitian sebelumnya sebagai bahan pembandingan dengan melihat baik dari segi kekurangan dan kelebihan yang sudah ada. Terdapat beberapa hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan topik dalam skripsi ini. Penulis juga melakukan penelaahan kembali terhadap penelitian lain yang relevan dengan penelitian ini. Berikut penulis paparkan seperti di bawah ini.

Skripsi yang ditulis oleh Devi Nur Meyilla mahasiswa program studi Hukum Tata Negara (Siyasah) fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya tahun 2021, yang berjudul “Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005”. Skripsi tersebut berisi tentang penjelasan berupa analisis fiqh siyasah terhadap kewenangan penjabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan menurut PP Nomor 49 Tahun 2008.²⁴ Berbeda dengan skripsi penulis yang berfokus menjelaskan pada prosedur dan mekanisme penunjukan penjabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada masa transisi Pilkada serentak 2024 dalam perspektif *maṣlaḥah mursalah*.

Skripsi yang ditulis Wiwin Arifatul Lestari mahasiswa program studi Hukum Tata Negara (Siyasah) fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri

²⁴ Devi Nur Meyilla, “Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005”, *skripsi* (Surabaya: Universitas Islam Negeri Sunan Ampel 2021), hlm. 54-62.

Maulana Malik Ibrahim Malang tahun 2019, yang berjudul “Pengangkatan Pejabat Gubernur Dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori *masalah mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi”. Skripsi tersebut berisi tentang sinkronisasi pengangkatan pejabat gubernur dari kalangan Polri serta urgensi pengangkatannya dalam sudut pandang hukum islam berupa *masalah mursalah* konsep daripada ulama yang terkenal yakni Imam Najamuddin Al Thufi.²⁵ Berbeda dengan skripsi penulis yang berfokus menjelaskan pada prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada masa transisi Pilkada serentak 2024 dengan perspektif *masalah mursalah* secara umum.

Skripsi yang ditulis oleh Rio Muzani Rahmatullah mahasiswa program studi Hukum Administrasi Negara fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya Palembang tahun 2019, yang berjudul “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Kerangka Pemerintahan Daerah Di Indonesia”. Skripsi tersebut berisi tentang mekanisme mengisi kekosongan jabatan serta norma hukum yang mengatur batasan waktu maksimal pengisian kekosongan pada jabatan wakil kepala daerah dalam kerangka pemerintahan daerah di Indonesia.²⁶ Berbeda dengan skripsi penulis yang berfokus menjelaskan pada prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat

²⁵ Wiwin Arifatul Lestari, “Pengangkatan Pejabat Gubernur Dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori *Maslahah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi”, *skripsi* (Malang: Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim 2019), hlm. 71-89.

²⁶ Rio Muzani Rahmatullah, “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Kerangka Pemerintahan Daerah Di Indonesia”, *skripsi* (Palembang: Universitas Sriwijaya 2019), hlm. 60-82.

kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada masa transisi Pilkada serentak 2024 dalam perspektif *masalah mursalah*.

Jurnal yang ditulis oleh Nur Rohim Yunus yang berjudul “Penggangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah”. Berisi tentang polemik penggangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat pada tahun 2018 yang terindikasi melanggar sejumlah Undang-Undang dikarenakan statusnya yang masih aktif diperwira TNI.²⁷ Berbeda dengan skripsi penulis yang berfokus menjelaskan pada prosedur dan mekanisme penunjukan penjabat kepala daerah pada berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 masa transisi Pilkada serentak 2024 dalam perspektif *masalah mursalah*.

Jurnal yang ditulis oleh Muhammad Rizky Pranata dan Panhar Makawi yang berjudul “Tinjauan Umum Terhadap Pengangkatan Anggota Polri Aktif Untuk Menjabat Sebagai Kepala Daerah (Studi Kasus: Pengangkatan Komisaris Jenderal (Komjen) Pol Mochammad Iriawan Sebagai Pj Gubernur Jawa Barat)”. Berisi tentang analisis pengangkatan Komisaris Jendral (Komjen) Pol Mochammad Iriawan sebagai Pj Gubernur Jawa Barat yang dianggap menciderai UU Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.²⁸ Berbeda dengan skripsi penulis yang berfokus menjelaskan pada prosedur dan mekanisme penunjukan

²⁷ Nur Rohim Yunus, “Penggangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah”, *Adalah: Buletin Hukum & Keadilan*, Vol. 2, no. 6, Juli-Desember 2018, hlm. 153.

²⁸ Muhammad Rizky Pranata dan Panhar Makawi, “Tinjauan Umum Terhadap Pengangkatan Anggota Polri Aktif Untuk Menjabat Sebagai Kepala Daerah (Studi kasus: Pengangkatan Komisaris Jenderal (Komjen) Pol Mochammad Iriawan Sebagai PJ Gubernur Jawa Barat)”, *JCA Of Law*, Vol. 1, No. 2, Januari-Juni 2020, hlm. 264.

penjabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada masa transisi Pilkada serentak 2024 dalam perspektif *masalah mursalah*.

Berdasarkan data kajian pustaka di atas dapat disimpulkan bahwa penelitian dalam skripsi ini berbeda dengan penelitian terdahulu. Penelitian terdahulu berfokus pada kewenangan pejabat kepala daerah dalam menerbitkan perizinan, batas waktu maksimal pejabat wakil kepala daerah, dan pengangkatan pejabat kepala daerah dari kalangan anggota perwira TNI dan Polri yang masih aktif. Sementara dalam skripsi ini akan berfokus menjelaskan prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada masa transisi Pilkada serentak 2024 dan melihat dari sisi hukum islam berupa perspektif *masalah mursalah*.

F. Sistematika Pembahasan

Sebagai upaya yang berguna untuk mempermudah dan memperlancar dalam penyusunan serta proses pemahaman penelitian ini secara sistematis, maka kerangka penulisan akan disusun sebagaimana di bawah ini.

Bab pertama, berisi pendahuluan yang merupakan pandangan umum dari penelitian yang hendak diteliti oleh peneliti meliputi latar belakang masalah daripada penelitian berupa alasan pentingnya mengangkat penelitian ini untuk dilakukan. Dilanjutkan dengan definisi operasional, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, serta

sistematika pembahasan dalam penelitian guna menerangkan pentingnya isi daripada setiap sub bab dalam penelitian ini.

Bab kedua, berisi tentang pengisian jabatan kepala daerah dan *maṣlahah mursalah*. Bab ini akan dibagi menjadi dua poin penjelasan berupa; Pertama konsep pengisian pejabat dengan spesifikasi berisi pengertian pejabat kepala daerah, perkembangan pemilihan kepala daerah, konsep pengisian jabatan, dan urgensi kepemimpinan dalam islam; Kedua *maṣlahah mursalah* dengan spesifikasi berisi pengertian, macam-macam, dasar hukum, dan syarat-syarat penggunaan *maṣlahah mursalah*.

Bab ketiga, berisi tentang penjelasan metode penelitian. Dalam skripsi ini berisi metode penelitian yang digunakan oleh penulis. Berisi jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

Bab keempat yakni hasil penelitian. Penulis memaparkan tentang hasil analisis dan pembahasan sekaligus menjawab daripada rumusan masalah dalam penelitian ini. Berupa prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada masa transisi dari akan diadakannya Pilkada secara serentak di tahun 2024 yang terjadi di Indonesia, serta menjelaskan pandangan secara hukum Islam berupa perspektif *maṣlahah mursalah* mengenai penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia pada masa transisi tersebut.

Bab kelima berupa penutup. Memuat tulisan berupa kesimpulan ataupun ringkasan daripada hasil penelitian ini yang sebelumnya telah

dimuat dalam bentuk bab dan sub bab. Serta saran-saran yang penulis tulis terhadap permasalahan yang ada sebagai bahan masukan terkait dengan adanya permasalahan dalam penelitian ini dan dilanjutkan dengan penulisan daftar pustaka disertai juga bahan-bahan lampiran.



BAB II
PENGISIAN JABATAN KEPALA DEARAH DAN
MAŞLAHAH MURSALAH

A. Konsep Pengisian Penjabat

1. Penjabat Kepala Daerah

Penjabat atau pejabat sementara berhubungan erat dengan istilah pejabat. Pejabat adalah orang yang memegang jabatan atau menduduki suatu jabatan atau pangkat. Penjabat merupakan orang yang hanya menjabat suatu jabatan untuk sementara waktu. Penjabat kepala daerah dapat diartikan sebagai seseorang yang menjalankan tugas jabatan kepala daerah untuk sementara waktu atau juga dapat disebut dengan pejabat pengganti. Terdapat beberapa alasan mengapa seseorang dapat menjabat sebagai seorang penjabat atau pejabat pengganti kepala daerah. Berikut beberapa faktor dan penyebab penunjukan pejabat pengganti kepala daerah, antara lain:

a. Pelaksana Harian (Plh)

Pelaksana harian (Plh) dimaknai sebagai pejabat pengganti yang melaksanakan tugas rutin pejabat definitif yang berhalangan sementara. Pengertian tersebut terdapat dalam Pasal 14 ayat (2) huruf a Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.²⁹ Dapat diartikan apabila pejabat definitif yang tidak dapat melaksanakan tugasnya karena berhalangan sementara dalam kurun waktu

²⁹ Rahmazani, "Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Di Masa Transisi Pra Pilkada 2024", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 20, No. 2, 2023, hlm. 201.

sekurang-kurangnya 7 (tujuh hari kerja), maka menjadi sebuah alasan untuk diangkatnya pelaksana harian.³⁰

Berhalangan sementara yang dimaksud misalnya sakit, dinas ke luar negeri, menjalankan ibadah umrah atau haji, dan lain sebagainya. Dapat diartikan apabila wakil kepala daerah menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah, maka wakil kepala daerah dapat diartikan sebagai pejabat pelaksana harian. Keadaan tersebut sebagaimana dimaksud pada Pasal 66 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Ketika kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan tidak melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka sekretaris daerah yang ditunjuk untuk menjalankan tugas dan kewajibannya sendiri serta tugas sehari-hari kepala daerah. Pada situasi ini, sekretaris daerah diartikan sebagai pejabat pelaksana harian (Plh) kepala daerah.³¹

b. Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah

Pelaksana tugas (Plt) dalam Pasal 14 ayat (2) huruf b Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diartikan sebagai pejabat pengganti yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.³² Makna berhalangan tetap secara sederhana adalah seorang pejabat yang tidak akan kembali menduduki jabatan

³⁰ Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/v.20-3/99 tanggal 5 Februari 2016 perihal Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian

³¹ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah* (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 110.

³² Rahmazani, "Problematika Pengisian Jabatan", hlm.201.

yang ditinggalkan dengan berbagai alasan. Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa usulan DPRD sebab didakwa melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun maka diangkatlah wakil kepala daerah atau pejabat dibawahnya untuk melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah yang kemudian bertindak sebagai pejabat pelaksana tugas (Plt) kepala daerah.³³

c. Pejabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah

Pejabat sementara (Pjs) merupakan turunan dari Pasal 70 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Istilah ini digunakan oleh pejabat pengganti ketika pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif maju kembali dalam pemilihan kepala daerah, maka ada kewajiban untuk cuti sepanjang masa kampanye. Sesuai Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 istilah Pjs awalnya disebut Plt, namun berdasarkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 istilah Plt diganti menjadi Pjs. Hal ini bertujuan agar terdapat perbedaan antara cuti kampanye dan berhalangan sementara/tetap.³⁴

Ketentuan Pasal 1 Angka 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74

³³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

³⁴ Rahmazani, "Problematika Pengisian Jabatan", hlm.201.

Tahun 2016 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menyebutkan bahwa penjabat sementara (Pjs) ditunjuk oleh menteri dan berasal dari pejabat tinggi madya/setingkat dalam lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi untuk penjabat sementara (Pjs) gubernur. Penjabat sementara (Pjs) bupati/walikota berasal dari pejabat tinggi pratama dalam pemerintah daerah provinsi atau Kementerian Dalam Negeri atas usulan gubernur. Penjabat sementara bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya dan wajib menyampaikan laporan kepada menteri.³⁵

Penjabat sementara (Pjs) kepala daerah akan berakhir tanggungjawabnya pada saat gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota telah selesai melaksanakan cutinya atau ditunjuknya pelaksana harian gubernur, bupati, dan walikota, atau dilantiknya penjabat gubernur, bupati dan walikota untuk menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah.

d. Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Penjabat (Pj) digunakan ketika jabatan kepala daerah dijabat oleh pejabat pengganti apabila akhir masa jabatan kepala daerah definitif selesai dan kepala daerah tersebut tidak dalam masa cuti kampanye. Sampai dilantiknya kepala daerah baru, posisi tersebut

³⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

diisi oleh Penjabat (Pj) sebagaimana diatur dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Dengan demikian berdasarkan UU Pilkada istilah yang digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dalam masa transisi Pilkada serentak khususnya Pilkada serentak 2024 mendatang ialah penjabat (Pj).³⁶

Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa pejabat pengganti akan melaksanakan tugas kepala dan wakil kepala daerah yang diberhentikan karena berhalangan tetap. Penjabat (Pj) kepala daerah diangkat atas dasar pemberhentian kepala dan wakil kepala daerah karena berhalangan tetap. Seperti pengangkatan penjabat kepala daerah terkait mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang masa jabatannya telah habis dan mengakibatkan kekosongan jabatan kepala daerah. Penjabat kepala daerah akan menjabat sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil pemilihan.³⁷

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjelaskan maksud dari penjabat kepala daerah yaitu penjabat gubernur, penjabat bupati, dan penjabat walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban gubernur, bupati dan walikota dalam jangka waktu tertentu, dimana penjabat gubernur

³⁶ Rahmazani, "Problematika Pengisian Jabatan", hlm.201.

³⁷ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat*, hlm. 120.

ditetapkan oleh presiden dan penjabat bupati serta penjabat walikota ditetapkan oleh menteri.³⁸

Penjabat kepala daerah memiliki tanggung jawab dan wewenang yang sama dengan kepala daerah definitif menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pada umumnya mereka memiliki tanggung jawab dan wewenang yang sama dengan kepala daerah. Namun kewenangannya untuk mewakili kepala daerah masih terbatas karena kehadirannya berdasarkan proses penunjukan bukan hasil dari pemilihan.

Hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, antara lain:

- 1) Melaksanakan mutasi pegawai;
- 2) Membatalkan izin yang dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan pejabat sebelumnya;
- 3) Membuat kebijakan mengenai pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya;
- 4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyenggaraan pemerintah dan program pembangunan pejabat sebelumnya.³⁹

³⁸ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pembatasan kewenangan tersebut dapat dikecualikan apabila telah mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri. Karena memperoleh wewenang secara atributif atas perintah Undang-Undang dan juga diberi secara delegatif oleh presiden dan menteri dalam negeri untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, maka penjabat kepala daerah harus dilantik dan diambil sumpah jabatannya.

Dengan demikian, sampai terpilihnya kepala daerah baru dari hasil Pilkada, penjabat kepala daerah menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah untuk sementara waktu. Setelah kepala daerah baru dilantik secara resmi, maka penjabat kepala daerah melakukan pengalihan tugas jabatannya kepada kepala dan wakil kepala daerah hasil Pilkada serentak. Oleh karena itu, sangat diperlukan adanya penjabat kepala daerah yang benar-benar memahami kondisi daerah dan memiliki kemampuan untuk menciptakan kemajuan bagi daerahnya, maka kandidat dengan kompetensi dan kinerja terbaik harus dihadirkan.⁴⁰

2. Pemilihan Kepala Daerah

Ketentuan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak memberikan definisi atau pengertian secara langsung tentang kepala daerah. Pengertian pemerintah daerah

³⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pegesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

⁴⁰ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat*, hlm. 121.

sebagaimana disebutkan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 yang menyatakan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 kepala daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁴¹

Pengertian kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 24 Ayat (1) bahwa “Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah”. Ayat tersebut menjelaskan bahwa kepala daerah adalah kepala pemerintah di daerah. Struktur pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah yang merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintah daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur sedangkan daerah kabupaten disebut bupati serta untuk daerah kota disebut walikota. Masa jabatan kepala daerah adalah 5 tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.⁴²

Pemberian pengertian kepala daerah dalam hal ini gubernur, bupati, dan walikota adalah kepala pemerintah daerah sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dianggap

⁴¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴² Cynthia Hadita, *Pemakzulan Kepala Daerah (Konsep Dan Penerapan Di Indonesia, Laos, Myanmar, Filipina)* (Malang: Inteligencia Media, 2020), hlm. 19.

tidak konsisten dengan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan “Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” UUD 1945 menyatakan kepala daerah dalam hal ini gubernur, bupati, dan walikota disebut sebagai kepala pemerintahan daerah bukan kepala pemerintah daerah. Akhiran (an) dalam pengertian pemerintahan daerah dan pemerintah daerah sangatlah substansial.⁴³

Ketentuan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sendiri secara limitatif dibedakan pengertian pemerintahan daerah dengan pemerintah daerah. Pemerintahan daerah didefinisikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁴⁴

Kesalahan pemberian pengertian kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kiranya diperbaiki dalam Undang-Undang pemerintahan daerah penggantinya yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23

⁴³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁴ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut walikota.⁴⁵

Pelaksanaan tugas kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah untuk daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati dan untuk daerah kota disebut wakil walikota. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan tugasnya sehari-hari dibantu oleh perangkat daerah.⁴⁶

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa kepala daerah mempunyai tugas:

Pasal 65 Ayat (1)

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

⁴⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁶ Umar Ma'ruf, *Politik Hukum Otonomi Daerah & Pemilihan Kepala Daerah* (Semarang: Unissula Press, 2020), hlm. 81-83.

Pasal 65 Ayat (2)

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

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat 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.

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah atau biasa disebut dengan Pilkada atau pilukada adalah pemilihan umum untuk memilih pasangan calon kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik (parpol) atau gabungan parpol dan perseorangan. Pelaksanaan pemilu dan pemilihan di Indonesia bertujuan sebagai sebuah mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*). Pelaksanaan pemilu merupakan bentuk pemindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin. Pemilu juga sebagai sarana mobilisasi menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik yang ada di Indonesia.⁴⁷

Penyelenggaraan Pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2004 secara langsung telah mengilhami dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada) secara langsung. Hal ini didukung pula dengan semangat otonomi daerah yang telah digulirkan

⁴⁷ Agustri dan Amiruddin Sijaya, *Menyongsong Pemilu dan Pilkada Serentak Tahun 2024 di Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit Samudra Biru, 2021), hlm. 2.

pada tahun 1999. Oleh karena itulah, sejak tahun 2005 telah diselenggarakan Pilkada secara langsung baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Penyelenggaraan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.⁴⁸ Pasangan calon yang akan berkompetisi dalam Pilkada adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pilkada masuk dalam rezim pemilu setelah disahkannya Undang-Undang nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Sehingga sampai saat ini pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih dikenal dengan istilah Pemilukada atau Pilkada. Kemudian pada tahun 2008 tepatnya setelah berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasangan calon yang dapat turut serta dalam pemilukada tidak hanya pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, tetapi juga dapat perseorangan.⁴⁹

Kedaulatan rakyat yang tercermin dalam proses demokrasi terus berkembang pesat di Indonesia. Setelah sukses dengan pemilihan presiden secara langsung pada 2004, 2009, dan 2014, serta Pilkada langsung tahun 2005. Praktik Pilkada secara langsung di Indonesia mulai

⁴⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁹ Agustri dan Amiruddin Sijaya, *Menyongsong Pemilu*, hlm. 34-35.

dilaksanakan pada tahun 2005 di Kutai Kartanegara dengan menggunakan sistem pemilihan langsung walaupun belum sempurna namun memberikan harapan bagi perbaikan daerah. Pilkada langsung di daerah sejatinya dapat mempercepat proses pertumbuhan dan kemajuan di daerah.⁵⁰

Fungsi penting Pilkada langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah:

- a. Memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah.
- b. Melalui Pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program, serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
- c. Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopang. Oleh karena itu, Pilkada sebagai bagian dari Pemilu harus dilaksanakan secara demokratis sehingga betul-betul dapat memenuhi peran dan fungsi tersebut. Pelanggaran dan kelemahan yang dapat menyesatkan atau membiaskan esensi demokrasi dalam Pilkada harus diperbaiki dan dicegah.

⁵⁰ Stepri Anriani, *Intelijen Dan Pilkada Pendekatan Strategis Menghadapi Dinamika Pemilu* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2018), hlm. 102.

Dalam konteks perkembangan demokrasi, penyelenggaraan Pilkada langsung memiliki arti sebagai berikut:⁵¹

- a. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung.
- b. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 bahwa gubernur, bupati dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.⁵² Hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- c. Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.
- d. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam Pilkada langsung 2005, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk

⁵¹ Suparno, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kelebihan dan Kekurangannya", *Jurnal Mimbar Administrasi*, Vol. 2, No. 1, April 2018, hlm. 3.

⁵² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pembukaan.

meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

- e. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, kuota kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari Pilkada langsung ini.⁵³

Pada prinsipnya pelaksanaan Pilkada di era reformasi dapat dibagi dalam tiga periode yakni:

- a. Periode Tahun 2005-2008

Pada periode ini Pilkada masih masuk dalam rezim pemerintahan daerah serta mengalami dinamika yang cukup signifikan di daerah. Sepanjang periode tersebut masyarakat di tingkat lokal, mulai dari provinsi, kabupaten, kota, sibuk memilih pemimpin mereka melalui Pilkada. Euforia itu disambut dengan gegap gempita karena sebelumnya pemimpin dipilih oleh melalui DPRD. Kelemahan mendasar pada Pilkada episode awal karena masih dimasukkan dalam rezim pemerintah daerah, belum rezim Pemilu.

⁵³ Suparno, "Pemilihan Kepala", hlm. 3.

Perdebatan polemik pilihan Pilkada sebagai rezim pemerintahan daerah atau rezim pemilihan umum, dimulai sejak adanya Putusan MK terhadap Perkara Nomor 072,073/PUU-II/2004. Berdasarkan putusan itu, Pilkada secara langsung ditetapkan berada di bawah rezim pemerintahan daerah. Putusan MK Nomor 72– 73/PUU/2004 menempatkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai bagian dari rezim Pemilu.⁵⁴

b. Periode 2010-2013

Berdasarkan permasalahan pada Pilkada pada periode awal, maka dilakukan perubahan yakni dengan memasukkan Pilkada sebagai rezim Pemilu. Implikasi dari perubahan yakni pada regulasi. Salah satu regulasi penting yakni dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Melalui produk itu juga mengukuhkan Pemilukada sebagai salah satu jenis Pemilu di Indonesia. Hal itu dapat dilihat pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menyebutkan bahwa “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”⁵⁵

⁵⁴ Akhmad Rizal, “Pemilukada Serentak 2024: Dinamika, Urgensi, dan Tantangan”, *Indonesian Annual Conference Series*, Vol. 1, 2022, hlm. 137

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

c. Periode Pilkada serentak (2015)

Amanah dari Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian berubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 memiliki catatan tersendiri dalam sejarah hukum dan politik nasional. Inilah Undang-Undang yang materinya pokoknya begitu lama diperdebatkan, sempat dicampakkan DPR dan pemerintah, lalu diprotes rakyat dengan berbagai cara di semua daerah, sehingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terpaksa mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu No 1/2014). UU No 1/2015 adalah bentuk lain dari Perppu No 1/2014.

Setelah DPR menerima peraturan tersebut untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang pada 20 Januari 2015. Secara khusus Pilkada serentak tahun 2024 diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia 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.⁵⁶

⁵⁶ Akhmad Rizal, "Pemilukada Serentak", hlm. 138.

3. Konsep Pengisian Jabatan

Secara etimologis kata jabatan berasal dari kata dasar “jabat” yang ditambah akhiran -an yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan”.⁵⁷

E. Utrecht menyatakan bahwa “jabatan” adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subjek hukum (*persoon*) berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen*), baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat. Jabatan dapat menjadi pihak dalam suatu perselisihan hukum (*process party*) baik di luar maupun pada pengadilan perdata dan administrasi. Wewenang dapat dijalankan apabila “jabatan” sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut “pejabat” yaitu “manusia” atau “badan”, dengan kata lain disebut “pemangku jabatan”. Melalui perantara “pejabat” maka “jabatan” dapat melaksanakan kewajibannya.⁵⁸

Moekijat menyebutkan bahwa jabatan adalah sekumpulan wewenang, tugas, tanggung jawab yang dikerjakan oleh pejabat dalam waktu tertentu.⁵⁹ Adapun menurut Logeman jabatan merupakan “... lingkungan kerja awet dan digaris batasi yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh

⁵⁷ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan Dan Jabatan* (Jakarta: sinar grafika, 2017), hlm. 75.

⁵⁸ Novianto M.Hantoro, “Klasifikasi Jabatan Dalam Kelembagaan Neagara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol.7, No.2, November 2016, hlm. 150.

⁵⁹ Johanis Willian Paraeng, dkk, “Analisis Penempatan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintahan Kabupaten Sangihe (Studi Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe)”, *Jurnal Governance*, Vol. 1, No. 2, 2021, hlm. 4.

mereka sebagai pribadi. Sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas.”

Bagir Manan menyatakan jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Pada dasarnya jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau yang dilekatkan padanya bersifat abstrak dan statis. Jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi konkret dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan harus ada pemangku jabatan yaitu para pejabat sebagai orang per orang (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegeheid*) untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu.⁶⁰

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme memberikan makna istilah “pejabat negara” sebagai pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sementara definisi lain terdapat dalam Undang-Undang Nomor 99 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, di dalam Pasal 1 ayat (4) menyebutkan bahwa “pejabat negara” adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/ tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan pejabat negara yang

⁶⁰ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah*, hlm. 90.

ditentukan oleh Undang-Undang.⁶¹ Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, istilah jabatan yang terdapat dalam pemerintahan hanya mengenal dengan istilah “jabatan negara”, “jabatan pemerintahan”, “jabatan karier”, dan “penyelenggara jabatan”.

Guna menjalankan fungsi organisasi dibutuhkan pejabat untuk menjalankan jabatan. Menurut Logemann banyak metode yang dapat digunakan dalam pengisian jabatan. Hal tersebut meliputi pewarisan, pengangkatan, pemilihan, pemangkuan karena jabatan (pada gabungan jabatan yang dipegang sekarang). Segala keanekaragaman metode pengisian jabatan sungguh-sungguh pada dasarnya hanya ada 2 pilihan yakni pengisian jabatan dibuat dengan menggantungkan pada persetujuan kehendak rakyat atau tidak tergantung pada persetujuan kehendak rakyat.⁶²

Menurut Harun Al-Rasyid pengisian jabatan dapat dilakukan dengan cara pengangkatan, pemilihan, pewarisan yang sifatnya turun-temurun, penggiliran atau rotasi, pemangkuan karena jabatan (*ex pfficio*) dan lain sebagainya. Menurut Bagir Manan berdasarkan kriteria pertanggungjawaban pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi tiga yaitu pengisian jabatan dengan pemilihan, pengisian jabatan dengan pengangkatan, dan pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan serta pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan). Adapun menurut I Gde Panjta Astawa, pengisian jabatan

⁶¹ May Lim Charity, “Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 01, Maret 2016, hlm. 3.

⁶² Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah*, hlm. 91.

dapat dibedakan menjadi 3 pola yakni, pengisian jabatan dengan pemilihan (*election*), pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*), dan pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan.⁶³

Dalam tatanan praktik, di dalam negara berisi berbagai lingkungan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Lingkungan jabatan dalam organisasi dapat dibedakan dengan berbagai cara yaitu: Pertama, dibedakan antara jabatan alat kelengkapan negara (yang disebut juga dengan jabatan organ negara atau jabatan Lembaga negara) dan jabatan penyelenggara administrasi negara. Kedua, dibedakan antara jabatan politik dengan bukan jabatan politik. Ketiga, dibedakan antara jabatan yang secara langsung bertanggungjawab dan berada dalam kendali atau pengawasan public dan jabatan yang secara tidak langsung bertanggungjawab dan berada dalam kendali atau pengawasan publik. Keempat, dibedakan pula antara jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan yang secara tidak langsung melakukan pelayanan umum.⁶⁴

4. Urgensi Kepemimpinan Dalam Islam

Menurut para pemikir muslim, keberadaan pemimpin adalah sebuah keharusan (wajib/fardhu). Kewajiban itu didasarkan pada ijma' (*consensus*) para sahabat dan tabi'in (para cendekiawan setelah masa sahabat). Namun para pemikir muslim berbeda pendapat tentang sumber

⁶³ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah*, hlm. 92.

⁶⁴ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah*, hlm. 93.

argumentasi kewajiban itu. Sebagian berpendapat, kewajiban adanya kepemimpinan didasarkan pada argumentasi rasional (*aqli*) belaka, bukan bersumber dari syariat. Sementara sebagian lainnya menganggap kewajiban itu berasal dari ketentuan syariat (agama).

Ibn Khaldun menjelaskan, kelompok pertama (*aqli*), berpendapat bahwa yang membuat jabatan itu wajib menurut rasio adalah kebutuhan manusia pada organisasi dan ketidakmungkinan mereka hidup secara sendiri-sendiri. Salah satu akibat logis dari adanya organisasi (masyarakat) adalah munculnya silang pendapat dan *tanazu'* (perselisihan). Selama tidak ada penguasa/pemimpin yang bisa mengendalikan silang pendapat itu, maka selama itu pula akan selalu timbul keributan dan kekacauan, yang selanjutnya akan mengakibatkan hancur dan musnahnya umat manusia.⁶⁵

Pendapat tersebut disanggah oleh Ibn Khaldun. Menurutnya, ada silang pendapat dan *tanazu'* (perselisihan) tidak mesti dihilangkan dengan kepemimpinan. Keduanya bisa dihilangkan dengan banyak cara, seperti adanya pemimpin selain juga dengan ikhtiar pada masyarakat untuk menghindari perselisihan dan perilaku dhalim, atau juga dengan adanya syariat. Ibn Khaldun menegaskan bahwa kewajiban mendirikan kepemimpinan bersumber dari syariat melalui *ijma'*. Lebih jauh dijelaskan, keberadaan kepemimpinan (al-mulk, kerajaan, raja, penguasa) muncul dari keharusan umat manusia untuk hidup bermasyarakat dan

⁶⁵ Ila Kholilah, "Urgensi Kepemimpinan Dalam Islam", *An-Nidhom*, Vol. 1, No. 1, 2016, hlm.118.

dari penaklukan serta paksaan yang merupakan sisa-sisa sifat amarah dan kebinatangan manusia.

Seringkali sebagian penguasa berlaku menyimpang dengan memberi beban yang keterlaluhan kepada rakyatnya demi kepentingan pribadi. Akibatnya, peraturan-peraturan yang dibuat oleh sang penguasa seringkali tidak ditaati oleh rakyat. Karena itu, diperlukan peraturan (hukum) yang bisa diterima dan ditaati rakyat sebagaimana yang terjadi pada bangsa Persia dan bangsa-bangsa lain. Tiada suatu negara pun dapat tegak dan kuat tanpa hukum demikian. Apabila peraturan itu dibuat oleh cendekiawan dan para elite bangsa, maka pemerintahan itu disebut sebagai negara berdasar atas rasio (*aql*). Namun bila peraturan itu bersumber dari ketentuan Allah melalui rasul-Nya, maka pemerintahan itu disebut berdasar atas agama (*syariat*).⁶⁶

Pemerintahan berdasar agama ini sangat bermanfaat bagi kehidupan duniawi dan ukhrawi bangsa itu. Pada aras ini, Ibn Taymiyah memandang keberadaan pemerintahan atau kepemimpinan (*wilayah umur al-nass*, otoritas yang mengelola kepentingan bersama) merupakan sebagian dari kewajiban_kewajiban agama yang terpenting (*a'dham*). Hal itu karena kemaslahahan umat manusia tidak akan sempurna dan agama tidak akan tegak tanpa adanya kepemimpinan. Sebegitu pentingnya kepemimpinan, sehingga Rasulullah SAW mewajibkan tiga

⁶⁶ Ahmad Khoirul Fata, "Kepemimpinan Dalam Perspektif Pemikiran Politik Islam", *Jurnal Review Politik*, Vol. 02, No. 01, Juni 2012, hlm. 4.

orang yang sedang bepergian untuk memilih salah satunya sebagai pemimpin.

إِذَا حَرَجَ ثَلَاثَةٌ فِي سَفَرٍ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ

“Apabila ada tiga orang diantara kamu keluar dalam satu perjalanan, maka hendaklah mereka mengangkat salah seorang diantara mereka sebagai pemimpin.” (HR. Abu Daud)

Selain itu, keberadaan pemimpin juga untuk menegakkan kebenaran dan menghapuskan kemungkaran (*amr ma'ruf nahi munkar*). Ibn Taimiyah menegaskan bahwa pemimpin merupakan bayangan Tuhan di muka bumi (*dhillu Allah fi al-ard*). Allah mengutus Rasul-Nya hakekatnya untuk memimpin ummat agar dapat keluar dari kegelapan menuju cahaya kehidupan. Adanya kepemimpinan, suatu ummat atau komunitas akan selalu eksis dan berkembang menuju kebaikan.⁶⁷

Demikian pula terdapat peristiwa sejarah pembaiatan terhadap Abu Bakar As-Shiddiq di Saqifah Bani Saidah sesaat pasca wafatnya Rasulullah SAW. Hal ini menjadi bukti nyata lainnya betapa pentingnya arti kepemimpinan dalam Islam. Dapat dibayangkan oleh kita pada saat jasad Rasulullah belum dikebumikan, justru para sahabat terlebih dahulu bermusyawarah untuk memilih khalifah pengganti Nabi SAW. Mengingat prosesi pemakaman beliau yang agung dan mulia adalah kebutuhan yang sangat mendesak untuk disegerakan, karena hukum menyelenggarakannya itu adalah wajib disegerakan. Namun demikian

⁶⁷ Ila Kholilah, “Urgensi Kepemimpinan Dalam Islam”, hlm. 120.

para shahabat menanggukannya agar kepemimpinan kaum muslimin tidak mengalami kevakuman.⁶⁸

Urgensi masalah kepemimpinan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diungkapkan oleh Ibn Taimiyyah dalam hal ini banyak dijadikan sebagai sumber rujukan. Diantara riwayat yang ia ungkapkan adalah sebagai berikut:

السُّلْطَانُ ظِلُّ اللَّهِ فِي الْأَرْضِ

“Sesungguhnya pemimpin itu adalah bayangan Allah di muka bumi ini”(Taimiyyah, 1997: 217).

ستون سنة من إمام جائر أصلح من ليلة واحدة بلا سلطان

“60 tahun dipimpin oleh pemimpin yang zalim jauh lebih baik daripada satu malam tanpa ada seorang pemimpin” (Taimiyyah, 1997: 217).⁶⁹

B. *Maṣlahah Mursalah*

1. Pengertian *Maṣlahah Mursalah*

Maṣlahah mursalah terdiri dari dua kata yakni *maṣlahah* dan *mursalah*. *Maṣlahah* berasal dari kata “*shalaha*” (صَلَح) dengan penambahan “*alif*” diawalnya sehingga memiliki arti kata “baik” yang merupakan lawan kata dari “*fasâd*” yang berarti “buruk” atau “rusak”. Bentuk tersebut merupakan mashdar dengan arti kata *shalâh* (صَلَاح) yaitu “manfaat” atau “terlepas dari padanya kerusakan”.

⁶⁸ Isnen Azhar, “Kepala Negara Non Muslim Menurut Ibnu Taimiyah (661-728H)”, *Al-Fikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*, Vol. 18, No. 1, Januari-Juni 2019, hlm. 288.

⁶⁹ Isnen Azhar, “Kepala Negara Non Muslim Menurut Ibnu Taimiyah”, hlm.289.

Pengertian *maṣlahah* dalam bahasa Arab berarti “perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia”. Secara umum ialah setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau kesenangan; atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemadharatan atau kerusakan. Jadi setiap yang mengandung manfaat patut disebut dengan *maṣlahah*. Dengan begitu *maṣlahah* mengandung dua sisi yang menarik atau mendatangkan kemaslahatan dengan menolak atau menghindarkan kemadharatan.⁷⁰

Secara terminologis terdapat beberapa pendapat para ulama dalam mendefinisikan arti dari *maṣlahah* yakni:

- a. *Maṣlahah* menurut Imam al-Ghazali adalah upaya memelihara tujuan hukum Islam yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda. Setiap hal yang dimaksudkan untuk memelihara tujuan hukum Islam yang lima tersebut disebut *maṣlahah*. Sebaliknya, setiap hal yang merusak atau menafikan tujuan hukum Islam yang lima tersebut disebut mafsadat, yang oleh karena itu upaya menolak dan menghindarkannya disebut *maṣlahah*.⁷¹
- b. *Maṣlahah* menurut al-Khawarizmi adalah memelihara *maqasid al-Syariah* dengan cara melakukan penghindaran terhadap

⁷⁰ Kutbuddin Aibak, *Metodologi Pembaruan Hukum Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 187-188.

⁷¹ Nur Asiah, “Maslahah Menurut Konsep Imam Al Ghazali”, *Diktum: Jurnal Syariah Dan Hukum*, Vol. 18, No. 1, Juli 2020, hlm. 123.

kemafsadahan. Definisi ini memiliki dimensi yang lebih sempit dari definisi al-Ghazali, sebab dalam pandangan al-Khawarizmi, *maṣlahah* ialah sesuatu yang bertujuan menghindari mafsadah semata. Padahal meraih kemanfaatan juga tidak kalah penting. Namun beberapa pakar menjelaskan meskipun al-Khawarizmi tidak mengurai sisi yang kedua, namun secara tidak langsung hal tersebut telah tercakup dalam pengertian tersebut, karena kedua hal tersebut tidak dapat dipisahkan.⁷²

- c. Menurut Said Ramadhan al-Buthi pada dasarnya semua aktivitas yang dilakukan umat manusia ialah untuk memwujudkan *maṣlahah*. Baik *maṣlahah* untuk dirinya atau orang lain. Artinya Al-Buthi memandang bahwa *maṣlahah* itu adalah *ghayah fihriyyah* (kondisi puncak naluri) manusia. Kemudian menurut Al-Buthi, *maṣlahah* merupakan setiap hal yang memberikan kemanfaatan sesuai dengan yang diinginkan oleh syariat untuk kepentingan hambanya dalam menjaga kelima pokok komponen maqahid al-Syariah disesuaikan dengan urutan tertentu.
- d. Al-‘Iez Ibn Abdi al-Salam memberikan arti pada *maṣlahah* dalam bentuk hakikatnya dengan “kesenangan dan kenikmatan”. Sedangkan bentuk majazinya adalah sebab-sebab yang mendatangkan kesenangan dan kenikmatan tersebut. Arti ini

⁷² Moh. Usman, “Maslahah Mursalah Sebagai Metode Istibath Hukum Perspektif Al-Thufi Dan Al-Qaradhawi”, *Al-Mashlahah: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 08, No. 1, Mei 2020, hlm. 86.

didasarkan pada prinsip ada empat bentuk manfaat, yaitu kelezatan dan sebab-sebabnya serta kesenangan dan sebab-sebabnya.

Dari beberapa definisi tentang *masalahah* dengan rumusan yang berbeda tersebut dapat disimpulkan bahwa *masalahah* ialah sesuatu yang dipandang baik oleh akal sehat karena mendatangkan kebaikan dan menghindarkan keburukan (kerusakan) bagi manusia serta sejalan dengan tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum.⁷³

Al-mursalah adalah isim maf'ul (objek) dari fi'il madhi dalam bentuk *tsulasi* dengan tambahan huruf "alif" di pangkalnya yaitu *arsala*. Secara etimologi artinya terlepas, bebas. Kata terlepas dan bebas bila dikaitkan dengan kata *masalahah*. Maksudnya ialah "terlepas atau bebas dari keterangan yang menunjukkan boleh atau tidak bolehnya dilakukan". *Maslahah mursalah* terdiri dari dua kata yang hubungan keduanya dalam bentuk sifat-mausuf, atau dalam bentuk khusus yang menunjukkan bahwa ia merupakan bagian dari *al-maslahah*.⁷⁴

Berikut ini beberapa definisi *masalahah mursalah* dari para ulama:

- a. Al-Ghazali, apa-apa (*masalahah*) yang tidak ada bukti baginya dari *syara'* dalam bentuk *nash* tertentu yang membatalkannya dan tidak ada yang memerhatikannya.
- b. As-Syaukani, *masalahah* yang tidak diketahui apakah *syari'* menolaknya atau memperhitungkannya.

⁷³ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid 2* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 325.

⁷⁴ Hendri Hermawan Adinugraha dan Mashudi, "Al-Maslahah Al-Mursalah dalam Penetapan Hukum Islam", *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Vol. 4, No. 1, 2018, hlm. 65.

- c. Ibnu Qudamah, *maṣlahah* yang tidak ada bukti petunjuk tertentu yang membatalkannya dan tidak pula yang memerhatikannya.
- d. Yusuf Hamid al-Alim, apa-apa (*maṣlahah*) yang tidak ada petunjuk *syara'* tidak untuk membatalkannya, juga tidak untuk memerhatikannya.
- e. Jalaluddin Abd ar-Rahman, *maṣlahah* yang selaras dengan tujuan *syari'* dan tidak ada petunjuk tertentu yang membuktikan tentang pengakuannya atau penolakannya.
- f. Abdul Wahab al-Khallaf, *maṣlahah mursalah* ini ialah *maṣlahah* yang tidak ada dalil *syara'* datang untuk mengakuinya atau menolaknya.
- g. Muhammad Abu Zahrah, *maṣlahah* yang selaras dengan tujuan syariat Islam dan tidak ada petunjuk tertentu yang membuktikan tentang pengakuannya atau penolakannya.⁷⁵
- h. Menurut Amir Syarifuddin terdapat dua bentuk *maṣlahah* yaitu:
 - 1) Mewujudkan manfaat, kebaikan dan kesenangan untuk manusia yang disebut *jalb al-Manafi'* (membawa manfaat). Kebaikan dan kesenangan ada yang dirasakan langsung oleh orang melakukan sesuatu perbuatan yang diperintahkan, tetapi ada juga kebaikan dan kesenangan dirasakan setelah perbuatan itu dilakukan, atau dirasakan hari kemudian, atau bahkan Hari

⁷⁵ Hendri Hermawan Adinugraha dan Mashudi, "Al-Maslahah Al-Mursalah", hlm. 65.

Kemudian (akhirat). Segala perintah Allah swt berlaku untuk mewujudkan kebaikan dan manfaat seperti itu.

- 2) Menghindari ummat manusia dari kerusakan dan keburukan yang disebut *dar'u al-Mafasid*. Kerusakan dan keburukan pun ada yang langsung dirasakannya setelah melakukan perbuatan yang dilarang, ada juga yang merasakan sesuatu kesenangan ketika melakukan perbuatan dilarang itu, tetapi setelah itu yang dirasakannya adalah kerusakan dan keburukan. Misalnya: berzina dengan pelacur yang berpenyakit atau meminum minuman manis bagi yang berpenyakit gula.

Berdasarkan definisi tentang *maşlahah mursalah* di atas, jika dilihat dari segi redaksi nampak adanya perbedaan, tetapi dilihat dari segi isi pada hakikatnya ada satu kesamaan yang mendasar, yaitu menetapkan hukum dalam hal-hal yang sama sekali tidak disebutkan dalam al-Qur'an maupun as-Sunnah, dengan pertimbangan untuk kemaslahatan atau kepentingan hidup manusia yang bersendikan pada asas menarik manfaat dan menghindari kerusakan.⁷⁶

2. Macam-Macam *Maşlahah*

Para ahli ushul fiqh mengemukakan beberapa pembagian *maşlahah* dilihat dari beberapa segi. Dari segi kualitas dan kepentingan kemaslahatan dibagi menjadi 3 macam, yakni:

⁷⁶ Hendri Hermawan Adinugraha dan Mashudi, "Al-Maslahah Al-Mursalah", hlm. 66.

a. *Maşlahah Dharuriyat*

Kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat dengan kata lain *al-Maşlahah al-Dharuriyyah* (kebutuhan primer) adalah kebutuhan mendasar yang menyangkut mewujudkan dan melindungi eksistensi lima pokok yaitu: memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Menurut para ahli usul fikih, kelima kemaslahatan ini disebut *al-Masalih al-Khamsah*. Apabila kemaslahatan ini hilang, maka kehidupan manusia akan bisa hancur karenanya, dan tidak akan selamat baik di dunia maupun di akhirat.⁷⁷

Menurut al-Syathibiy dari kelima hal tersebut maka agama dan dunia dapat berjalan seimbang dan apabila dipelihara akan dapat memberikebahagiaan bagi masyarakat dan pribadi. Contohnya, memeluk agama yang baik (berkaitan dengan ibadah, aqidah, maupun muamalah), memelihara jiwa dengan Allah mensyariatkan hukum seperti *qishash*, memelihara akal dengan melarang meminum minuman keras karna akan merusaknya, memelihara keturunan dengan cara mengikuti syariat berupa nikah, dan memelihara harta dengan adanya hukuman bagi para perampok/pencuri setiap harta.

⁷⁷ Salma, "Maslahah Dalam Perspektif Hukum Islam", Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah, Vol. 10, No. 2, 2012, hlm. 6.

b. *Maṣlahah Hajiyyah*

Kemaslahatan yang dibutuhkan untuk menyempurnakan kemaslahatan pokok atau mendasar sebelumnya yang berbentuk keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan mendasar manusia. Misalnya, dalam bidang ibadah diberi keringanan untuk meringkas (*qashr*) sholat ketika sedang dalam perjalanan/musafir, dalam bidang muamalah melakukan kerjasama dalam pertanian/perkebunan, dll.⁷⁸

c. *Maṣlahah Tahsiniyat*

Kemaslahatan yang sifatnya pelengkap berupa keluasaan yang dapat melengkapi kemaslahatan sebelumnya. Misalnya, dianjurkan untuk memakai pakaian yang bagus-bagus, melakukan ibadah dan amalan sunnah, berbagai cara menghilangkan najis, dan lain sebagainya.⁷⁹

Dilihat dari segi kandungan *maṣlahah*, maka ia dapat dibedakan menjadi:

- a. *Maṣlahah al-'Ammah*, yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum itu tidak berarti untuk kepentingan semua orang tapi bisa saja untuk kepentingan mayoritas umat. Misal, para ulama membolehkan membunuh penyebar *bid'ah* yang dapat merusak aqidah umat karena menyangkut orang banyak.

⁷⁸ Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001), hlm. 115.

⁷⁹ Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1*, hlm. 116.

- b. *Maṣlahah al-Khashshah*, yaitu kemaslahatan pribadi. Dan ini sangat jarang sekali seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan seseorang yang dinyatakan hilang (*maqfud*).⁸⁰

Dilihat dari segi berubah atau tidaknya *maṣlahah*, Mushtafa al-Syalabi membaginya kepada dua bagian, yaitu:

- a. *Maṣlahah al-Tsabitah*, yaitu kemaslahatan yang bersifat tetap, tidak berubah sampai akhir zaman. Misalnya, berbagai kewajiban ibadah seperti shalat, puasa, zakat, dan haji.
- b. *Maṣlahah al-Mutaghayyirah*, yaitu kemaslahatan yang berubah-ubah sesuai dengan perubahan tempat, waktu, dan subyek hukum. Kemaslahatan ini berkaitan dengan permasalahan muamalah dan adat kebiasaan.⁸¹

Dilihat dari segi keberadaan *maṣlahah*, menurut *syara'* terbagi menjadi:

- a. *Maṣlahah al-Mu'tabarah*, yaitu kemaslahatan yang didukung oleh *syara'* baik dalam al-Qur'an maupun as-Sunnah. Lebih jelasnya terdapat dalil khusus yang menjadi dasar bentuk dan jenis kemaslahatan tersebut. Misalnya untuk memelihara jiwa, disyari'atkan hukum *qishas* bagi pembunuh yang melakukannya dengan sengaja dan bukan karena haknya (Q.S. (2): 179). Contoh lainnya, hukuman atas orang yang meminum minuman keras dalam hadis Rasulullah SAW difahami secara berlainan oleh para ulama

⁸⁰ Muksana Pasaribu, "Maslahat dan Perkembangannya Sebagai Dasar Penetapan Hukum Islam", *Jurnal Justicia*, Vol. 1, No. 04, Desember 2014, hlm. 355.

⁸¹ Muksana Pasaribu, "Maslahat dan Perkembangannya", hlm. 356.

fiqh, disebabkan perbedaan alat pemukul yang dipergunakan Rasulullah SAW ketika melaksanakan hukuman bagi orang yang meminum minuman keras.⁸²

- b. *Maṣlahah al-Mulghah*, yaitu kemashlahatan yang ditolak oleh *syara'* karena bertentangan dengan ketentuan *syara'* atau dengan kata lain mashlahat yang dibatalkan oleh dalil syari'at atau dilarang penggunaannya. Pembatalan seperti ini karena manfaatnya lebih kecil dari mudaratnya atau bahkan karena manfaatnya dapat menimbulkan mudarat. Mashlahat seperti ini dianggap mulghah (tidak terpakai) oleh syari'at. Misalnya *syara'* menentukan bahwa orang yang melakukan hubungan seksual di siang hari bulan Ramadhan dikenakan hukuman dengan memerdekakan budak, atau puasa dua bulan berturut-turut, atau memberi makan 60 orang fakir miskin. Adapun al-Laits ibn Sa'ad, menetapkan hukuman puasa dua bulan berturut-turut bagi seseorang (penguasa Spanyol) yang melakukan hubungan seksual dengan istrinya di siang hari Ramadhan. Para ulama memandang hukum ini bertentangan dengan hadits Rasulullah di atas, karena bentuk-bentuk hukuman itu harus diterapkan secara berturut-turut. Oleh sebab itu, para ulama ushul fiqh memandang mendahulukan hukuman puasa dua bulan berturut-turut dari memerdekakan budak merupakan kemashlahatan yang bertentangan dengan kehendak *syara'*; hukumnya batal.

⁸² Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1*, hlm. 117.

Kemashlahatan seperti ini, menurut kesepakatan para ulama, disebut dengan *mashlahah al-Mulghah* dan tidak bisa dijadikan landasan hukum.⁸³

- c. *Maṣlahah al-Mursalah*, yaitu kemashlahatan yang keberadaannya tidak didukung syara' dan tidak pula dibatalkan/ditolak syara' melalui dalil yang rinci. Maslahat ini dikatakan *mursalah* karena ia terlepas dari dalil yang mengesahkan ataupun membatalkannya. Ia merupakan maslahat mutlaq, yang tidak memiliki kaitan atau gantungan khusus pada teks syari'at. Dalam bahasa al-Ghazali, mashlahat seperti ini disebut dengan Istislah, sementara Abdul Wahab Khalaf menamakannya dengan *Munasib Mursal*.⁸⁴

3. Landasan Hukum *Maṣlahah*

Terdapat beberapa landasan hukum maupun dalil mengenai berlakunya *maṣlahah* diantaranya, yaitu:

a. Al-Quran

Ayat al-Quran yang dijadikan dasar berlakunya *maṣlahah* terdapat dalam firman Allah SWT Q.S. al-Anbiya (21): 107 :

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

“Kami tidak mengutus engkau (Nabi Muhammad), kecuali sebagai rahmat bagi seluruh alam.”⁸⁵

⁸³ Saepul Aziz, “Maslahah Mursalah Dalam Kedudukannya Sebagai Sumber Hukum Islam”. www.jabar.kemenag.go.id. Diakses 17 Juli 2023.

⁸⁴ Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1*, hlm. 118.

⁸⁵ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: PT. Pantja Cemerlang, 2014), hlm. 331.

Ayat di atas menjelaskan bahwa Nabi Muhammad SAW diutus ke dunia ini sebagai rahmat bagi alam semesta. Hakikat rahmat itu sendiri sebenarnya adalah kemaslahatan manusia.⁸⁶

Dalam Q.S. Yunus (10): 57:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَتْكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي الصُّدُورِ وَهُدًى وَرَحْمَةٌ
لِّلْمُؤْمِنِينَ

“Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman.”⁸⁷

Dalam Q.S. an-Nahl (16): 90:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ
وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

“Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi bantuan kepada kerabat, dan dia melarang (melakukan) perbuatan keji, Kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran agar kamu dapat mengambil pelajaran.”⁸⁸

b. Hadis

Hadis yang digunakan sebagai landasan di atas berlakunya *maṣlahah* yaitu hadist yang dikemukakan oleh Ibnu Majah bahwa Rasulullah SAW bersabda:

لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ

“Janganlah kamu memudharatkan (diri sendiri) dan jangan pula memudharatkan (orang lain)”.

⁸⁶ Ach. Faiddi Haris, *The Spirit Of Islamic Law: Membongkar Teori Berhukum Statis Menuju Hukum Islam Dinamis* (Yogyakarta: Suka-Press, 2012), hlm. 73.

⁸⁷ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an*, hlm. 215.

⁸⁸ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an*, hlm. 277.

c. Kaidah Fikih

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya: “Menolak kerusakan harus didahulukan dari pada mendatangkan kemaslahatan”.⁸⁹

Terdapat kaidah fikih lainnya yang berbunyi:

الضَّرُّ يُزَالُ

Artinya: “Kemudahan itu hendaklah dihilangkan.”(As-Suyuthi, t.t: 57)⁹⁰

Para ulama yang menjadikan *al-maṣlaḥah al-mursalah* sebagai salah satu dalil *syara'*, menyatakan bahwa dasar hukum *al-maṣlaḥah al-mursalah*, ialah:

- a. Persoalan yang dihadapi manusia selalu berkembang, demikian pula kepentingan dan keperluan hidupnya. Kenyataan menunjukkan bahwa banyak hal-hal atau persoalan tidak terjadi pada masa Rasulullah SAW kemudian terjadi pada masa sesudahnya. Bahkan ada yang tidak terdapat dalam dalil *syara'* untuk memecahkan hal-hal yang demikian berarti akan sempitlah kehidupan manusia. Dalil yang dapat menetapkan manakah yang merupakan kemaslahatan manusia dan mana yang tidak sesuai dengan dasar-dasar umum dari agama islam.

⁸⁹ Duski Ibrahim, *Al-Qawaid Al-Fiqhiyah (Kaidah-Kaidah Fiqih)* (Palembang: CV Amanah, 2019), hlm. 84.

⁹⁰ Duski Ibrahim, *Al-Qawaid Al-Fiqhiyah* hlm .78.

b. Sebenarnya para sahabat, *tabi'in*, *tabi'it tabi'in* dan para ulama yang datang sesudahnya telah melaksanakannya, sehingga mereka dapat segera menetapkan hukum sesuai dengan kemaslahatan kaum muslimin pada masa itu. Khalifah Abu Bakar telah mengumpulkan al-Quran. Khalifah Umar telah menetapkan talak dijatuhkan tiga kali sekaligus jatuh tiga, padahal pada masa Rasulullah SAW hanya jatuh satu. Khalifah Usman telah memerintahkan penulisan al-Quran dalam satu mushaf dan khalifah Ali pun telah menghukum mati golongan Syi'ah Rafidhah yang memberontak ke negara, kemudian diikuti oleh para ulama yang datang sesudahnya.⁹¹

4. Syarat-Syarat *Maṣlahah Mursalah*

Adapun syarat-syarat khusus untuk dapat berijtihad menggunakan *maṣlahah mursalah* diantaranya:

- a. *Maṣlahah* yang hakiki dan bersifat umum. Dalam artian bahwa *maṣlahah mursalah* tersebut dapat diterima oleh akal sehat dan benar-benar mendatangkan manfaat bagi manusia dan menghindarkan madharat secara utuh.
- b. *Maṣlahah* yang hakiki benar-benar telah sejalan dengan maksud dan tujuan *syara'* dalam menetapkan setiap hukum yaitu mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia.

⁹¹ Achmad Yasin, *Ilmu Usul Fiqh Dasar-Dasar Istinbat Hukum Islam* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), hlm. 102.

- c. *Maṣlahah* tidak berbenturan atau bertentangan dengan dalil *syara'* yang telah ada, baik dalam bentuk al-Qur'an dan sunnah, maupun ijma' ulama terdahulu.
- d. *Maṣlahah mursalah* diamalkan dalam kondisi yang memerlukan, yang seandainya masalahnya tidak diselesaikan dengan cara ini maka umat akan berada dalam kesempitan hidup, dengan arti harus ditempuh guna menghindarkan umat dari kesulitan.⁹²



⁹² Kutbuddin Aibak, *Metodologi Pembaruan*, hlm. 210.

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode adalah istilah ilmiah untuk pendekatan sistematis pada proses pekerjaan penelitian.⁹³ Berikut penulis paparkan tentang metode penelitian yang digunakan:

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan "penelitian kepustakaan" atau *library research* mengacu pada metode pengumpulan data yang melibatkan studi tinjauan buku, literatur, catatan, dan laporan yang relevan.⁹⁴ Jenis penelitian *Library research* yaitu sekumpulan aktivitas yang bermaksud dengan upaya pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian dengan istilah lain suatu penelitian yang menggunakan sumber kepustakaan untuk mendapatkan data penelitian.⁹⁵ Penelitian kepustakaan atau *library research* menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji disebut juga sebagai penelitian hukum normatif, yang akan meneliti dari sumber bahan-bahan pustaka dan tulisan-tulisan berkaitan dengan hukum.⁹⁶

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan suatu proses yang digunakan penulis untuk mendapatkan informasi mengenai permasalahan yang sedang

⁹³ Jonaedi Effendi, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Depok: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 2-3.

⁹⁴ Evanirosa, dkk, *Metode Penelitian Kepustakaan (Library Research)* (Cijerah : Media Sains Indonesia, 2022), hlm. 124.

⁹⁵ Ranny Kautun, *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi Dan Tesis* (Bandung: Taruna Grafika, 2000), hlm. 38.

⁹⁶ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 19.

dicari jawabannya.⁹⁷ Pendekatan dalam penelitian hukum diperlukan untuk memahami materi yang termasuk pokok bahasan dalam penelitian hukum. Pendekatan adalah alat yang digunakan untuk berkomunikasi dengan orang lain atau merancang metode untuk mengkomunikasikan informasi tentang berbagai topik. Selain itu, pendekatan digunakan sebagai sarana untuk membantu masyarakat memahami permasalahan tertentu.⁹⁸

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dimana peneliti akan menelaah seluruh Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari penelaahan tersebut berupa argumen untuk memecahkan isu hukum yang tengah dihadapi.⁹⁹

C. Sumber Data

1. Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah data utama yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis tentang masalah penelitian.¹⁰⁰ Sumber data primer yang penulis gunakan berupa, 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.

⁹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2017), hlm. 133.

⁹⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 55.

⁹⁹ Dyah Octorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum*, hlm. 110.

¹⁰⁰ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktek)* (Depok: Rajawali Press, 2018), hlm. 212.

2. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah data-data yang memberikan penjelasan serta membantu menganalisis terkait sumber data primer.¹⁰¹ Sumber data sekunder dalam penelitian ini berupa buku ataupun e-book, e-jurnal terdahulu, berita online, skripsi, dan artikel di internet yang memiliki relevansi dengan penelitian ini.

3. Sumber Data Tersier

Sumber Data tersier adalah sumber data yang memberikan petunjuk atas sumber data primer dan sekunder. Sumber data tersier dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).¹⁰²

D. Teknik Pengumpulan Data

Penulis dalam penelitian ini menggunakan teknik dokumentasi yang artinya mendapatkan bahan-bahan informasi berasal dari sumber catatan penting baik yang berasal dari lembaga ataupun suatu organisasi bahkan perorangan.¹⁰³ Dalam penelitian ini penulis mencoba untuk mencari serta mengumpulkan data-data seperti peraturan perundang-undangan, hasil penelitian hukum, skripsi, berita online, buku, artikel, jurnal, catatan harian, dokumen putusan, dan segala macam informasi tambahan yang berkaitan dengan tema penelitian.

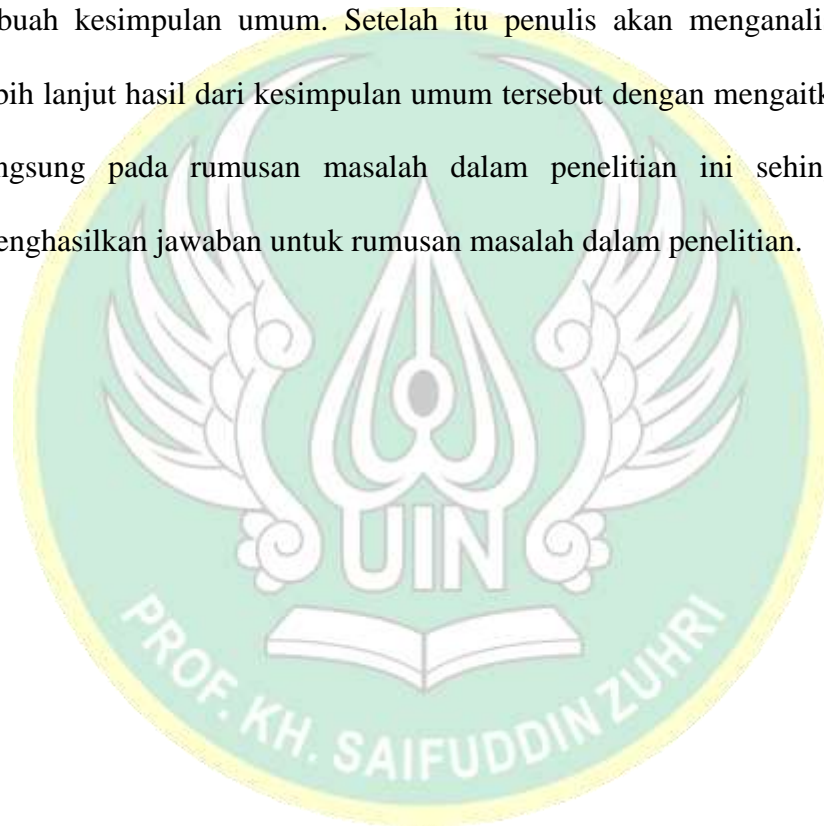
¹⁰¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 32.

¹⁰² Muhaimin, *Metode Penelitian*, hlm. 62.

¹⁰³ Albi Anggito dan Johan Setiawan, *Metode Penelitian Kualitatif* (Sukabumi: Jejak, 2018), hlm. 146.

E. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisis induktif dan deduktif. Penulis membaca serta menelaah seluruh sumber data penelitian berupa primer maupun sekunder bahkan tersier yang telah terkumpul berkaitan dengan penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia pada masa transisi Pilkada serentak 2024 untuk menghasilkan sebuah kesimpulan umum. Setelah itu penulis akan menganalisis secara lebih lanjut hasil dari kesimpulan umum tersebut dengan mengaitkan secara langsung pada rumusan masalah dalam penelitian ini sehingga akan menghasilkan jawaban untuk rumusan masalah dalam penelitian.



BAB IV

PROSES PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH PERSPEKTIF

MAŞLAHAH MURSALAH

A. **Prosedur dan Mekanisme Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016**

Kepala daerah merupakan unsur utama penyelenggaraan pemerintah daerah yang bertugas untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di 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*) pada kedudukan kepala daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Paragraf 5 Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengenai Pemerintahan Daerah, kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada masa jabatannya dapat terjadi karena beberapa faktor yang meliputi:¹⁰⁴

Pasal 78

- (1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
- a. Meninggal dunia;
 - b. Permintaan sendiri; atau
 - c. Diberhentikan.

¹⁰⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam ayat di atas menjelaskan faktor-faktor yang mengakibatkan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat berhenti. Dilanjutkan dalam¹⁰⁵

Pasal 78

- (2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
- a. Berakhir masa jabatannya;
 - b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
 - d. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
 - e. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;
 - f. Melakukan perbuatan tercela;
 - g. Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perUndang-Undangan;
 - h. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
 - i. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Dilanjutkan penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait salah satu faktor adanya kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak dapat mengemban jabatannya dikarenakan telah berhenti khususnya dengan faktor utama berakhir masa jabatannya, bahwa:

¹⁰⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 79

- (1) 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 walikota dan/atau wakil walikota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.
- (2) Dalam hal pimpinan DPRD tidak mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri serta Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengusulkan pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota.

Bertepatan dengan akan dilaksanakannya Pilkada (pemilihan kepala daerah) serentak pada tahun 2024 mendatang seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 201 Ayat (8) bahwa “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024”.¹⁰⁶ Maka akan terjadi adanya kekosongan jabatan kepala daerah pada wilayah-wilayah di Indonesia seperti diterangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal

¹⁰⁶ 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.

201 Ayat (3) “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2017 menjabat sampai dengan tahun 2022”. dilanjutkan dalam pasal 201 ayat 5 “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2018 menjabat sampai dengan tahun 2023.”

Pada tahun 2022-2023 merupakan masa transisi Pilkada serentak 2024 dimana terdapat adanya kekosongan jabatan kepala daerah yang cukup lama di sebagian besar wilayah Indonesia. Pada tahun 2022 terdapat kurang lebih 101 kursi kosong kepala daerah dengan rincian 7 gubernur, 18 walikota, dan 76 bupati. Kemudian pada tahun 2023 terdapat kursi kosong sejumlah 170 kepala daerah di Indonesia dengan rincian 17 gubernur, 38 walikota, dan 115 bupati. Apabila ditotal jumlah keseluruhan kursi kosong kepala daerah pada tahun 2022-2023 terdapat 24 gubernur, 56 walikota, dan 191 bupati.¹⁰⁷

Hal ini mengakibatkan adanya pengangkatan pejabat kepala daerah seperti yang diamanatkan dalam Pasal 201 Ayat 9 “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 pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota sampai dengan

¹⁰⁷ Viva Budy Kusnandar, “271 Kepala Daerah akan Lengser sebelum Pilkada 2024”, www.katadata.co.id, diakses 05 September 2022.

terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.¹⁰⁸

Penjabat kepala daerah yang merupakan pejabat publik menggantikan jabatan kepala daerah untuk sementara waktu dikarenakan berakhirnya masa jabatan dan tidak adanya cuti diluar tanggungan negara, sehingga sampai pelantikan pejabat definitif yang baru jabatan kepala daerah tersebut dipegang oleh penjabat. Penjabat kepala daerah berasal dari proses administratif yang dilakukan oleh pemerintah pusat dengan cara penunjukan/pengangkatan. Seperti yang dikemukakan oleh I Gede Panjta Astawa bahwa pengisian jabatan dalam pemerintahan dapat dilakukan dengan proses pengangkatan (*appointment*).

Berdasarkan Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bahwa “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”. Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwasanya terdapat kriteria apabila ingin menjadikan seseorang memegang jabatan sebagai penjabat di tingkat kepala daerah provinsi yakni gubernur. Maka orang tersebut haruslah berasal dari tingkat jabatan pimpinan tinggi madya.

¹⁰⁸ 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.

Jabatan pimpinan tinggi madya tersebut diterangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pada Lembaran Penjelasan bagian II Pasal 19 Ayat (1) huruf b bahwa:

“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, deputy, 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.”

Terlihat bahwa cakupan dari jabatan pimpinan tinggi madya diluar kementerian negara sangatlah luas cakupannya. Akan banyak peluang untuk pemerintah menunjuk salah satunya menjadi seorang pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan sementara pada jabatan kepala daerah tingkat provinsi.

Selanjutnya kepala daerah pada tingkat kabupaten/kota yang dipimpin oleh bupati/walikota diterangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 201 Ayat (11) bahwa “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.”¹⁰⁹

Sama halnya dengan tingkat provinsi yang diduduki oleh jabatan pimpinan tinggi untuk mengisi manjadi pejabat. Hanya saja pada tingkat kabupaten/kota dikenai jabatan pimpinan tinggi pratama.

¹⁰⁹ 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.

Jabatan pimpinan tinggi pratama dijelaskan dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara pada lembaran penjelasan bagian II pasal 19 ayat (1) huruf c bahwa:

“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.”

Penjabat kepala daerah selain berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya untuk tingkat provinsi dan jabatan pimpinan tinggi pratama pada tingkat kabupaten/kota terdapat penjelasan lain terkait kriteria atau syarat menjadi seorang penjabat kepala daerah. Diterangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005¹¹⁰

Pasal 132

(1) Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (3) dan Pasal 131 ayat (4), diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria:

- a. Mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan.
- b. 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.
- c. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

Penjabat kepala daerah merupakan jabatan penting dalam pemerintah daerah sehingga orang yang akan menjabat harus memiliki pengalaman baik di bidang pemerintahan. Dibuktikan dengan adanya riwayat jabatan serta daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan sekurang-

¹¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

kurangnya di masa 3 tahun terakhir dalam jabatan pemerintahan tersebut. Kemudian daripada itu bahwa penjabat kepala daerah berasal dari pegawai aparatur sipil negara pada jabatan struktural. Dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 131 huruf b bahwa “Jabatan eselon Ia dan eselon Ib setara dengan jabatan pimpinan tinggi madya;” dilanjutkan pada huruf c “jabatan eselon II setara dengan jabatan pimpinan tinggi pratama.”¹¹¹

Dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada yang merupakan sumber acuan utama atas dasar penunjukan penjabat kepala daerah tidak menjelaskan secara gamblang dan jelas terkait prosedur dan mekanisme penunjukan penjabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024. Dalam Undang-Undang tersebut hanya menjelaskan tentang kualifikasi dari pengisi jabatan sebagai penjabat kepala daerah.

Penunjukan penjabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024 menggunakan mekanisme penunjukan yang dilakukan oleh presiden dengan mendasarkan atas usulan menteri dalam negeri.¹¹² Pengaturan tersebut tertera dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 86 Ayat (2) “Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri”. Dilanjutkan dalam ayat (3) “Apabila bupati/walikota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil

¹¹¹ Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹¹² Rais Agil Bahtiar, “Kebutuhan Penjabat Dalam Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah”, *Info Singkat (Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis)*, Vol. XIV, No. 8, April 2022, hlm. 2.

bupati/wakil walikota, Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.”

Ketentuan lain yang memuat pengaturan tentang mekanisme penunjukan penjabat ialah Permendagri Nomor 1 tahun 2018 yang mengatur bahwa selama gubernur, wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota menjalani cuti di luar tanggungan negara ditunjuk Pjs gubernur, Pjs bupati dan Pjs walikota bahwa Pjs gubernur ditunjuk oleh Menteri dan Pjs Bupati dan Walikota ditunjuk oleh Menteri atas usul gubernur. Namun ketentuan tersebut berlaku ketika pejabat yang diangkat menggantikan kepala daerah definitif yang sedang cuti kampanye sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 bahwa selama gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota menjalani cuti di luar tanggungan negara ditunjuk Pjs gubernur, Pjs Bupati dan Pjs Walikota sampai selesainya masa kampanye.¹¹³

Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sejauh ini dilakukan dengan berdasar kepada aturan perundang-undangan yang telah ada tentang penunjukan pejabat pengganti secara umum serta terpisah-pisah. Namun perlu diketahui bahwa pengaturan tentang mekanisme secara lebih rinci dan menyeluruh yang khusus mengatur terkait proses pengangkatan penjabat khususnya dalam konteks pengisian kekosongan

¹¹³ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

jabatan kepala daerah dalam masa transisi Pilkada serentak 2024 tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan dan aturan turunan lainnya. Dengan demikian tidak tersedia prosedur dan mekanisme khusus yang terukur serta jelas dalam penunjukan pejabat kepala daerah yang sedang terjadi pada masa transisi Pilkada nasional 2024. Hal itu dikarenakan regulasi-regulasi tersebut diatur untuk kondisi tertentu dan tidak dapat disamakan dengan konteks saat ini.

Oleh karena itu Undang-Undang Pilkada telah digugat dalam tiga gugatan terpisah yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi.¹¹⁴ Meski ketiga amar putusan MK menolak permohonan pengugat untuk seluruhnya, namun MK membuat sejumlah batasan terkait pengisian pejabat kepala daerah dalam pertimbangan hukumnya. Pada pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 67 Tahun 2021, MK menyatakan pemerintah perlu mempertimbangkan untuk menerbitkan aturan pelaksana dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang berisi tata cara mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Dengan aturan turunan tersebut, maka akan tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur serta jelas, sehingga pengisian posisi pejabat tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi.¹¹⁵

Sampai detik peneliti menulis hasil penelitian ini, aturan turunan tersebut masih tak kunjung hadir juga. Dapat dikatakan bahwa pemerintah khususnya Kemendagri dalam melakukan proses penunjukan Pj kepala

¹¹⁴ Vitorio Mantalean, "Simsalabim Pelantikan 88 PJ Kepala Daerah Berujung Gugatan Cucu Bung Hatta ke Jokowi dan Mendagri", *www.kompas.com*, diakses 15 Juni 2023.

¹¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

daerah mengabaikan dan tidak menghormati atas saran pertimbangan dari putusan MK yang mengamanatkan untuk membuat aturan teknis turunan terkait prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah.

Hal ini menyebabkan adanya permasalahan maladministrasi yang ditemukan oleh Ombudsman Republik Indonesia terkait penunjukan pejabat kepala daerah. Bahkan ombudsman RI menemukan 3 maladministrasi dalam prosesnya. Maladministrasi pertama, penundaan berlarut dalam memberikan tanggapan atas permohonan informasi dan keberatan. Sehingga menimbulkan banyak spekulasi negatif dari masyarakat terkait keengganan pemerintah dalam membuka dokumen tentang langkah-langkah yang ditempuh untuk melakukan penunjukan pejabat kepala daerah.

Maladministrasi kedua, penyimpangan prosedur dalam pengangkatan pejabat kepala daerah yang berasal dari TNI aktif. Bayangan akan hidupnya kembali dwifungsi ABRI terkait adanya penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024 jelas terasa oleh masyarakat. Hal tersebut menjadi kekhawatiran tersendiri dikalangan publik.

Maladministrasi ketiga, pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai momentum untuk penataan regulasi turunan.¹¹⁶ Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 berimplikasi kepada keterikatan pemerintah akan sejumlah poin, antara lain namun tak terbatas pada pengisian

¹¹⁶ Siti Fatimah, "Ombudsman Temukan 3 Maladministrasi Proses Pengangkatan PJ Kepala Daerah", *www.ombudsman.go.id*, diakses 18 Juni 2023.

kekosongan jabatan kepala daerah masih dalam ruang lingkup pemaknaan secara demokratis; penerbitan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU No 10 Tahun 2016; pengunduran diri dari dinas aktif, berstatus pejabat pimpinan tinggi bagi Polri dan TNI; pemberian kewenangan Penjabat yang sama dengan Kepala Daerah definitif; pemenuhan kualifikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi seseorang yang diangkat sebagai Pj Kepala daerah.¹¹⁷

Pengabaian akan rekomendasi putusan MK terhadap pemerintah untuk membuat aturan teknis turunan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 hingga menimbulkan adanya temuan maladministrasi oleh Ombudsman Republik Indonesia terkait prosedur dan mekanisme penunjukan penjabat kepala daerah mengakibatkan proses yang terjadi kini masih belum jelas. Sejatinya pertimbangan hukum dalam putusan MK merupakan langkah yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah. Dikarenakan isinya merupakan sebuah solusi atau jalan tengah untuk membuktikan kepada publik bahwa penunjukan penjabat kepala daerah dilakukan secara transparan, akuntabel, dan tidak disisipi oleh kepentingan politik praktis serta transaksional menjelang Pemilu.

Sikap pemerintah yang terjadi seperti hal di atas terlihat jelas bahwa pemerintah tidak taat akan pelaksanaan putusan MK. Sehingga penunjukan penjabat kepala daerah yang terjadi saat ini tidak diketahui menggunakan aturan teknis yang mana serta seperti apa pelaksanaannya.

¹¹⁷ Siti Fatimah, "Ombudsman Temukan 3 Maladministrasi Proses Pengangkatan PJ Kepala Daerah", *www.ombudsman.go.id*, diakses 18 Juni 2023.

Masyarakat umum hanya mengetahui hasil akhir tanpa tahu prosedur dan mekanisme yang dijalankan oleh pemerintah.

B. Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Masa Transisi Pilkada Serentak 2024 Perspektif *Maṣlahah Mursalah*

Islam adalah agama yang mengatur cara hidup berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW. Setiap orang yang beragama Islam wajib membentuk seluruh hidup dan kehidupannya berdasarkan syariat yang termaktub dalam al-Qur'an dan Sunnah tersebut. Implementasi syariat Islam seperti yang termaktub dalam kedua sumbernya yaitu al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW dewasa ini tidaklah mudah. Sejarah telah membuktikan, Islam sejak turunnya di dataran Arab hingga tumbuh dan berkembang di berbagai belahan dunia, senantiasa mendapatkan perlawanan, tantangan, dan kritikan dari para musuh-musuhnya. Namun di sisi lain Islam juga senantiasa mendapatkan tanggapan positif karena keteraturan dan kesempurnaan ajarannya.¹¹⁸

Hal ini berbeda dengan ajaran dan hukum ideologi lainnya yang selalu silih berganti baik jenis, ajaran, dan ukuran nilainya sejalan dengan perkembangan pemikiran manusia yang hanya mengutamakan dan mempertimbangkan pengaturan hubungan-hubungan sosial. Sementara itu, syariat Islam secara utuh mengatur seluruh aspek kehidupan manusia baik hubungannya dengan tuhan, diri sendiri, alam, maupun manusia lainnya.

¹¹⁸ Zainal Abidin, Dkk, "Konsep Al-Maslahah Al-Mursalah Dalam Mengangkat Kepala Negara (Analisis Komparasi System Syura Dan Demokrasi)", *Ulil Albab: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, Vol. 1, No. 5, April 2022, hlm. 1280.

Hal ini menjadi salah satu faktor yang menyebabkan Islam dapat diterima di belahan dunia manapun. Diantara aspek terpenting yang membuat syariat Islam dapat diterima di berbagai belahan dunia adalah tujuan dari syariat itu sendiri yang mengutamakan keadilan dan kemaslahatan. Prinsip keadilan dan kemaslahatan ini merupakan keinginan fitrah dan hak asasi manusia. Keduanya merupakan landasan atau rujukan utama dalam penetapan hukum dan pemutusan perkara oleh para pakar fikih Islam.¹¹⁹

Prinsip kemaslahatan tidak akan jauh dari pembahasan terkait *maṣlahah*. *Maṣlahah* merupakan sesuatu yang dipandang baik oleh akal sehat karena mendatangkan kebaikan dan menghindarkan keburukan (kerusakan) bagi manusia serta sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum. *Maṣlahah* dibagi menjadi beberapa macam. Dalam penelitian ini berfokus pada *maṣlahah mursalah*. *Maṣlahah mursalah* merupakan metode penetapan hukum dalam hal-hal yang sama sekali tidak disebutkan dalam al-Qur'an maupun as-Sunnah, dengan pertimbangan untuk kemaslahatan atau kepentingan hidup manusia yang bersendikan pada asas menarik manfaat dan menghindari kerusakan.¹²⁰

Berbicara mengenai *maṣlahah mursalah*, mengingatkan pada keadaan yang terjadi pada masa Rasul wafat. Sepeninggal Rasulullah SAW banyak persoalan yang muncul di tengah-tengah umat Islam yang secara eksplisit tidak ditemukan di masa Rasulullah SAW. Para sahabat kemudian dihadapkan pada persoalan yang mengharuskan mereka berijtihad dengan

¹¹⁹ Zainal Abidin, Dkk, "Konsep Al-Maslahah Al-Mursalah", hlm. 1280.

¹²⁰ Hendri Hermawan Adinugraha dan Mashudi, "Al-Maslahah Al-Mursalah", hlm. 65.

cara mengidentifikasi persoalan-persoalan baru yang muncul dengan melihat teks al-Qur'an. Jika tidak ditemukan maka langkah selanjutnya mencari dalam hadis-hadis Rasulullah saw. Jika persoalan belum selesai di kedua langkah tersebut maka ditempuh musyawarah untuk melakukan ijtihad dengan *ra'yu* (logika) yakni dengan cara qiyas dan melihat maslahat yang intinya adalah mengidentifikasi hukum suatu perbuatan yang tidak memiliki keterangan dari al-Qur'an ataupun hadis Rasulullah SAW. Hal ini kemudian berlanjut di masa-masa berikutnya dimana fuqaha mulai menginterpretasi, mengidentifikasi, memberikan definisi, dan merumuskan prinsip-prinsip yang dikandung al-Qur'an atau hadis dengan menggunakan beberapa metode istinbat yang salah satunya adalah metode *maṣlaḥah mursalah*.¹²¹

Maṣlaḥah mursalah dianggap sebagai pertimbangan bagi agenda kemanusiaan dalam hukum, untuk memelihara lima hal pokok berupa agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Disebut juga sebagai sifat yang melekat pada struktur hukum berupa upaya untuk mengambil hal positif dan meninggalkan yang negatif bagi manusia, nyata maupun tersembunyi dalam pandangan manusia. Kebijakan ini mirip dengan konsep kebijakan umum (*public policy*) dan kebijakan hukum (*the policy of the law*). Dalam Teori kritis hukum Islam sangat menyadari bahwa kemaslahatan itu bersifat relatif dan sangat rentan terhadap pengaruh spekulatif manusia,

¹²¹ Hendri Hermawan Adinugraha dan Mashudi, "Al-Maslahah Al-Mursalah", hlm. 66.

yang kemungkinan hanya didasarkan pada dominasi hawa nafsu dan ego semata.¹²²

Menurut jumbuh ulama bahwa *maṣlahah mursalah* dapat dijadikan sebagai sumber legislasi hukum Islam bila memenuhi syarat sebagai berikut:

1. *Maṣlahah* tersebut haruslah “*maṣlahah* yang hakiki” bukan hanya yang berdasarkan prasangka, melainkan berupa kemaslahatan yang nyata. Artinya bahwa membina hukum berdasarkan kemaslahatan yang benar-benar dapat membawa kemanfaatan dan menolak kemudharatan. Akan tetapi kalau hanya sekedar prasangka adanya kemanfaatan atau prasangka adanya penolakan terhadap kemudharatan, maka pembinaan hukum semacam itu adalah berdasarkan *wahm* (prasangka) saja dan tidak berdasarkan syariat yang benar.
2. Kemaslahatan tersebut merupakan kemaslahatan yang umum, bukan kemaslahatan yang khusus baik untuk perseorangan atau kelompok tertentu, dikarenakan kemaslahatan tersebut harus bisa dimanfaatkan oleh orang banyak dan dapat menolak kemudharatan terhadap orang banyak pula.
3. Kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan kemaslahatan yang terdapat dalam al-Quran dan as-Sunnah baik secara dzahir atau batin. Oleh Karena itu tidak dianggap suatu kemaslahatan

¹²² Muhammad Rusfi, “Validitas Masalah Al Mursalah Sebagai Sumber Hukum”, *Al-Adalah*, Vol. XII, No. 1, Juni 2014, hlm. 64.

yang kontradiktif dengan nas seperti menyamakan bagian anak laki-laki dengan perempuan dalam pembagian.¹²³

Memasuki masa transisi Pilkada serentak 2024 seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bahwa terjadi adanya kekosongan jabatan pada tingkat kepala daerah. Kepala daerah merupakan sosok pemimpin utama pada tingkatan daerah yang memiliki tugas dan kewenangan penting bagi seluruh masyarakat di daerahnya. Sebagai pemimpin yang memegang kendali penting untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah maka dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengamanatkan untuk melakukan proses penunjukan penjabat agar menghindari adanya masa kekosongan jabatan sampai proses Pilkada serentak 2024 mendatang terlaksana.¹²⁴

Kesadaran pentingnya kehadiran pemimpin telah dirasakan sejak masa wafatnya Rasulullah SAW. Senior dari kalangan Ansar seperti Basyir bin Sa'ad dan Asid bin Khudair, ditambah Umar bin Khaṭṭab dan Abu Bakar dari kalangan Muhajirin berkumpul di Šaqīfah Bani Sa'īdah pada hari kedua setelah Rasulullah SAW wafat. Mereka lebih mendahulukan untuk membahas pengangkatan khalifah (pengganti Rasulullah SAW) daripada mengurus upacara pemakaman beliau.¹²⁵ Hal tersebut menandakan posisi seorang pemimpin dalam Islam sangat strategis dan

¹²³ Isnaini, "Mashlahah Al-Mursalah Sebagai Dalil Dan Metode Ijtihad", Hikmah: Journal of Islamic Studies, Vol. 16, No. 2, 2020, hlm. 212-213.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ Zainal Abidin, Dkk, "Konsep Al-Maslahah", hlm. 1281.

penting sehingga tidak membiarkan adanya kekosongan jabatan pemimpin barang sehari pun.

Urgensi kepemimpinan dalam islam disebutkan pula dalam pernyataan Ibnu Taimiyyah bahwa:

ستون سنة من إمام جائر أصلح من ليلة واحدة بلا سلطان

“60 tahun dipimpin oleh pemimpin yang zalim jauh lebih baik daripada satu malam tanpa ada seorang pemimpin.” (Taimiyyah, 1997: 217).¹²⁶

Abu Daud juga turut menyatakan terkait urgensi kepemimpinan dalam islam yakni:

إِذَا كَانَ ثَلَاثَةٌ فِي سَفَرٍ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَكُمْ

“Jika tiga orang (keluar) untuk bepergian, maka hendaklah mereka mengangkat salah seorang dari mereka sebagai ketua rombongan.” (Abu Daud, 2609).

Berdasarkan pernyataan-pernyataan di atas menjelaskan bahwa adanya kekosongan jabatan seorang pemimpin harus sangat dihindari. Dalam hal ini, baik dari segi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 maupun dari segi agama Islam. Keduanya sama-sama menyepakati akan pentingnya kehadiran sosok pemimpin guna menghindari adanya masa kekosongan jabatan.

Penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada masa transisi Pilkada serentak 2024 diwarnai dengan permasalahan-permasalahan dalam prosesnya. Mulai dari

¹²⁶ Isnen Azhar, “Kepala Negara Non Muslim Menurut Ibnu Taimiyah”, hlm. 289.

terjadinya gugatan yang dilayangkan ke MK hingga adanya temuan maladministrasi oleh pihak Ombudsman Republik Indonesia. Temuan tersebut tidak hanya berjumlah satu melainkan tiga maladministrasi.

Maladministrasi pertama terkait penundaan berlarut dalam memberikan tanggapan atas permohonan informasi dan keberatan. Maladministrasi kedua, penyimpangan prosedur dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Maladministrasi ketiga, mengabaikan pelaksanaan putusan MK sebagai momentum untuk penataan regulasi turunan.¹²⁷

Maladministrasi ketiga sangat berimplikasi pada pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di masa transisi Pilkada serentak 2024. Pengabaian yang dilakukan pemerintah atas putusan MK terkait membuat aturan turunan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Mengakibatkan tidak adanya prosedur dan mekanisme secara jelas terkait penunjukan pejabat kepala daerah hingga saat ini.

Sesuai dengan pendapat para jumbuh ulama bahwasanya *maṣlahah mursalah* dapat dijadikan sebagai legislasi hukum apabila mengandung beberapa unsur. Unsur pertama berupa *maṣlahah* hakiki,¹²⁸ dalam penunjukan pejabat kepala daerah masa transisi Pilkada serentak 2024 dengan belum adanya prosedur serta mekanisme jelas yang dapat diketahui oleh masyarakat menjadikan prosesnya tidak transparan. Sehubungan dengan hal tersebut maka kemaslahatan yang seharusnya dihasilkan secara hakiki menjadi tidak terpenuhi karena pihak pemerintah tidak

¹²⁷ Siti Fatimah, "Ombudsman Temukan 3 Maladministrasi Proses Pengangkatan PJ Kepala Daerah", www.ombudsman.go.id, diakses 18 Juli 2023.

¹²⁸ Isnaini, "Mashlahah Al-Mursalah Sebagai Dalil Dan Metode Ijtihad", hlm. 213.

mengeluarkan aturan turunan terkait proses penunjukan pejabat kepala daerah. Dengan demikian, kemaslahatan hakiki hanya akan berubah menjadi prasangka oleh salah satu pihak dan pihak lain berprasangka sebaliknya.

Unsur kedua dalam *maṣlahah mursalah* ialah kepentingan umum,¹²⁹ adanya penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024 mendatang belum dijelaskan secara rinci terkait prosedur dan mekanisme dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Selain itu, sifat enggan pemerintah untuk membuka dokumen serta membuat aturan turunan secara rinci terkait penunjukan pejabat sesuai dengan amanat putusan MK agar dapat dilihat secara nyata oleh masyarakat hingga saat ini belum dilakukan. Sehubungan dengan hal tersebut maka kemaslahatan yang seharusnya menitikberatkan pada kepentingan umum terkhusus dalam konteks ini masyarakat menjadi tidak tercapai.

Selanjutnya, unsur ketiga dalam *maṣlahah mursalah* yakni tidak bertentangan dengan kemaslahatan yang terdapat dalam al-Qur'an dan as-Sunnah.¹³⁰ Penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang terjadi pada masa transisi Pilkada serentak 2024 merupakan permasalahan baru yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah islam. Akan tetapi dalam islam diamanatkan bahwa dilarang adanya kekosongan jabatan kepemimpinan sekalipun

¹²⁹ Isnaini, "Maṣlahah Al-Mursalah Sebagai Dalil Dan Metode Ijtihad", hlm. 213.

¹³⁰ Isnaini, "Maṣlahah Al-Mursalah Sebagai Dalil Dan Metode Ijtihad", hlm. 214.

hanya dalam waktu satu hari karena urgensi sosok pemimpin untuk mendatangkan kemaslahatan bagi seluruh umatnya. Sehingga adanya penunjukan pejabat untuk menggantikan sementara pejabat definitif yang telah berakhir masa jabatannya guna menghindari kemudharatan kekosongan jabatan dan menghadirkan kemaslahatan agar roda pemerintahan berjalan dengan semestinya merupakan langkah yang *maṣlahah* serta tidak bertentangan dengan kemaslahatan yang ada dalam al-Qur'an maupun as-Sunnah. Akan tetapi, dengan belum adanya prosedur dan mekanisme yang mengatur proses penunjukan pejabat secara rinci tersebut menjadikan berkurang kemaslahatan yang terdapat di dalam prosesnya.

Berdasarkan hasil analisa penulis bahwa proses penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada masa transisi Pilkada serentak menjadi tidak *maṣlahah*. Sebagaimana tertera dalam kaidah fikih bahwa:

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

“Menolak kerusakan harus didahulukan dari pada mendatangkan kemaslahatan”.¹³¹

Dari kaidah tersebut dipahami bahwa manakala terjadi pertentangan antara kemafsadatan dan kemaslahatan, maka segi kemafsadatannya (kerusakannya atau larangannya) harus didahulukan untuk dihindari. Belum adanya aturan teknis turunan yang seharusnya

¹³¹ Duski Ibrahim, *Al-Qawaid Al-Fiqhiyah*, hlm. 84.

dibuat oleh pemerintah terkait prosedur dan mekanisme yang menjelaskan secara rinci tentang prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat seperti yang diamanatkan dalam putusan MK agar menghindari adanya kemudharatan yang ditimbulkan seperti permasalahan di atas menjadi faktor yang semakin kuat untuk mendukung ketidak *maṣlahah* an tersebut.

Pertimbangan MK memberikan amanat berupa jalan tengah untuk menghindari adanya kemudharatan yang akan ditimbulkan apabila tidak terdapat prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat yang dikeluarkan oleh pemerintah. Namun demikian sikap abai pemerintah yang terjadi hingga saat ini terhadap hal tersebut menjadi tidak sejalan dengan kaidah fikih yang berbunyi:

الضَّرُّ يُزَالُ

“Kemudharatan itu hendaklah dihilangkan.” (As-Suyuthi, t.t: 57) ¹³²

Demikian pula dengan tidak terpenuhinya syarat-syarat pengambilan hukum menggunakan *maṣlahah mursalah* berdasarkan jumbuh ulama yang tertera di atas bahwa penunjukan pejabat tidak memenuhi syarat sebagai *maṣlahah* yang hakiki serta mendatangkan kemaslahatan dan menolak kemudharatan bagi umum tidak hanya untuk bagi kelompok tertentu.

¹³² Duski Ibrahim, *Al-Qawaid Al-Fiqhiyah* hlm .78.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dari bab-bab sebelumnya yang telah dituliskan oleh penulis, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah yang terjadi pada masa transisi Pilkada serentak 2024 berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dikarenakan terdapat operasional yang tidak memadai bagi masyarakat publik untuk menjangkau ranah tersebut yang mengakibatkan adanya temuan maladministrasi oleh Ombudsman RI berupa ketidaktransparansi, akuntabel, serta disisipi oleh kepentingan kelompok menjelang pemilu 2024. Sehingga sampai saat ini masyarakat publik hanya mengetahui hasil dari penunjukan pejabat kepala daerah tersebut tanpa mengetahui proses yang dijalankan oleh pihak pemerintah.
2. Penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024 yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dalam prosesnya menjadi tidak *maṣlahah* dikarenakan terdapat pengabaian terhadap hasil putusan MK berupa membuat aturan turunan tentang prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat yang mengakibatkan 3 maladministrasi temuan Ombudsman RI. Syarat-syarat *maṣlahah mursalah* yang ditetapkan oleh jumbuh ulama berupa *maṣlahah hakiki* serta bersifat umum

dalam hal ini tidak terpenuhi. Serta ketidaksesuaian antara kaidah fikih *Dar'ul Mafasid Muqaddamun 'ala Jalbil Mashalih* akan sikap pemerintah dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak 2024.

B. Saran

Setelah penulis melakukan penelitian dalam konteks penunjukan pejabat kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang pada masa transisi Pilkada serentak 2024. Terdapat saran agar pemerintah pusat khususnya Kementerian Dalam Negeri beserta jajarannya untuk segera dapat mengesahkan aturan teknis turunan dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 sesuai dengan amanat putusan Mahkamah Konstitusi. Aturan teknis tersebut berisi tentang prosedur dan mekanisme penunjukan pejabat kepala daerah secara lebih tegas dan terperinci dalam satu dokumen peraturan utuh yang dapat dilihat secara nyata serta mudah difahami oleh masyarakat publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agustri dan Amiruddin Sijaya. *Menyongsong Pemilu dan Pilkada Serentak Tahun 2024 di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Samudra Biru, 2021.
- Aibak, Kutbuddin. *Metodologi Pembaruan Hukum Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Anggito, Albi, dan Johan Setiawan. *Metode Penelitian Kualitatif*. Sukabumi: Jejak, 2018.
- Anriani, Stepi. *Intelijen Dan Pilkada Pendekatan Strategis Menghadapi Dinamika Pemilu*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2018.
- Arifin, Firdaus, dan Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- Asmawi. *Perbandingan Ushul Fiqh*. Jakarta: Amzah, 2011.
- Departemen Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Jakarta: PT. Pantja Cemerlang, 2014.
- Effendi, Jonaedi. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Depok: Prenadamedia Group, 2016.
- Evanirosa, dkk. *Metode Penelitian Kepustakaan (Library Research)*. Cijerah: Media Sains Indonesia, 2022.
- Hadita, Cynthia. *Pemakzulan Kepala Daerah (Konsep Dan Penerapan Di Indonesia, Laos, Myanmar, Filipina)*. Malang: Inteligencia Media, 2020.
- Haris, Ach. Faidi. *The Spirit Of Islamic Law: Membongkar Teori Berhukum Statis Menuju Hukum Isam Dinamis*. Yogyakarta: Suka-Press, 2012.
- Haroen, Nasrun. *Ushul Fiqh 1*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001.
- Hasyimzoem, Yusnani, dkk. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Press, 2017.
- Ibrahim, Duski. *Al-Qawaid Al-Fiqhiyah (Kaidah-Kaidah Fiqih)*. Palembang: CV Amanah, 2019.

- Johanes, Ayu Widowati. *Pilkada Mencari Pemimpin Daerah*. Bandung: Cendekia Press, 2020.
- Kautun, Ranny. *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi Dan Tesis*. Bandung: Taruna Grafika. 2000.
- Ma'ruf, Umar. *Politik Hukum Otonomi Daerah & Pemilihan Kepala Daerah*. Semarang: Unissula Press, 2020.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Prenada Media, 2017.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Ochtorina Susanti, Dyah, dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Rosyada, Dede. *Materi Pokok Ushul Fiqh*. Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam: Universitas Terbuka, 1997.
- Sirajuddin, dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.
- Sudrajat, Tedi. *Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan Dan Jabatan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Suteki dan Galang Taufani. *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktek)*. Depok: Rajawali Press, 2018.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh Jilid 2*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh Jilid II*. Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu, 2001.
- Yasin, Achmad. *Ilmu Usul Fiqh Dasar-Dasar Istibat Hukum Islam*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014.

Jurnal:

- Abidin, Zainal, Dkk. "Konsep Al-Maṣlaḥah Al-Mursalah Dalam Mengangkat Kepala Negara (Analisis Komparasi System Syura Dan Demokrasi)". *Ulil Albab: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*. Vol. 1, No. 5, 2022, 1280. www.jurnal-nusantara.com
- Adinugraha, Hendri Hermawan dan Mashudi. "Al-Maṣlaḥah Al-Mursalah dalam Penetapan Hukum Islam". *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*. Vol. 4, No. 1, 2018, 65-66. www.jurnal.ar-raniry.ac.id

- Agil Bahtiar, Rais. "Kebutuhan Pejabat Dalam Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah". *Info Singkat (Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis)*. Vol. XIV, No. 8, 2022, 2. www.sdip.dpr.go.id
- Asiah, Nur. "Maslahah Menurut Konsep Imam Al Ghazali". *Diktum: Jurnal Syariah Dan Hukum*. Vol. 18, No. 1, 2020, 123. www.ejurnal.iainpare.ac.id
- Azhar, Isnen. "Kepala Negara Non Muslim Menurut Ibnu Taimiyah (661-728H)". *Al-Fikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*. Vol. 18, No. 1, 2019, 288. www.ejournal.uin-suska.ac.id
- Fata, Ahmad Khoirul. "Kepemimpinan Dalam Perspektif Pemikiran Politik Islam". *Jurnal Review Politik*. Vol. 02, No. 01, 2012, 4. www.jurnalfuf.uinsby.ac.id
- Isnaini. "Mashlahah Al-Mursalah Sebagai Dalil Dan Metode Ijtihad". *Hikmah: Journal of Islamic Studies*. Vol. 16, No. 2, 2020, 207-213. www.journal.alhikmahjkt.ac.id
- Kholilah, Ila. "Urgensi Kepemimpinan Dalam Islam". *AN-NIDHOM*. Vol. 1, No. 1, 2016, 119-120. www.jurnal.uinbanten.ac.id
- Lim Charity, May. "Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 13, No. 01, 2016, 3. www.ditjenpp.kemenkumham.go.id
- M. Hantoro, Novianto. "Klasifikasi Jabatan Dalam Kelembagaan Neagara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara". *Jurnal Negara Hukum*. Vol. 7, No. 2, 2016, 150. www.jurnal.dpr.go.id
- Manengkey, Mario Ferdinandus. "Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara". *Lex Administratum*. Vol. 3, No. 6, 2015, 17. www.ejournal.unsrat.ac.id
- Marwi, Akhmad. "Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)". *Jurnal Ius*. Vol. 4, No. 3, 2016, 542. www.jurnalius.ac.id
- Muhammad Rizky Pranata dan Panhar Makawi. "Tinjauan Umum Terhadap Pengangkatan Anggota Polri Aktif Untuk Menjabat Sebagai Kepala Daerah (Studi kasus: Pengangkatan Komisaris Jenderal (Komjen) Pol Mochammad Iriawan Sebagai PJ Gubernur Jawa Barat)". *JCA Of Law*. Vol. 1, No. 2, 2020, 264. www.jca.esaunggul.ac.id
- Pasaribu, Muksana. "Maslahat dan Perkembangannya Sebagai Dasar Penetapan Hukum Islam". *Jurnal Justicia*. Vol. 1, No. 04, 2014, 355-356. www.jurnal.um-tapsel.ac.id

- Rahmazani. "Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Di Masa Transisi Pra Pilkada 2024". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 20, No. 2, 2023, 201. www.jurnalkonstitusi.mkri.id
- Rizal, Akhmad. "Pemilukada Serentak 2024: Dinamika, Urgensi, dan Tantangan". *Indonesian Annual Conference Series*. Vol. 1, 2022, 137-138. www.ojs.literacyinstitute.org
- Rusfi, Muhammad. "Validitas Masalah Al Mursalah Sebagai Sumber Hukum". *Al- 'Adalah*. Vol. XII, No. 1, 2014, 64-67. www.ejournal.radenintan.ac.id
- Salma. "Masalah Dalam Perspektif Hukum Islam". *Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah*. Vol. 10, No. 2, 2012, 6. www.media.neliti.com
- Simamora, Janpatar. "Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 14, No. 3, 2014, 556. www.dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id
- Suparno. "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kelebihan dan Kekurangannya". *Jurnal Mimbar Administrasi*. Vol. 2, No. 1, 2018, 3. www.jurnal.untagsmg.ac.id
- Usman, Moh. "Masalah Mursalah Sebagai Metode Istinbath Hukum Perspektif Al-Thufi Dan Al-Qaradhawi". *Al-Mashlahah: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam*. Vol. 08, No. 1, 2020, 86. www.jurnal.staialhidayahbogor.ac.id
- Willian Paraeng, Johanis, dkk. "Analisis Penempatan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintahan Kabupaten Sangihe (Studi Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe)". *Jurnal Governance*. Vol. 1, No. 2, 2021, 4. www.ejournal.unsrat.ac.id
- Yunus, Nur Rohim. "Pengangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah". *'Adalah: Buletin Hukum & Keadilan*. Vol. 2, No. 6, 2018, 153. www.journal.uinjkt.ac.id
- Zabidi, Ahmad, dkk. "Urgensi Kepemimpinan Dalam Kitab Fi Zilal Al-Qur'an". *Jurnal Diskursus Islam*. Vol. 05, No. 02, 2017, 6. www.journal.uin-alauddin.ac.id

Skripsi:

- Lestari, Wiwin Arifatul. "Pengangkatan Penjabat Gubernur Dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori *Masalah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi". *Skripsi*. Malang: Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2019.

Meyilla, Devi Nur. "Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menerbitkan Perizinan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005". *Skripsi*. Surabaya: Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2021.

Rahmatullah, Rio Muzani. "Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Kerangka Pemerintahan Daerah Di Indonesia". *Skripsi*. Palembang: Universitas Sriwijaya, 2019.

Artikel:

Anonim. "Ini Beda Plt, Pjs, Plh, dan Pj Kepala Daerah". *www.kompas.com*. Diakses 05 September 2022.

Aziz, Saepul. "Masalah Mursalah Dalam Kedudukannya Sebagai Sumber Hukum Islam". *www.jabar.kemenag.go.id*. Diakses 17 Juli 2023.

Fatimah, Siti. "Ombudsman Temukan 3 Maladministrasi Proses Pengangkatan PJ Kepala Daerah". *www.ombudsman.go.id*. Diakses 18 Juni 2023.

Kusnandar, Viva Budy. "271 Kepala Daerah akan Lengser sebelum Pilkada 2024". *www.katadata.co.id*. Diakses 05 September 2022.

Madina, Annisa Thahira. "Kemendagri: Wewenang Pj Sama dengan Kepala Daerah Definitif dengan Batasan". *www.Kumparan.com*. Diakses 05 September 2022.

Mantalean, Vitorio. "Simsalabim Pelantikan 88 PJ Kepala Daerah Berujung Gugatan Cucu Bung Hatta ke Jokowi dan Mendagri". *www.kompas.com*. Diakses 15 Juni 2023.

Setyaningrum, Puspasari. "Sejarah Pilkada Dari 2015 Sampai 2019". *www.kompas.com*. Diakses 08 Juni 2022.

Peraturan Perundang-undangan:

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota

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

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pegesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/v.20-3/99 tanggal 5 Februari 2016 perihal Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Identitas Diri

Nama : Siti Nurlailasari
NIM : 1817303081
Tempat/Tanggal Lahir : Bumi Jaya, 08 April 1999
Alamat Rumah : Desa Bumi Jaya RT.005 RW.003,
Kecamatan Candipuro,
Kabupaten Lampung Selatan, Provinsi
Lampung
Nama Ayah : Suparno
Nama Ibu : Sudarti

B. Riwayat Pendidikan

1. Pendidikan Formal

- a. SD/MI : MI Islamiyah Bumi Jaya Lampung Selatan (2011)
- b. SMP/MTS : SMPN 1 Candipuro Lampung Selatan (2014)
- c. SMA/MA : SMA Taman Madya Jetis Yogyakarta (2017)
- d. S1 : UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto

2. Pendidikan Non-Formal

- a. Pondok Pesantren Al-Qur'an Al-Amin Pabuaran, Purwokerto Utara

C. Pengalaman Organisasi

1. Komisi Mahasiswa Pemerhati Hukum (KMPH)
2. PMII Rayon Syariah Purwokerto
3. Ikatan Mahasiswa Sumatera (IKMAS)

Purwokerto, 04 Juli 2023

Yang Menyatakan,



Siti Nurlailasari
NIM. 1817303081