



## MEKANISME PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH SERTA HUKUM POSITIF

*Amelia Kusuma Dewi*

Institut Agama Islam Negeri Ponorogo

[ameliakd6@gmail.com](mailto:ameliakd6@gmail.com)

**Abstract:** This study discusses the mechanism for filling vacancies in regional head positions in Indonesia, which occur due to the expiration of terms or dismissal of regional heads. The main issue is the lack of transparency and participation in the appointment of acting regional heads by the central government, which only involves the governor, the Minister of Home Affairs, and the President, without considering democratic principles and Constitutional Court rulings. The research methodology uses a qualitative approach through juridical analysis of legislation and fiqh siyasah (Islamic political jurisprudence), as well as data collection from various legal literature and related documents. The findings indicate that the appointment mechanism for acting regional heads is inconsistent with democratic principles, as it does not involve the people either directly or through representation, which could lead to abuse of power. From the perspective of fiqh siyasah, leadership vacancies should be immediately filled to maintain public welfare. In positive law, the urgency of filling these positions is regulated by law, although improvements are needed to ensure a more transparent and accountable mechanism.

**Keywords:** *Vacancies in Positions, Regional Heads, Fiqh Siyasah, Positive Law*

**Abstrak :** Penelitian ini membahas mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia, yang terjadi karena habisnya masa jabatan atau pemberhentian kepala daerah. Persoalan utamanya adalah ketidaktransparanan dan kurangnya partisipasi dalam penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah oleh pemerintah pusat, yang hanya melibatkan gubernur, Menteri Dalam Negeri, dan Presiden, tanpa memperhatikan prinsip demokrasi dan putusan Mahkamah Konstitusi. Metodologi penelitian menggunakan pendekatan kualitatif melalui analisis yuridis terhadap peraturan perundang-undangan dan kajian fiqh siyasah, serta pengumpulan data dari berbagai literatur hukum dan dokumen terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme penunjukan Pj kepala daerah tidak selaras dengan prinsip demokrasi, karena tidak melibatkan rakyat secara langsung atau melalui perwakilan, yang berpotensi memicu penyalahgunaan wewenang. Dari perspektif fiqh siyasah, kekosongan kepemimpinan harus segera diisi untuk menjaga kemaslahatan umat. Dalam hukum positif, urgensi pengisian jabatan tersebut diatur dalam undang-undang, meskipun masih perlu perbaikan untuk memastikan mekanisme yang lebih transparan dan akuntabel.

**Kata Kunci:** *Kekosongan Jabatan, Kepala Daerah, Fiqh Siyasah, Hukum Positif*



## PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi yang mana dalam penyelenggaraan pemerintahannya diberikan kesempatan dan keleluasaan kepada kepala daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang.<sup>1</sup> Menurut Philipus M. Hadjon, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memiliki dua fungsi pokok. Pertama, sebagai Kepala Daerah Otonom. Kedua, sebagai pimpinan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum yang menjadi Wakil Kepala pusat di Daerah. Sebagai Kepala Daerah otonom yang disebut dengan Kepala Daerah, yaitu kepala pemerintah Daerah Provinsi, Kepala Daerah Kabupaten, dan Kepala Daerah Kota.<sup>2</sup>

Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dilakukan karena beberapa alasan yaitu:<sup>3</sup>

1. Meninggal dunia
2. Permintaan sendiri
3. Diberhentikan

Tanpa diisi dengan pejabat, fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya. Pengisian jabatan tidak hanya sekali dilakukan namun dilaksanakan secara reguler setiap periode tertentu untuk memilih pejabat pemimpin Daerah guna menunjang berjalannya fungsi negara. Tanpa mekanisme yang jelas, pengisian pemangku jabatan sebagai pelaksana jabatan tidak akan berjalan. Dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menerapkan desentralisasi, pengisian jabatan Kepala Daerah merupakan bentuk pengisian pejabat negara agar melaksanakan fungsi pemerintahan Daerah sebagai bagian dari pemerintah pusat dapat terlaksana.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengatur bahwa ketika seorang kepala daerah atau pemimpin dari suatu lembaga atau organisasi tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya, maka akan ada skema penunjukan pejabat publik yang akan menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai kepala daerah sementara. Pejabat sementara ini diangkat melalui proses

---

<sup>1</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU No.32 tahun 2014 dalam sistem pemilu menurut UUD 1945* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005), 45-46.

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gajah Mada University, 1993), 113.

<sup>3</sup> Pasal 78 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.



administrasi, berbeda dengan pejabat definitif yang diangkat melalui proses politik.<sup>4</sup>

Terdapat beberapa bentuk pengisian jabatan kepala daerah sebagai pejabat pengganti, yaitu Pelaksana Tugas (Plt) untuk wakil gubernur, bupati, dan walikota yang berhalangan sementara. Selanjutnya, ada Pelaksana Harian (Plh) yang diisi oleh Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai pejabat sementara jika masa jabatan kepala daerah kurang dari 1 bulan. Kemudian, terdapat Penjabat Sementara (Pjs) yang menggantikan jabatan jika kepala daerah definitif dan wakilnya maju sebagai calon kembali pada Pilkada berikutnya. Selain itu, ada kewajiban bagi pejabat sementara untuk mengambil cuti selama kampanye berlangsung. Terakhir, terdapat Penjabat (Pj) kepala daerah yang mengisi posisi kepala daerah pada Akhir Masa Jabatan (AMJ) hingga dilantiknya kepala daerah baru.<sup>5</sup>

Pelaksana harian, atau yang dikenal dengan istilah Plh dalam administrasi negara adalah pejabat yang menempati jabatan yang bersifat sementara dikarenakan pejabat yang menempati jabatan sebelumnya berhalangan, sehingga tidak dapat menjalankan tugas dari posisi jabatannya. Definisi tersebut sejalan dengan Pasal 14 ayat (2) huruf a UU 30/2014, yang menyatakan Plh adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara.

Adapun, pelaksana tugas atau Plt adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap. Plh dan Plt merupakan pejabat yang melaksanakan tugas rutin yang wewenangnya diperoleh dari mandat apabila: ditugaskan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan di atasnya; dan merupakan pelaksanaan tugas rutin.

Adapun yang dimaksud dengan mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Sedangkan tugas rutin merupakan pelaksanaan tugas jabatan atas nama pemberi mandat yang bersifat pelaksanaan tugas jabatan dan tugas sehari-hari.

Dari penjelasan tersebut, dapat dilihat perbedaan Plh dan Plt secara mendasar, yaitu Plh melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang

---

<sup>4</sup> Mario Ferdinandus Manengkey, "Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara", *Lex Administratum*, Vol. 3, No. 6, Agustus 2015, 17.

<sup>5</sup> Anonim, "Ini Beda Plt, Pjs, Plh, dan Pj Kepala Daerah", [www.kompas.com](http://www.kompas.com), diakses 15 Oktober 2023.



berhalangan sementara, sedangkan Plt melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022, dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023, diangkat penjabat gubernur, penjabat bupati, dan penjabat wali kota sampai dengan terpilihnya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

Lalu, dalam hal jabatan gubernur kosong, maka untuk mengisi kekosongan tersebut diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/wali kota, diangkat penjabat bupati/wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati, dan wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagai informasi, pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota di seluruh Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.

Ketentuan mengenai penjabat juga diatur dalam UU Pemda. Apabila kepala daerah diberhentikan sementara karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Lalu, apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri. Kemudian, jika bupati/wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Sedangkan apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara karena didakwa melakukan tindak pidana di atas, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil



Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dengan demikian, perbedaan antara Pjs dan Pj adalah Pjs menggantikan pejabat definitif kepala daerah yang berhalangan sementara karena menjalankan cuti di luar tanggungan negara yaitu kampanye. Sedangkan Pj menggantikan pejabat definitif kepala daerah yang berhalangan tetap seperti habis masa jabatan, sampai terpilih kepala daerah yang baru.

## PEMBAHASAN

### A. KONSEP/TEORI

#### 1. Teori Demokrasi

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu "*demos*" yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan "*kratos*" yang berarti kekuasaan atau kedaulatan (pemerintah). Jadi demokrasi berarti pemerintahan rakyat atau suatu pemerintahan dimana rakyat memegang kedaulatan yang tertinggi atau rakyat diikutsertakan dalam pemerintahan negara.<sup>6</sup>

Sistem bermasyarakat dan bernegara hakikat demokrasi adalah peran utama berada di rakyat sendiri dalam proses sosial dan politik. Sebagai pemerintahan ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal sebagai berikut :<sup>7</sup>

- a. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) pemerintahan dari rakyat merupakan suatu pemerintahan yang sah serta pemerintahan yang dapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi.
- b. Pemerintahan oleh rakyat (*government by of people*) pemerintahan oleh rakyat merupakan bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi.
- c. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) pemerintahan untuk rakyat merupakan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintahan harus dijalani sesuai dengan kepentingan rakyat.

---

<sup>6</sup> Martha Eri Safira, *Hukum Tata Negara Dalam Bingkai Sejarah Dan Perkembangan Ketatanegaraan Di Indonesia*, (cv. Senyum Indonesia, 2020), 115.

<sup>7</sup> Josep A. Scumpeter, *Capitalis, socialism & democracy*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2011), 361.



Dapat disimpulkan bahwasannya demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan disuatu negara harus mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara dijalankan oleh pemerintah tersebut. Konsep demokrasi merupakan sistem yang amat penting kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (*trias politica*) yaitu kekuasaan yang diperoleh dari rakyat digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kemakmuran rakyat.

Demokrasi kini menjadi salah satu pedoman pelaksanaan berkehidupan bangsa yang akhirnya melebur dalam berbagai budaya dan kehidupan yang ada dinegara tersebut. Demikian adalah beberapa contoh demokrasi yang berkembang didunia secara universal, yaitu:<sup>8</sup>

- a. Demokrasi langsung adalah suatu pemerintahan dimana rakyat ikut secara langsung dalam pemerintahan tanpa perwakilan rakyat.
- b. Demokrasi tidak langsung adalah suatu pemerintahan dimana rakyat tidak ikut secara langsung dalam pemerintahan melainkan melalui wakilnya yang dipilih melalui pemilu.
- c. Demokrasi barat (liberal) yaitu demokrasi yang mengutamakan kebebasan individu terutama dalam persamaan hak dalam politik.
- d. Demokrasi timur yaitu demokrasi yang mengutamakan jaminan kesamaan ekonomi tetapi kebebasan dalam politik sangat dibatasi.
- e. Demokrasi negara berkembang yaitu pelaksanaan demokrasi ini berjalan sesuai dengan apa yang ditentukan. Hanya bentuk demokrasi yang digunakan tidak sama sesuai dengan kepribadian bangsanya. Ada yang melaksanakan demokrasi liberal ada juga yang melaksanakan demokrasi rakyat.

## **2. Teori Pemerintah Daerah**

Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa "negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota". Tata kelola pemerintahan daerah, termasuk provinsi, kabupaten, dan kota, diatur secara hukum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusional yang harus dijalankan.<sup>9</sup>

C.F. Strong, seorang ahli, menjelaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu organisasi di mana diberikan hak untuk melaksanakan kekuasaan tertinggi atau berdaulat. Konsep pemerintahan ini melampaui

---

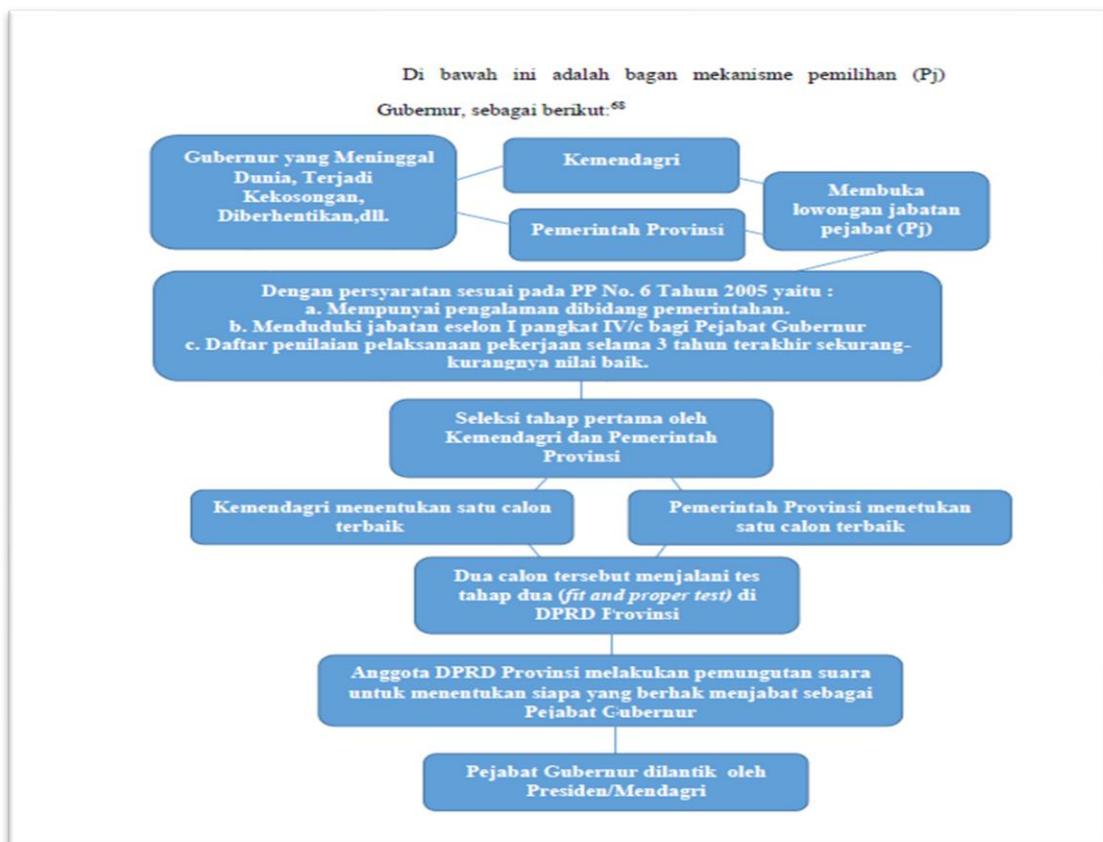
<sup>8</sup> Martha Eri Safira, Hukum Tata Negara, 118.

<sup>9</sup> Azis Setyagama, *Pembaharuan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia*, (Surabaya: CV. Jakad Media Publishing, 2017), 15.

ukuran badan atau kelompok tertentu.<sup>10</sup> Definisi Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa itu adalah "penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan prinsip otonomi sejauh mungkin dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Selain kepala daerah, elemen utama penyelenggara pemerintahan daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD.

### 3. Teori Pengisian Jabatan

Pada hakikatnya setiap pegawai yang bekerja memiliki sebuah jabatan yang dipangkunya. Hal tersebut dikarenakan mereka direkrut dengan didasarkan atas kebutuhan yang ada untuk melaksanakan tugas beserta fungsi yang terdapat di dalam organisasi. Mengenai definisi jabatan, Utrecht dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia telah memberikan definisi mengenai jabatan. Ia menyatakan bahwa "Jabatan



<sup>10</sup> Hanafi Nurcholis, *Teori Dan Praktek Pemberitaan Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta : PT.Grasindo,2005), 100.

ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum)”<sup>11</sup>

Pengisian jabatan negara sejatinya dapat dilakukan dengan mekanisme pemilihan dan juga pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat mereka bertugas. Baik hal tersebut dalam lembaga negara maupun disuatu lembaga pemerintahan, dan juga dapat dilakukan terhadap pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

#### **4. Konsep Fiqh Siyasah**

Fiqh siyasah adalah salah satu aspek hukum Islam yang membahas pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam konteks bernegara untuk mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Adapun ruang lingkup dan sumber kajian fiqh siyasah antara lain :

##### **a. Ruang Lingkup Kajian Fiqh Siyasah**

Beberapa ulama mengemukakan kajian fiqh siyasah dengan berbagai objek pembahasannya. Ada yang membaginya dengan ringkas, ada pula yang membaginya menjadi terperinci. Menurut Al-Mawardi, obyek kajian fiqh siyasah mencakup: kebijaksanaan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (*siyasah dusturiyah*), ekonomi dan moneter (*siyasah maliyah*), peradilan (*siyasah qadhaiyah*), hukum perang (*siyasah harbiyah*) dan administrasi negara (*siyasah idariyah*).<sup>12</sup> Sedangkan Ibnu Taimiyah membagi obyek kajian fiqh siyasah ada empat, yaitu: Peradilan, Administrasi Negara, Moneter dan Hubungan Internasional.

Hasbi As-Shiddieqy membagi obyek kajian fiqh siyasah terbagi pada delapan bentuk, yaitu: *Siyasah dusturiyah syar'iyah* (politik perundang-undangan), *siyasah tasyri'iyah syar'iyah* (politik hukum), *siyasah qadhaiyah syar'iyah* (politik peradilan), *siyasah maliyah syar'iyah* (politik ekonomi), *siyasah idariyah syar'iyah* (politik administrasi), *siyasah dawliyah syar'iyah* (politik hubungan internasional), *siyasah tanfiziyah syar'iyah* (politik pelaksanaan perundangundangan) dan *siyasah harbiyah syar'iyah* (politik peperangan).

#### **B. Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah**

##### **a) Mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif Fiqh Siyasah**

---

<sup>11</sup> Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia cetakan ke empat*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1957), 57.

<sup>12</sup> Fatmawati Hilal, *Fikih Siyasah*, (Makasar: Pusaka Almada, 2015).10



Menurut al Mawardi, ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* diantaranya adalah:

- 1) Kebijakan pemerintah tentang pembuat peraturan perundang-undangan (*siyasah dusturiyah*).
- 2) Ekonomi dan Militer (*siyasah maliyah*).
- 3) Peradilan (*siyasah sadha'iyah*).
- 4) Administrasi Negara (*siyasah idariyah*).<sup>13</sup>

Pemilihan pemimpin yang dilakukan oleh umat Islam melalui *ahlul halli wal-aqdi, waliy al-ahdi, dan bai'at*.

a) *Ahlul Halli wal-Aqdi*

*Ahlul Halli wal-Aqdi* adalah orang-orang yang mempunyai kewenangan untuk melonggarkan dan mengikat (mengurai). Istilah ini dirumuskan oleh ulama fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka. Tugasnya, antara lain memilih khalifah, imam, kepala negara secara langsung, karena itu *Ahlul Halli wal-Aqdi* juga disebut oleh al-Mawardi sebagai *Ahlu al-Khiyar* (golongan orang yang berhak untuk dipilih) untuk menjadi khalifah.<sup>14</sup>

Pembentukan lembaga *Ahlul Halli wal-Aqdi* dirasa perlu dalam pemerintahan Islam, mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli fiqh siyasah menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan majelis syura ini yaitu:

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk diminta pendapatnya tentang undang-undang.
2. Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah di suatu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu berfikir kritis.
3. Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas.

---

<sup>13</sup> Ibnu Syarif Mujar, *Fiqh Siyasah, Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta : Erlangga,2008), 36.

<sup>14</sup> J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Yogyakarta, penerbit Ombak 2014), 66.



4. Kewajiban *amar ma'ruf nahi mungkar* hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat.
5. Kewajiban taat kepada *ulul al-amr* (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.

**b) Mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam hukum positif**

Terdapat banyaknya kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia maka 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 terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

Berdasarkan Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bahwa "Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat 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 pejabat di tingkat kepala daerah provinsi yakni gubernur. Maka orang tersebut haruslah berasal dari tingkat jabatan pimpinan tinggi madya.

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, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat



Dewan pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.”

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 penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”<sup>15</sup>Sama halnya dengan tingkat provinsi yang diduduki oleh jabatan pimpinan tinggi untuk mengisi menjadi penjabat. Hanya saja pada tingkat kabupaten/kota dikenai jabatan pimpinan tinggi pratama.

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.”

### **c) Urgensi pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif fiqh siyasah**

Urgensi kepemimpinan dalam Islam yaitu pada saat Rasulullah wafat. Saat itu para sahabat lebih memprioritaskan mengurus masalah seleksi 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.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Ahmad Zabidi, dkk, “Urgensi Kepemimpinan Dalam Kitab Fi Zilal Al-Qur’an”, Jurnal Diskursus Islam, Vol. 05, No. 02, Agustus 2017, 6.



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).

Oleh karena itu tugas pemimpin adalah menjaga ketertiban dan ketentraman masyarakat dan pemimpin menepati posisi istimewa dan harus dihormati.

ستون سنة من إمام جائر أصلح من ليلة واحدة بلا سلطان

Artinya: “60 tahun dipimpin oleh pemimpin yang zalim jauh lebih baik daripada satu malam tanpa ada seorang pemimpin” (Taimiyyah, 1997: 217).<sup>17</sup>

Dalam riwayat diatas yang dimaksud adalah kekuasaan pemimpin yang dilaksanakan pemimpin zalim selama 60 tahun lebih baik daripada semalam (sesaat) tanpa adanya pemimpin. Oleh karena itu manusia bila dibiarkan tanpa pemimpin akan menghasilkan kemudlaratan dan kemusnahan bagi manusia. Kemudlaratan-kemudlaratan itu tidak akan terjadi jika adanya seorang pemimpin meskipun zalim maka betapa pentingnya pemimpin adalah suatu hal yang diharuskan (diwajibkan).

#### **d) Urgensi pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam hukum positif**

Setiap daerah di Indonesia dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Di Indonesia, jabatan kepala daerah terdiri dari gubernur, bupati dan walikota, sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Masa jabatan kepala daerah berdasarkan Pasal 60 UU No. 23 Tahun 2014 adalah selama 5 (*lima*) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam

---

<sup>17</sup> Isnen Azhar, “Kepala Negara Non Muslim Menurut Ibnu Taimiyah”, 289.



jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Di dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Berdasarkan rumusan Pasal tersebut, dapat dipahami bahwa kepala daerah merupakan unsur utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertugas untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.<sup>18</sup>

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan suatu unsur terpenting dalam pelaksanaan organisasi kenegaraan. Hal ini didasari karena tanpa diisi oleh pejabat negara, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan.<sup>19</sup> Begitu pentingnya peran pejabat negara karena jabatan tersebut menjadi aktor penting yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga apabila terdapat kekosongan jabatan negara tersebut (*staatsorganen, staatsambten*) dapat menimbulkan stagnasi pemerintahan. Ancaman kekosongan jabatan negara khususnya jabatan kepala daerah di Indonesia dapat terjadi karena adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 yang disebabkan karena penyelenggaraan Pilkada serentak nasional pada tahun 2024. Karena adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 tersebut, terdapat 271 kepala daerah yang akan habis masa jabatannya sehingga diperlukan suatu mekanisme khusus untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut guna menghindari stagnasi pemerintahan daerah.

Salah satu amanat konstitusional yang terdapat di dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 yakni adanya perintah bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 201 UU 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas. Hal ini bertujuan agar penunjukan penjabat kepala daerah tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat kepala daerah berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel untuk

---

<sup>18</sup> Assyayuti, M. M. (2022). Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional. *Lex Renaissance*, 7(2), 281-295.

<sup>19</sup> Ramdani, D. “Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024”. *Skripsi*, Universitas Islam Indonesia. 2022.



menghasilkan kepala daerah yang kompeten, berintegritas serta sesuai dengan aspirasi daerah yang bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Atas dasar uraian dan paparan di atas, dapat dijadikan acuan dalam mengkaji problematika yang dihadapi dalam pengangkatan pejabat kepala daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Jadi, Dalam analisis mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif fiqh siyasah sistem pemilihannya berada ditangan rakyat, sedangkan hukum positif dapat disimpulkan bahwa belum terdapat jelas aturan tentang mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah namun hanya dipaparkan tentang teknis pemilihan pejabat.

Sedangkan Urgensi pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif fiqh siyasah dalam islam pada saat Rasulluloh SAW wafat harus mementingkan masalah seleksi pemimpin dibandingkan pemakaman maka dari itu jabatan seorang pemimpin tidak boleh terjadi kekosongan. Sedangkan, urgensi pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam hukum positif pentingnya posisi kepala daerah didasari karena pentingnya tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah maka harus disegerakan untuk diisi pejabat (pj) untuk mengisi kekosongan jabatan.

## **KESIMPULAN**

Mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif fiqh siyasah adalah dengan menerapkan sistem pemilihan didasarkan dengan pemilihan ditangan rakyat dan tidak menerapkan secara baku sesuai dengan uu No 10 Tahun 2016. Sedangkan, dalam hukum positif dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 syarat-syarat bakal calon kepala daerah tanpa mekanisme jika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah.

Urgensi pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam perspektif fiqh siyasah dalam islam pada saat Rasulluloh SAW wafat harus mementingkan masalah seleksi pemimpin dibandingkan pemakaman maka dari itu jabatan seorang pemimpin tidak boleh terjadi kekosongan. Sedangkan, urgensi pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam hukum positif pentingnya posisi kepala daerah didasari karena pentingnya tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam menyelenggarakan



pemerintahan daerah maka harus disegerakan untuk diisi pejabat (pj) untuk mengisi kekosongan jabatan.

## REFERENSI

- Ahmad Zabidi, dkk, "Urgensi Kepemimpinan Dalam Kitab Fi Zilal Al-Qur'an",  
Jurnal Diskursus Islam, Vol. 05, No. 02, Agustus 2017.
- Anonim, "Ini Beda Plt, Pjs, Plh, dan Pj Kepala Daerah", [www.kompas.com](http://www.kompas.com) , diakses  
15 Oktober 2023.
- Assyayuti, M. M. (2022). Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan  
Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional. *Lex  
Renaissance*, 7(2).
- Azis Setyagama, *Pembaharuan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Secara  
Langsung Di Indonesia*, (Surabaya: CV. Jakad Media Publishing, 2017), 15.
- Fatmawati Hilal, *Fiqh Siyasah*, (Makasar: Pusaka Almaida, 2015).
- Hanafi Nurcholis, *Teori Dan Praktek Pemberitaan Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta :  
PT.Grasindo,2005).
- Ibnu Syarif Mujar, *Fiqh Siyasah, Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta :  
Erlangga,2008).
- Isnen Azhar, "Kepala Negara Non Muslim Menurut Ibnu Taimiyah".
- J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Yogyakarta,  
penerbit Ombak 2014).
- Josep A. Scumpeter, *Capitalis, socialism & democracy*, (Jakarta : Rajagrafindo  
Persada,2011).
- Mario Ferdinandus Manengkey, "Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs)  
Gubernur Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara", *Lex  
Administratum*, Vol. 3, No. 6, Agustus 2015.
- Martha Eri Safira, *Hukum Tata Negara Dalam Bingkai Sejarah Dan Perkembangan  
Ketanegaraan Di Indonesia*, (cv. Senyum Indonesia, 2020).
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gajah  
Mada University. 1993 ).



Ramdani, D. "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024". *Skripsi*, Universitas Islam Indonesia. 2022.

Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UUU No.32 tahun 2014 dalam sistem pemilu menurut UUD 1945* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005)

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.

Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia cetakan ke empat*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1957).