

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG LANDASAN TEORI

#### DEMOKRASI DAN TEORI KONSEP KEPEMIMPINAN DALAM ISLAM

##### A. Teori Demokrasi

###### 1. Definisi Demokrasi

Demokrasi berakar dari kata *demos* dan *kratos* yang bermakna kekuasaan berasal dari untuk dan oleh rakyat. Demokrasi, menurut Amin Rais, merupakan landasan kehidupan bernegara secara umum dan menyampaikan gagasan bahwa pada tataran yang paling mendasar, masyarakat mengambil keputusan tentang siapa yang berhak menjalankan roda kekuasaan Pemerintahan, termasuk menilai kearifan Pemerintah negara karena kearifan Pemerintah tersebut mempengaruhi kehidupan dari orang-orang.<sup>1</sup> Dengan demikian demokrasi ialah berdasarkan kehendak, keinginan dan kekuasaan rakyat. Oleh karena itu, rakyat memiliki kedaulatan penuh, negara harus mendapatkan persetujuan rakyat untuk semua yang dilakukannya.

Sistem Demokrasi secara asal usulnya berasal dari Yunani kemudian dikembangkan di Dunia Barat dan menjadi suatu ideologi yang menentukan kehidupan sosial kehidupan bangsa yang lainnya. Negara-negara di kawasan Barat menganut Sistem Demokrasi yang salah satunya adalah ikut berpartisipasi

---

<sup>1</sup> Benny Bambang Irawan, "Perkembangan Demokrasi Di Negara Indonesia", *Jurnal: Hukum Dan Dinamika Masyarakat*, Volume. 5, Nomor. 1, (2007), hlm. 54.

dalam kegiatan politik dan memiliki kebebasan berbicara mencari kerja dan berkumpul membuat organisasi. Prinsip utama Demokrasi ialah persamaan, kebebasan, dan keterbukaan. Sebelumnya Eropa terpengaruh dengan revolusi Prancis yang melahirkan tiga slogan atau ide utama yaitu: kebebasan (*Liberty*), persaudaraan (*Fraternite*) dan persamaan (*Egalite*). Ketika prinsip ini mendasari demokrasi di negeri barat.<sup>2</sup>

Definisi demokrasi menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai sebuah keputusan politik dimana setiap individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan perjuangan kompetitif atas suara rakyat.<sup>3</sup> Demokrasi menurut Sidney Hook ialah suatu bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.<sup>4</sup> Sedangkan menurut Henry B. Mayo demokrasi ialah sebagai sistem politik, yang merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan

---

<sup>2</sup> Rian Rohimat dan Abdul Hakim, "Teologi Pembebasan dan Demokrasi Menurut Gusdur", *Jurnal: Aqidah dan Filsafat Islam*, Volume. 4, Nomor. 1, (2019), hlm. 112.

<sup>3</sup> Joseph A. Shumpeter, *Capitalisme, Socialisme And Democracy*, (New York: Routledge, 1994), hlm. 18.

<sup>4</sup> Dede Rosyada, Dkk, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hlm. 112.

berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan dilaksanakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>5</sup>

Demokrasi menurut Juan dan Alfred, demokrasi didefinisikan sebagai persaingan terbuka untuk mendapatkan hak menguasai pemerintah. Pada gilirannya demokrasi menuntut diselenggarakannya pemilu yang bebas dan bersifat kompetitif, yang hasilnya dapat menentukan orang-orang yang memerintah menurutnya demokratisasi lebih luas daripada sekedar liberalisasi dan bersifat politis.<sup>6</sup> David Bentham dan Kevin Boyle mengatakan bahwa demokrasi merupakan bagian dari prosedur dalam membuat suatu keputusan secara kolektif. Demokrasi berupaya untuk mewujudkan keinginan bahwa keputusan yang mempengaruhi seluruh lapisan masyarakat secara keseluruhan harus diambil oleh semua anggota masyarakat dan masing-masing anggota tersebut mempunyai hak yang sama dalam proses pengambilan atau pembentukan keputusan. Dengan demikian, demokrasi memiliki prinsip sebagai penerapan dari kontrol rakyat dalam pembentukan keputusan yang bersifat kolektif yang disertai dengan adanya persamaan hak dalam proses pengendalian tersebut.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan: Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), ed.ke-3, cet.ke-2, hlm. 100.

<sup>6</sup> Muslim Mufti & Didah Durrotun Naafisah, *Teori-teori Demokrasi*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2013), hlm. 24.

<sup>7</sup> David Bentham dan Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*, (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 19-20.

Konsep asli demokrasi mengasumsikan bahwa kekuasaan berasal, digunakan oleh, dan menjadi milik rakyat. Demokrasi selanjutnya digambarkan seperti ide kekuasaan dari, untuk, dan oleh rakyat dalam arti yang lebih partisipatif. Artinya, karena secara umum diakui bahwa otoritas bermula dari rakyat, maka dari itu rakyatlah yang sesungguhnya memutuskan Apa yang harus dilakukan, serta cara terbaik untuk melakukannya, dan bagaimana mengatur mesin kehidupan negara. Intinya, seluruh struktur administrasi negara telah disiapkan untuk rakyatnya sendiri. Pada kenyataannya, negara yang baik diidealkan seperti negara yang disatukan oleh rakyat melalui pengintegrasian partisipasi seluas mungkin dalam masyarakat.<sup>8</sup>

Demokrasi menginginkan adanya partisipasi. Tujuan partisipasi yakni untuk mempengaruhi hasil keputusan Pemerintah tanpa dibatasi oleh batasan pada bentuk, karakter, atau hasil partisipasi. Empat (empat) komponen utama definisi keterlibatan politik bagi Samuel P. Huntington dan Joan Nelson ialah sebagai berikut: *Pertama*, partisipasi terdiri dari kegiatan tetapi mengesampingkan sikap tentang jurusan politik. *Kedua*, partisipasi adalah keterlibatan warga negara pada politik biasa atau peran pribadinya dalam politik. Artinya, kegiatan tersebut tidak dilakukan oleh tokoh masyarakat atau individu yang aktif terjun ke dunia politik atau memegang jabatan terpilih. *Ketiga*, partisipasi hanyalah tindakan yang berupaya memengaruhi cara

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 241.

Pemerintah mengambil keputusan. *Keempat*, partisipasi mencakup semua upaya untuk mempengaruhi Pemerintah, baik upaya tersebut berdampak atau tidak.<sup>9</sup>

Oleh karena itu, legitimasi politik lahir sebagai hasil dari keterlibatan. Legitimasi, dalam kata-kata Andrew Heywood, berasal dari kata kerja latin *legitimate*, yang artinya menyatakan sah sesuai dengan hukum. Ini sering dipahami sebagai "*keabsahan*". Oleh karena itu, pengesahan menganugerahkan aspek otoritatif atau mengikat pada suatu perintah atau arahan, mengubah kewenangan sebagai otoritas. Ahli teori politik mendefinisikan legitimasi serupa dengan ajaran moral atau logis, yaitu sebagai dasar di mana pemerintah dapat mewajibkan warganya untuk mematuhi. Faktanya, penerimaan legitimasi dinilai lebih tinggi daripada penyerahan belaka. Interpretasi sosiologis legitimasi, di sisi lain, menyatakan bahwa keinginan rakyat untuk tunduk pada kedaulatan politik. Akibatnya, kedudukan masyarakat berdampak pada legalitas itu sendiri.

Demokrasi juga didefinisikan sebagai bentuk pemerintahan yang terdiri dari empat komponen penting yaitu<sup>10</sup>:

- a. Sistem politik untuk memilih dan mengganti pemerintah melalui pemilihan yang bebas dan adil.

---

<sup>9</sup> Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, terj. Sahat Simamora, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 6-8. Dalam Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 18.

<sup>10</sup> Yagus Triana, Etika Khairina, dan Mochammad Iqbal Fadhlurrohman, "Kajian Prinsip Demokrasi Dalam Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal: Transformative*, Volume. 9, Nomor. 1, (2023), hlm. 71.

- b. Partisipasi aktif warga negara dalam politik kehidupan bernegara.
- c. Perlindungan hak asasi semua warga negara.
- d. Aturan hukum, di mana hukum prosedur berlaku sama untuk semua warga negara.

Menurut para ahli tersebut di atas, demokrasi merupakan satu model Pemerintahan yang mana rakyat, atau mereka yang mendominasi kewenangan, memiliki kekuasaan untuk mengambil keputusan. Demokrasi ialah gaya Pemerintahan yang secara dinamis melibatkan seluruh warga negara dalam pilihan yang dibuat oleh mereka yang bertanggung jawab. Jika rakyat memiliki kekuasaan untuk mengendalikan Pemerintah, itu sah. Rakyat dengan bebas memilih wakilnya, yang kemudian memilih Pemerintah. Selain itu, di negara dengan populasi yang besar, masyarakat berpartisipasi dalam pemerintahan dengan menyetujui atau mengkritik kebijakan yang sesuai dengan UUD Indonesia seperti yang berlangsung hingga detik ini. Penafsiran akan definisi serta esensi demokrasi diatas mempunyai efek ataupun akibat yang wajib di perhatikan. Sebagaimana Afan Gaffar mengemukakan lim hal komponen empirik yang menjadi pengaruh dari demokrasi yakni<sup>11</sup>:

- a. Masyarakat menikmati hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat dan mengeluarkan aspirasi (*freedom of speech*);

---

<sup>11</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 15.



- b. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara temporal dan teratur, dimana si pemilih atau rakyat memiliki kebebasan untuk menentukan pilihannya tanpa adanya unsur paksaan;
- c. Konsekuensi dua hal diatas, warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan;
- d. Adanya rotasi kekuasaan sebagai akibat dari penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas;
- e. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi jabatan-jabatan politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara.

Secara konstitusional, perlindungan kepentingan warga negara sebagai pemegang kedaulatan diamanahkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi (*the highest law*). Ketentuan tersebut berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan yang akomodatif dan partisipatif atas kepentingan rakyat. Salah satu aspek penyelenggaraan pemerintahan tersebut diselenggarakan melalui kebijakan di bidang hukum. Untuk mewujudkannya, diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Bambang Ady Gunawan, “Tantangan Penjabaran Prinsip-prinsip Demokrasi dalam Pembentuk Peraturan Daerah”, *Jurnal: Al-Azhar Islamic Law Review*, Volume. 1, Nomor. 2, (2019), hlm. 115.

Pemegang kedaulatan tertinggi di Indonesia berada ditangan rakyat, yang menunjukkan Indonesia adalah negara demokrasi. Hal ini berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>13</sup> Konteks kedaulatan berada ditangan rakyat (*sovereignty of the people rule*) dapat ditafsirkan oleh keberadaan UUD, sehingga ketentuan-ketentuan didalamnya ialah ketentuan yang menurut kehendak rakyat atau melaksanakan kedaulatan rakyat. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengandung makna, bahwa rakyat yang merupakan sumber kekuasaan negara, baik secara langsung maupun tidak langsung rakyat menjadi pengurus atau penyelenggara negara, dan pada akhirnya untuk kepentingan seluruh rakyat. Inilah yang tercermin dari semboyan “*dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat*”. Bahkan dapat dilengkapi lagi dengan tambahan bahwa dalam menyelenggarakan usaha-usaha kekuasaan negara, para penyelenggara harus menempatkan dirinya dekat, akrab, dan bersentuhan serta tidak berjarak dengan rakyat.<sup>14</sup>

## 2. Konsep Demokrasi

Demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang dianut dan diterapkan di suatu negara bukanlah suatu hal yang abadi dan dapat saja mengalami

---

<sup>13</sup> Ias Muhlasin, “Negara Hukum, Demokrasi dan Penegakan Hukum Indonesia”, *Jurnal: Al-Qadāu*, Volume. 8, Nomor. 1 (2021), hlm, 98.

<sup>14</sup> Bambang Ady Gunawan, “Tantangan Penjabaran Prinsip-prinsip Demokrasi dalam Pembentuk Peraturan Daerah”, ..., hlm. 116.



pembusukan. Banyak sekali faktor-faktor yang dapat mengakibatkan hal tersebut terjadi dengan indikator dan keadaan yang berbeda di masing-masing negara. Terdapat beberapa ahli politik yang telah meneliti faktor-faktor kemunduran demokrasi di antaranya Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt. Levitsky dan Ziblatt menilai bahwa meskipun sebuah negara telah melewati fase transisi, liberalisasi, instalasi dan konsolidasi demokrasi, pembusukan demokrasi tetap saja menjadi ancaman yang nyata bahkan dapat saja mengalami titik balik kemunculan rezim otoritarian. Menurut Levitsky dan Ziblatt pemimpin otoritarian dapat muncul dari pribadi pemimpin yang bersifat demagog yang akan memunculkan konfigurasi politik otoritarian dibalik tameng konfigurasi politik yang seolah-olah demokratis. Menurut Levitsky dan Ziblatt bahwa terdapat empat indikator yang dapat meruntuhkan bangunan demokrasi melalui tindakan otoritatif.<sup>15</sup> Yaitu:

- a. Penolakan atas aturan-aturan main demokrasi, yang ditandai dengan tindakan pelanggaran terhadap aturan dasar bernegara, menolak atau memanipulasi pemilu, melemahkan prinsip konstitusionalisme (pembatasan kekuasaan), pelemahan peran dan fungsi lembaga-lembaga demokrasi, dan bersifat intervensionis.

---

<sup>15</sup> Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, (Jakarta: Gramedia, 2019), hlm. 11–12., dalam buku Idul Rishan, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2020), hlm. 77-78.

- b. Menyangkal legitimasi lawan politik, dengan melakukan tindakan tuduhan makar terhadap lawan politik.
- c. Bersifat represif, dengan kuatnya peran militer dan bersifat intimidatif.
- d. Melakukan pembatasan kebebasan sipil dan media, yang dilakukan melalui tindakan pembatasan terhadap kritik dan protes serta pelemahan terhadap pers.

Seperti yang dikatakan Afan Gaffar, demokrasi juga memiliki aspek sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Penyelenggaran kewenangan bersumber dari rakyat;
- b. Menjalankan kedaulatan secara bertanggungjawab;
- c. Baik yang dihasilkan secara serentak maupun tidak;
- d. Perputaran kewenangan dari perseorangan ataupun fraksi ke orang atau golongan yang lainnya;
- e. Terjadinya prosedur Pemilu; dan
- f. Terwujudnya kebebasan sebagai HAM.

Pemilu mewujudkan salah satu hak dasar warga negara, sebab itu harus dilakukan secara adil dan tidak memihak untuk memenuhi hak tersebut. Pemilu tersebut menghasilkan pemilihan anggota Parlemen yang mewakili rakyat dan pembentukan Pemerintahan yang sebenarnya diinginkan oleh rakyat. Melalui

---

<sup>16</sup> Anton Hutomo Sugiarto, "Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi", *Jurnal: Ilmu Hukum*, Volume. 3, Nomor. 2 (Desember, 2019), hlm. 157.

pemungutan suara, masyarakat atau masyarakat tidak hanya dapat memilih wakilnya tetapi juga agenda yang tepat yang akan memajukan kesejahteraan dan kemajuannya.<sup>17</sup>

### 3. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Salah satu pilihan atau jawaban dalam upaya mengembangkan masyarakat ialah menggunakan cita-cita pemerintahan yang demokratis sambil mengambil keputusan tentang kebijakan nasional. Komponen, ciri, dan bahkan indikasi tata kelola yang baik sambil mengikuti cita-cita demokrasi menjadi subyek berbagai opini dan gagasan.<sup>18</sup> Menurut Bintoro Tjokroamidjojo, tata kelola yang berhasil terdiri dari lima komponen utama, khususnya:

- a. Akuntabilitas; tanggung jawab dan tanggung gugat dari pengurusan *governance*, akuntabilitas politik, keuangan dan hukum.
- b. Transparansi; perumusan kebijakan politik, tender dan lain-lain dilakukan secara transparan.
- c. Keterbukaan; pemberian informasi, adanya *open free suggestion* dan *critic* (partisipasi) keterbukaan ekonomi dan politik.
- d. Aturan hukum; jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat setiap kebijakan publik yang ditempuh juga dalam *social economic transaction conflict resolution* berdasarkan hukum yang bebas dan

---

<sup>17</sup> HM. Thalbah, "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen", *Jurnal:Hukum*, Volume. 16, Nomor. 3, (Juli, 2009), hlm. 415.

<sup>18</sup> Bambang Ady Gunawan, "Tantangan Penjabaran Prinsip-prinsip Demokrasi dalam Pembentuk Peraturan Daerah", ..., hlm. 117.

kinerjanya yang terhormat. Dasardasar dan institusi hukum yang baik sebagai infrastruktur *good governance*.

- e. Jaminan *fairness level playing field* (perlakuan adil).

Selanjutnya, menurut Austin Ranney menyatakan adanya empat prinsip demokrasi yaitu<sup>19</sup>:

1. Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*).
2. Persamaan dibidang politik (*political equality*).
3. Kehendak rakyat sebagai penentu (*popular consultation*)
4. Aturan suara terbanyak (*majority rule*).

Robert Dahl adalah salah satu dari sedikit sarjana ilmu politik yang memiliki pemahaman menyeluruh tentang demokrasi modern dan menekankan pentingnya prinsip sebagai alat ukur untuk mengukur keadaan demokrasi politik satu negara. Prinsip-prinsip berikut yakni:<sup>20</sup>

- a. *a. According to the Constitution, elected individuals have the authority to make decisions about governmental policy.* Menurut UUD, orang-orang terpilih memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan tentang kebijakan Pemerintah.
- b. *Elections are held quite frequently, in which there is little to no use of force, and in which officials are elected and removed peacefully.* (Pemilihan

---

<sup>19</sup> Ilham Yuli Isdiyanto, *Prinsip Umum Demokrasi dan Pemilu*, (Daerah Istimewa Yogyakarta: Indie Book Corner, 2015), hlm. 60.

<sup>20</sup> Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy and Control*, (New Haven and London: Yale University Press, 1982), hlm. 18.

jabatan publik selalu dilakukan secara tepat waktu, tidak memihak, dan independen);

- c. *Control over governmental decisions about policy is constitutionally vested in elected officials* (kontrol atas keputusan-keputusan yang dibentuk oleh pemerintah);
- d. *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercion is quite limited* (para pejabat yang dipilih senantiasa melalui proses pemilihan yang dilakukan secara berjangka, adil dan merdeka );
- e. *Practically all adults have the right to vote in these elections* (setiap orang memiliki hak untuk dapat memilih);
- f. *Most adult have the right to run for public offices for which candidates run in these elections* (setiap orang memiliki hak untuk dapat berpartisipasi (dipilih) dalam proses pemilihan);
- g. *Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of government, the prevailing political, economic and social system, and the dominant ideology* (warga negara memiliki hak untuk dapat menyampaikan pendapat yang menjadi bagian dari ekspresi politik termasuk kritik terhadap pemerintah, yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem politik, ekonomi dan sosial );

- h. *They also have acces to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group* ( warga negara memiliki akses untuk mendapatkan informasi yang tidak di monopoli oleh pemerintah maupun kelompok lain);
- i. *Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, such as political parties and interest group, that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means* (warga negara memiliki hak untuk membentuk dan memasuki perkumpulan yang otonom termasuk perkumpulan politik seperti partai politik dan kelompok kepentingan, yang mencoba memberikan pengaruh terhadap pemerintah melalui persaingan pemilihan dan tujuan baik lainnya.

Prinsip demokrasi yang diusulkan Robert Dahl dapat digunakan sebagai tolok ukur untuk mengukur seberapa demokratis suatu bangsa. Selain itu, Robert Dahl menguraikan 5 (lima) persyaratan mendasar untuk prosedur demokrasi yang sempurna, yakni :

- a. *Persamaan dalam hak pilih (equality in voting)*. Dalam membentuk suatu keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat, hak istimewa dari setiap warga negara harus diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir.
- b. *Partisipasi yang efektif (effective participation)*. Dalam seluruh proses pembentukan keputusan yang bersifat kolektif, termasuk tahap penentuan



agenda kerja, setiap warga negara harus memiliki kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir.

- c. Mendapatkan pemahaman yang jernih (*gaining enlightened understanding*). Dalam waktu yang memungkinkan, karena keperluan untuk suatu keputusan, setiap warga negara harus memiliki peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang diinginkan.
- d. Melaksanakan kontrol terakhir terhadap agenda (*exercising final control over the agenda*). Masyarakat harus memiliki kekuasaan yang eksklusif untuk menentukan permasalahan-permasalahan yang harus dan tidak diputuskan melalui proses-proses yang memenuhi ketiga kriteria sebelumnya. Dengan cara lain, tidak memisahkan masyarakat dari hak kontrolnya terhadap agenda dan dapat mendelegasikan kekuasaan kepada orang lain yang mungkin dapat membentuk keputusan-keputusan melalui proses yang bersifat non-demokratis.
- e. Pencakupan orang dewasa (*inclusion of adults*). Artinya, masyarakat harus meliputi seluruh lapisan orang dewasa dalam hal berkaitan dengan hukum, kecuali pendatang sementara.

Cita-cita demokrasi juga terdapat pada Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945, yang menyerukan diadakannya Pemilu yang kredibel dengan keterlibatan publik seluas-luasnya berdasarkan ide-ide demokrasi secara langsung, publik,

bebas, rahasia, jujur, dan adil melalui UU.<sup>21</sup> Demokrasi melibatkan peserta yang sepakat tentang apa itu demokrasi, bagaimana ia beroperasi, dan bagaimana hal itu dapat meningkatkan kehidupan mereka. jenis demokrasi yang kuat yang didorong oleh keinginan rakyat dan berusaha untuk mencapai keuntungan yang baik dan saling menguntungkan. Persoalan keterwakilan dan kehendak rakyat itu sendiri harus dihubungkan dengan demokrasi untuk itu.<sup>22</sup>

Sesuai amanat yang dituangkan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilu, untuk memastikan bahwa hak suara dapat dilaksanakan secara bebas, upaya harus dilakukan untuk melindungi demokrasi dalam proses pemilu. Agar demokrasi dapat berfungsi dengan baik selama Pemilu dan sebagai jenis Pemerintahan yang menghargai hak warga negaranya untuk memilih, hal itu harus dilakukan dengan benar. Selain itu, diantisipasi bahwa Pemilu akan bekerja untuk menegakkan demokrasi sebagai landasan proses Pemilu, dengan transparansi dalam proses Pemilu memainkan peran penting.<sup>23</sup>

Keadaan hukum demokrasi digabung menjadi dua kedaulatan sintetis. Ini adalah kombinasi dari kekuatan yudisial dan populer. Dalam sistem kekuasaan hukum, di mana UU menjadi landasan penyelenggaraan negara, kedaulatan

---

<sup>21</sup> UUD 1945, Pasal 22 E ayat (1)

<sup>22</sup> HM. Thalbah, "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen...", hlm. 413.

<sup>23</sup> Yagus Triana, Etika Khairina, dan Mochammad Iqbal Fadhlurrohman, "Kajian Prinsip Demokrasi Dalam Pemilihan Umum di Indonesia...", hlm, 76-77.

didasarkan pada supremasi hukum (*nomokrasi*). Plato pertama kali memperkenalkan gagasan nomokrasi dalam bukunya *nomoi*, di mana dia menginstruksikan bahwa norma yang disepakati bersama harus dituliskan dalam buku aturan. Kekuasaan rakyat, di sisi lain menunjukkan demokrasi di mana rakyat memiliki otoritas penuh atas bangsanya. Menurut Abraham Lincoln, yang menjabat sebagai pemimpin negara Amerika Serikat ke-16, demokrasi melahirkan suatu bentuk Pemerintahan yang rakyatnya sendiri berhak membuat semua keputusan. Dapat dikatakan bahwa rakyat memegang kekuasaan paling besar dalam demokrasi atau negara di mana mereka memiliki pengaruh atas ekspektasi dan hak yang sama dalam upaya mempengaruhi kebijakan publik.<sup>24</sup> Melalui berbagai prinsip demokrasi diatas maka suatu negara yang menerapkan demokrasi perlu menjamin terlaksananya prinsip sehingga layak disebut negara yang demokratis yang menjamin hak-hak pilih serta, terbuka, transparan jujur dan adil pada penyelenggaraan Pemilu maupun Pemilukada.

#### 4. Nilai-Nilai Demokrasi

Ukuran demokrasi pada mulanya mempunyai beragam sifat, diantaranya yaitu sifat dogmatis nilai dogmatis merupakan nilai yang berisi tujuan, ambisi serta keharusan. Peraturan menjadi acuan dan menjadi panduan bagi manusia dalam menjalankan nilai tersebut. Sebagai standar dan ideologi dasar negara,

---

<sup>24</sup> Shandi Patria Airlangga, "Hakikat Penguasa Dalam Negara Hukum Demokratis", *Jurnal:Cepalo*, Volume. 3, Nomor. 1, (2019), hlm. 2.

Pancasila menarik perhatian pada fakta bahwa Pancasila mengandung cita-cita yang esensial bagi struktur negara. Nilai demokrasi yang berpedoman pada kearifan dan kearifan dalam konsultasi/ representasi merupakan salah satu prinsip dasar sebagai cerminan struktur negara dalam bentuk Pilkada yang tertuang dalam sila keempat dalam Pancasila. Konsekuensinya, prinsip-prinsip sila Pancasila keempat adalah semacam demokrasi.<sup>25</sup>

Meskipun cita-cita tersebut tidak universal, namun dapat disesuaikan dengan perkembangan sejarah budaya politik di negara mana pun, seperti yang coba dilakukan oleh Henry B. Mayo. Daftar prinsip demokrasi Henry B. Mayo adalah sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*).
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*).
- c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rules*).
- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*).
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*).
- f. Menjamin tegaknya keadilan.

---

<sup>25</sup> Galih Puji Mulyono dan Rizal Fatoni, "Demokrasi Sebagai Wujud Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila Dalam Pemilihan Umum Daerah di Indonesia", *Jurnal: Pancasila dan Kewarganegaraan*, (2019), hlm, 101.

<sup>26</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, hlm. 118-119.

Henry B. Mayo menguraikan sejumlah persyaratan untuk menerapkan ide-ide demokrasi ini, termasuk yang berikut<sup>27</sup>:

- a. Pemerintahan yang bertanggungjawab.
- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan dan kepentingan yang terdapat di masyarakat serta dipilih melalui prosedur pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu bahkan lebih partai politik.
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan dan menyalurkan pendapat.
- e. Sistem peradilan yang bebas, guna menjamin tegaknya hak-hak asasi dan keadilan.

Nilai-nilai demokrasi sebagai satu hal yang sangat istimewa dan wajib terlaksana atau terwujud pada penyelenggaraan sebuah negara. Nilai-nilai demokrasi ini menjadi tumpuan dan landasan utama yang harus dipahami dalam pembentukan negara demokrasi. Jika sebuah negara demokratis tidak menjunjung tinggi nilai-nilai tersebut dalam pelaksanaan pemerintahannya, oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa bangsa hanya berfungsi sebagai demokrasi formal, sesuai dengan persyaratan kelembagaan demokrasi tetapi tanpa prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri.

---

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, Ilmu Negara..., hlm. 219.

## B. Teori Konsep Kepemimpinan dalam Islam

### 1. Definisi Kepemimpinan dalam Islam

Kepemimpinan dinyatakan sebagai *leadership* dalam bahasa Inggris dan *zi'amah* atau *imāmah* dalam bahasa Arab. Menurut nomenklatur yang dikemukakan oleh Mayfield dan Hamzah, kepemimpinan berkaitan dengan memicu, memotivasi, membimbing, dan mengkoordinasikan motivasi dan kesetiaan mereka yang terlibat dalam upaya kelompok.<sup>28</sup> Selain itu, Hayrettun Yucesoy mengklaim bahwa *imāmah* yang disebutnya sebagai kepemimpinan tertinggi (*al-imāmah al-'Uzmā*), menunjukkan bahwa kepemimpinan juga mengacu pada kepemimpinan politik-keagamaan dan kepemimpinan Pemerintahan atau kepala negara selain hubungannya dengan kepemimpinan dalam shalat berjamaah. Asumi jika umat Islam dituntut mempunyai pemimpin yang sah yang bertugas menegakkan agama serta mengelola urusan internasional.<sup>29</sup>

Kepemimpinan identik pula dengan proses mengendalikan dan mengarahkan tindakan terkait pekerjaan anggota kelompok. Pertama, contoh ini memiliki tiga kesimpulan utama: kepemimpinan melibatkan pengikut dan bawahan. Kedua, kepemimpinan yang efektif membutuhkan pembagian wewenang yang adil di antara para pengikut dan juga pemimpin. Ketiga,

---

<sup>28</sup> Kurniawan, Defri Nof Putra, dkk, "Konsep Kepemimpinan Dalam Islam" *Jurnal: Manajemen Pendidikan Islam*, Volume. 2, Nomor. 1, 2020, hlm. 2.

<sup>29</sup> Heyrettin Yucesoy, "Imamate", dalam *The Princeton Encyclopedia of Islamic Political Thought*, ed. Gerhard Bowering, (Princeton: Princeton University Press, 2013), hlm. 247.



memiliki kapasitas untuk melakukan berbagai macam kontrol atas tindakan para penganutnya.<sup>30</sup>

Kata khalifah, yang berarti wakil, digunakan untuk menggambarkan kepemimpinan. Dia juga disebut sebagai khalifah dan sebagai *ūlil amri*, pemimpin tertinggi dalam masyarakat Islam. Kepemimpinan bukanlah posisi terhormat atau sumber kekuasaan. Komoditas yang bisa dibeli dan dijual bukanlah kepemimpinan. Menurut Islam, tanggung jawab kepemimpinan adalah menegakkan amanah baik sekarang maupun di Akhirat, ketika dimintai pertanggung jawaban kepada Allah SWT. Kepemimpinan yang tidak dijalankan secara etis dan tepat dianggap mengkhianati Allah SWT dan Rasul-Nya.<sup>31</sup>

Kekuasaan selalu menjadi fokus kepemimpinan. Dalam konteks ini, “kekuasaan” mengacu pada kapasitas seseorang untuk persuasi. kapasitas pemimpin untuk mempromosikan jalinan positif, korespondensi, dan interaksi dengan karyawan dan dengan semua komponen organisasi lainnya. Kecuali dalam keadaan tertentu dan untuk kepentingan komunitas yang lebih luas, kepemimpinan tidak boleh dicari atau bahkan ditantang. Ketidakmampuan kita untuk melahirkan pemimpin yang sungguh-sungguh menjunjung amanat dan fokus pada kesejahteraan umat dibuktikan dengan banyaknya contoh yang kita saksikan di pentas nasional saat ini.

---

<sup>30</sup> Maimunah, “Kepemimpinan Dalam Perspektif Islam dan Dasar Konseptualnya”, *Jurnal: Al-Afkar*, Volume. V, Nomor. 1, 2017).

<sup>31</sup> Syulthon Syahril, *Teori-teori Kepemimpinan*, *Jurnal: Ri'ayah*, Volume. 04, Nomor. 02, 2019, hlm. 211.

berdasarkan Hadits Rasulullah, setiap orang dari kita mempunyai kompetensi untuk menjadi pemimpin, tetapi tidak semua orang bisa memenuhi kapabilitas pemimpin karena posisinya membawa banyak tanggung jawab dan kerumitan. Meski menjadi pemimpin tidak serta merta menjadikan seseorang yang terbaik atau mampu menjadi segalanya, namun para pemimpin tetap membutuhkan kritik dari semua orang sekaligus dukungan dari semua sisi umat. Khalifah Abu Bakar ra, menyatakan dalam pidato politik pertamanya setelah dibaiyat: “Saya telah ditunjuk sebagai pemimpin kalian, tetapi itu tidak berarti bahwa saya adalah yang terbaik di antara kalian”. Jika Anda melihat saya menuju ke jalan yang benar, tolong bantu saya; jika Anda melihat saya membelok, tolong perbaiki saya.<sup>32</sup>

Makna secara istilah oleh nawawi (1993) dalam Wijayanto & Fakhri (2001) adalah sebagai berikut :

1. Selalu ada dua sisi dalam setiap situasi dalam kepemimpinan. Ketika jumlah pemimpin lebih sedikit daripada pengikut, pihak pertama disebut sebagai pemimpin dan pihak kedua sebagai pengikut.
2. Kepemimpinan sebagai fenomena sosial. Kepemimpinan berjalan sebagai hubungan diantara manusia dalam sebuah komunitas luas maupun komunitas kecil dengan presentase orang yang tercakup lebih sedikit dari komunitas yang lebih luas.

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 212.

3. Kepemimpinan bagaikan praktik mengarahkan, menunjukkan arahan, memimpin, dan melatih orang lain secara terus-menerus agar dapat menjalankan tugasnya secara mandiri.

Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa kepemimpinan Islam adalah kepemimpinan yang menjunjung tinggi kaidah-kaidah Islam dalam menjalankan Pemerintahan, antara lain sifat amanah, kewajaran, *syurā*, musyawarah, dan lain sebagainya.<sup>33</sup> Islam mendasarkan sistem kepemimpinannya pada gagasan menengah atau moderat dalam kaitannya dengan masalah tersebut. Kepemimpinan Islam yang ideal ialah di mana sistem prosedur manajerial, pemimpin, dan yang dipimpin merupakan individu-individu yang tunduk pada penerapan ideologi Islam. Kepemimpinan merupakan tugas dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh seorang pemimpin di hadapan Allah SWT maupun kepada para pengikut yang dipimpinnya menurut definisi tersebut di atas, kepemimpinan Islam dapat didefinisikan sebagai proses memotivasi dan mengarahkan perilaku yang sejalan dengan ajaran al-Qurān dan Hadits untuk mencapai tujuan bersama.

## 2. Konsep Kepemimpinan dalam Islam

Konsep merupakan gagasan yang menjadi landasan pemikiran. Ajaran

Islam adalah ajaran yang memiliki gagasan kepemimpinan. Islam memiliki

---

<sup>33</sup> Nur Indah Sari, “Pengaruh Gaya Kepemimpinan Islami dan Knowledge Sharing Terhadap Penerapan Learning Organization Dalam Meningkatkan Kinerja Karyawan Pada PT. Bank Syariah Indonesia, TBK Kantor Cabang Kendari MT Haryono”, *Tesis: Universitas Hasanuddin Makassar*, 2021, hlm. 15.

banyak segi kepemimpinan yang berbeda, termasuk: a) Segi pengaruh, Pemimpin tanpa pengaruh akan menyebabkan pengikutnya kehilangan kepercayaan pada mereka. Bisa menjadi contoh seperti khalifah Abu Bakar ra, Umar Bin Khattab ra, Usman bin Affan ra, kemudian Ali bin Abi Thalib ra. b) Segi keagamaan, ketimbang pemimpin hanya berfokus pada umat, sebaiknya pemimpin juga memiliki peran sebagai pemuka agama, hal demikian yang telah dicontohkan oleh nabi Muhammad SAW. Beliau merupakan pemimpin rakyat sekaligus menjadi pemimpin Agama. c) Aspek karakteristik, yaitu komponen yang digunakan untuk memperhitungkan kepemimpinan seseorang, melingkupi jiwa pemimpin baik dan buruk.<sup>34</sup>

Konsep Ibnu Taimiyyah terkait pandangan rasionalnya yang menyatakan bahwa semua orang, terlepas dari apakah mereka menjalankan agama tertentu atau tidak, harus bersatu dan bekerja sama untuk mendapatkan keuntungan dari kepemimpinan jika ingin ada Pemerintahan yang didasarkan pada nalar dan Hadits. Dasar sejarah Hadits mendukung pendapat logisnya. Argumen rasional Ibnu Taimiyyah ini dipertegas oleh beberapa landasan Hadits nabi Muhammad SAW:<sup>35</sup>

عن أبي سعيد و أبي هريرة رضي الله عنهما مرفوعاً: اذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا أحدهم

---

<sup>34</sup> Kurniawan, Defri Nof Putra, dkk, "Konsep Kepemimpinan Dalam Islam, ..., hlm. 5.

<sup>35</sup> H.R Abu Hurairah.

Ibnu Taimiyyah pun pernah berkata bahwasanya:

*“Enam puluh tahun berada di bawah tirani lebih baik daripada semalam tanpa pemerintahan”*

Riwayat diatas yang dimaksud Ibnu Taimiyyah ialah bahwasanya dengan tidak adanya seorang pemimpin, kekuatan kepemimpinan yang dimiliki oleh seorang pemimpin tiran selama lebih dari enam puluh tahun lebih unggul daripada dalam semalam (untuk sesaat). Contoh itu, Pemerintahan yang diperintah oleh seorang diktator selama enam puluh tahun memiliki keunggulan dibandingkan Pemerintahan tanpa penguasa saat ini. Oleh karena itu, manusia akan mengalami kerugian dan kehancuran jika dibiarkan tanpa pemimpin, menolak kerugian yang diamanatkan oleh agama untuk terjadi dalam suatu situasi.

Ibnu Taimiyah mengklaim bahwa semua umat Islam diwajibkan untuk memenuhi kewajiban agama dalam mengikuti pelantikan pemerintah. Meskipun al-Qur’ān ataupun Hadits tidak mendefinisikan istilah “*daulah*” atau “negara”, mereka mencantumkan komponen-komponen dasar yang membentuk negara. al-Qur’ān menganjurkan seperangkat ide yang bisadimaknai dengan adanya tatanan sosial politik untuk pembangunan negara yang meliputi keadilan, ketaatan, dan persaudaraan, seperti yang ditunjukkan oleh perumpamaan Ibnu Taimiyah. Ada undang-undang yang

luas dan referensi tentang topik pembagian rampasan perang untuk mempromosikan perdamaian di antara umat dalam al-Qur'ān.<sup>36</sup>

Menurut al-Mawardi tujuan *imāmah* dibentuk ialah agar fungsinya dapat mengambil alih tanggung jawab kenabian untuk menjaga agama serta menertibkan dunia. Maka seorang imam merupakan pemimpin agama sekaligus pemimpin politik, tergantung bagaimana anda melihatnya. Istilah “imam” sendiri mengacu pada definisi al-Qur'ān tentang pemimpin, yaitu.<sup>37</sup>

والذين يقولون ربنا هب لنا من أزواجنا وذرياتنا قرّة أعين واجعلنا للمتقين إماما

Berkat keterangan tersebut, maka *imāmah* wajib secara ijma', meskipun masih ada perdebatan tentang premis terkait wajib. Apakah itu berdasarkan hukum syari'ah atau rasionya. Al-Mawardi membagi permasalahan ini menjadi dua kategori. *Pertama*, diperlukan pertimbangan nalar, dengan mempertimbangkan bahwa karena kodrat manusia sebagai makhluk sosial, kemungkinan besar akan timbul permusuhan, konflik, dan persekusi dalam kehidupan sosial. Untuk menjadi pengatur dan pencegah ketika hal-hal ini memungkinkan, diperlukan seorang pemimpin.<sup>38</sup>

*Kedua*, perlu dilaksanakan pemimpin/*imāmah* sesuai dengan hukum agama karena kepala negara memiliki tanggung jawab untuk itu. Tanggung

---

<sup>36</sup> K Jindan, *Teori Politik Islam Telaah Kritis Ibnu Taimiyyah tentang Pemerintahan Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 1995), hlm. 46.

<sup>37</sup> Al-Furqān, [25]:74.

<sup>38</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sulṭaniyyah*, ..., hlm. 67.



jawab ini terkait dengan penegakan hukum agama, meski terkadang logika dan proporsionalitas tidak mendukungnya. Karena masuk akal secara logis bahwa yang dibutuhkan ialah memastikan bahwa orang-orang berperilaku adil dan menjaga hubungan mereka dengan tetangga mereka, persyaratan ini juga memotivasi orang untuk melakukan keduanya. Oleh karena itu, apabila akal ketika ia tidak stabil dan tidak selaras dengannya, pikiran akan menemukan batasannya. Oleh karena itu, untuk menegakkan hukum dengan setia, syari'at agama mengatur tentang pengangkatan seorang pemimpin.

Argumentasi lain yang mewajibkan dipilihnya pemimpin, karena sepaham dengan kaidah ushul fikih yang menyatakan bahwa:

ما لا يتم الواجب إلا به فهو الواجب

Penjelasan kaidah tersebut ialah segala sesuatu yang membuat suatu kewajiban amal diperlukan tidak dapat dilakukan sama sekali atau dapat dilakukan tetapi tidak sempurna sampai dilakukan bersamaan dengan kasusnya, dalam hal ini perkara yang semula tidak diwajibkan menjadi wajib hukumnya.

Kaidah ushul fikih lain yang mewajibkan penunjukan pemimpin ialah:

الأمر بالشيء أمر بوسائله

Penjelasan terkait kaidah diatas ialah bahwa perintah mengerjakan sesuatu adalah sekaligus merupakan perintah untuk menunaikan hal-hal yang

menjadi perantaraan sehingga apa yang diperintahkan tersebut dapat dilakukan.<sup>39</sup>

Sebagaimana kaidah fiqh dibawah ini:

ليس للإمام أن يخرج شيئاً من يد أحد إلا بحق ثابت معروف

Dikatakan bahwa seorang pemimpin tidak boleh mengeluarkan atau mengambil sesuatu dari tangan seseorang, tanpa adanya dasar yang benar dan dikenal oleh masyarakat luas.

### 3. Kriteria Pemimpin dalam Islam

Pemimpin Islam harus memenuhi sejumlah persyaratan, antara lain sebagai berikut: a) niat ikhlas; b) laki-laki; c) menahan diri untuk tidak mencari jabatan; d) menegakkan dan menjunjung tinggi hukum Allah SWT; d) selalu ada saat dibutuhkan; e) menasehati umat; f) menahan diri menerima pemberian; g) mencari pemimpin yang baik; h) bersikap lembut; i) tidak meragukan Umat; dan j) terbuka terhadap gagasan dan kritik dari berbagai pihak. Histori Islam telah membuktikan kepada seluruh manusia bahwasanya kepemimpinan itu sangatlah penting, ditandai usai meninggalnya Rasulullah SAW. Pemilihan pengganti beliau untuk memimpin umat Islam ditekankan dan diprioritaskan oleh para sahabat. Tidak seharusnya umat dibiarkan begitu saja tanpa adanya seorang pemimpin. Sebagaimana pula pernyataan Umar Bin

---

<sup>39</sup> Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 10.

Khattab ra, tiada Islam tanpa adanya umat dan tiada umat tanpa kepemimpinan dan tiada kepemimpinan tanpa taat.<sup>40</sup>

Kondisi yang seharusnya ada pada diri seorang pemimpin menurut Ibnu Taimiyyah yakni, untuk menjadi pemimpin harus memiliki *al-Quwwah* (kekuatan otoritas), kemudian haruslah yang memiliki sifat *amānah* (dapat dipercaya).<sup>41</sup> Komplimen tentang fungsi kekuasaan dalam politik oleh Ibnu Taimiyah sudah tersingkap pada persepektifnya terhadap tuntutan para pemimpin Islam sebelumnya, mereka mempresentasikan daftar kualifikasi moral dan intelektual, dia menawarkan tiga kualitas mendasar bagi para pemimpin: kejujuran dan keandalan, kepercayaan. Dia juga mencantumkan kekuatan atau kecakapan..<sup>42</sup> Persyaratan lain yang harus diakui oleh pemerintah antara lain seperti berkeilmuan tinggi, adil, dan religius. Oleh karena itu, jika dia memahami syari'at berikut, setiap muslim bisa di pilih untuk belajar memangku jabatan tertentu di Pemerintahan atau negara, memiliki syarat dibawah ini:

a) Meendapatkan dukungan mayoritas umat.

---

<sup>40</sup> Kurniawan, Defri Nof Putra, dkk, "Konsep Kepemimpinan Dalam Islam, ..., hlm. 4.

<sup>41</sup> J. S Pulungan, *Fiqh Siyāsah Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, tt), hlm. 258.

<sup>42</sup> Ibnu Taimiyah, *Al-Siyāsah Al-Syar'iyah Fī Iṣlāḥi Al-Rā'ī Wa Al-Ra'iyah*, ..., hlm. 24-25.

- b) Mendapatkan pemihakan *ahlusy-syaukah* atau unsur-unsur pemegang kekuasaan dalam masyarakat seperti, (Rt, Rw, Lurah, Bupati, Gubernur, dan Walikota).
- c) Mempunyai syarat-syarat kekuatan pribadi dan dapat dipercaya.<sup>43</sup>

Selain Ibnu Taimiyyah penulis juga menggunakan pendapat konsepsi kepemimpinan dalam Islam oleh al-Mawardi. Al-Mawardi merupakan ahli teori politik pertama yang menjelaskan dengan jelas bagaimana pemimpin diangkat dan dicopot dari jabatannya. Menurut Al-Mawardi, seharusnya ada dua komponen pemilihan kepala negara: *ahlu al-Ikhtiyār*, yaitu orang yang berhak memilih, dan *ahlu al-Imāmah*, yaitu orang yang berhak dipilih menjadi pemimpin. Tujuh syarat berikut harus dipenuhi agar seseorang dapat diajukan sebagai pemimpin negara (*ahlu al-Imāmah*):

- a) Adil;
- b) Memiliki keahlian yang diperlukan untuk melaksanakan ijtihad dalam menghadapi tantangan dan tuntutan hukum;
- c) Untuk dapat menangani tugasnya secara langsung, seseorang harus memiliki pendengaran, penglihatan, dan mulut yang sehat;
- d) Tubuh yang sehat, sehingga gerakan dan langkah cepat tidak terhambat;
- e) Pandai dalam mengendalikan urusan rakyat dan kemaslahatan umum;
- f) Pemberani dan tegas membela rakyat dan menghadapi musuh;

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 23-26.

g) dan Keturunan Quraisy;<sup>44</sup>

Sedangkan *Ahlu al-Ikhtiyār* harus mempunyai tiga syarat:

- a) Kredibilitas pribadinya atau keseimbangan (*al-'adālah*) memenuhi semua kriteria;
- b) Mempunyai ilmu sehingga tahu siapa yang berhak dan pantas untuk memangku jabatan kepala negara dengan syarat-syaratnya;
- c) Memiliki sudut pandang dan kearifan yang teguh yang memungkinkan dia untuk memilih seorang pemimpin yang paling memenuhi syarat untuk menjabat sebagai kepala negara dan yang paling cerdas dan mampu membuat undang-undang yang akan mewujudkan kepentingan rakyat.<sup>45</sup>

Al-Mawardi berpandanganapat bahwa perwujudan kepala negara dapat ditempuh dengan dua sistem:<sup>46</sup>

1. Dipilih oleh *Ahlul ḥāli wal 'aqd*, dan
2. Wasiat atau penunjukan secara langsung oleh imam yang memimpin sebelumnya.

Mereka yang berhak memilih *imāmah* ialah yang disebut sebagai wakil rakyat atau *Ahlul ḥāli wal 'aqd*. Mereka berwenang untuk mengikat,

---

<sup>44</sup> Al-Mawardi, *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah*, ...., hlm. 5.

<sup>45</sup> Abdul Hayyie Al-Khattami and Kamaluddin Nurdin, *Hukum Tata Negara*, ...., hlm. 17.

<sup>46</sup> Al-Mawardi, *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah*, ...., hlm. 7.

mengurai, serta memecahkan masalah. Menurut al-Mawardi, hanya lembaga tertentu yang telah disetujui dalam hal ini yang boleh melakukan pemilihan pemimpin atau imam.

#### 4. Tata Cara Penentuan Pemimpin dalam Islam

Tata cara penentuan pemimpin oleh al-Mawardi, dapat dilakukan dengan dua cara yakni melalui *Ahlul ḥāli wal ‘aqd* (dewan parlemen), al-Mawardi mendefinisikan sebagai sebuah lembaga yang berwenang untuk memilih imam bagi umat.<sup>47</sup> Jikalau di Indonesia kita kenal sebagai DPR/DPRD.

Masyarakat yang terhubung langsung dengan masyarakat yang telah mempercayai mereka itulah yang didefinisikan oleh Abdul Karim Zaidan. Mereka ialah partai politik yang benar-benar, konsisten, adil, dengan pemikiran yang jernih, dan gigih mendukung pandangan wakilnya dalam memperjuangkan hak dan kepentingan rakyatnya. Pendekatan ini, yang mengambil inspirasi dari pemilihan khalifah Abu Bakar as-Siddiq, dikatakan sesuai dengan sistem demokrasi kontemporer.<sup>48</sup>

Al-Mawardi pun tidak memaparkan dengan rinci terkait ketentuan *Ahlul ḥāli wal ‘aqd*. Mengenai susunan dewan legislatif ini, dia hanya menawarkan sedikit gagasan ilmiah. Bahkan beberapa ulama berpendapat bahwa jika

---

<sup>47</sup> Abdul Hayyie Al-Khattami and Kamaluddin Nurdin, *Hukum Tata Negara*, ..., hlm. 10.

<sup>48</sup> Abdul Rohman, Harisman H, “Konsep Kepemimpinan Islam: Telaah Pemikiran Politik Islam al-Mawardi”, *Jurnal: Studi Agama-agama dan Pemikiran Islam*, Volume. 19, Nomor. 2, (2021), hlm. 201.



mayoritas anggotanya ikut *Ahlul hāli wal ‘aqd*, dari seluruh negeri, sehingga keputusan yang diambil menjadi keputusan seluruh rakyat, maka Pemilu itu dianggap sah pendapat ini didasarkan oleh pelantikan Abu Bakar ra, ketika ia dipilih sebagai khalifah, tanpa menahan proses untuk anggota yang tidak hadir, dia dipilih oleh semua sahabat yang ada di sana untuk pelantikannya. Namun, tidak ada persentase pasti atau informasi pasti mengenai apa arti “mayoritas”.<sup>49</sup>

Terdapat pula pendapat terkait sahnya pemilihan, apabila dilakukan oleh sedikitnya berjumlah lima orang yang hadir, mereka terus berjuang dalam perannya sebagai imam hingga saat ini, seperti yang dilakukan oleh tim pendiri khalifah Utsman Bin ‘Affan. Para ulama khuffah berpendapat bahwa pemilihan tersebut diterima sah bila dilaksanakan oleh tiga orang, diantaranya bernama imam dengan persetujuan dua saksi tambahan. Sedangkan kelompok syi’ah berpendapat bahwa Pemilu itu sah jika dilakukan oleh satu orang saja, dengan mengutip fakta bahwa ‘Ali Bin Abi Thalib diangkat menjadi khalifah hanya oleh satu orang, yaitu ‘Abbas Bin ‘Abdul Muthalib.<sup>50</sup>

Langkah selanjutnya ialah pengangkatan atau wasiat imam sebelumnya. Telah disepakati keabsahan pengangkatan pemimpin melalui pelaksanaan amanat kepemimpinan, dari pemimpin yang menjabat sebagai pemimpin

---

<sup>49</sup> <sup>49</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sulṭāniyyah*, ..., hlm. 7.

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

sebelumnya kepada pemimpin yang menjabat sebagai pemimpin berikutnya. Prosedur ini didasarkan pada pencalonan Abu Bakar oleh ra dari Umar Bin Khattab sebagai penggantinya.<sup>51</sup>

Permasalahan-permasalahan diatas terkait teknis pendiskusian pelantikann imam mencetuskan tiga karakter politik yang terenal dikalangan sunni, yakni *khilāfah*, *bai'ah*, *syūrā*, dimana ketiganya memantapkan diri sebagai dominasi pemikiran politik Islam. Sedang dikalangan syi'ah juga terdapat tiga kubu yang terkenal yakni *imāmah*, *walāyah* kemudian *'ismah*.<sup>52</sup> Berlawanan dengan dua dominasi tersebut, apakah imam dipilih melalui pemilihan atau pengangkatan tanpa preferensi, lebih luar biasa al-Mawardi memilih untuk menjadi teliti saat menetapkan prosesnya. Hal ini menunjukkan bahwa dia tidak memahami pencalonan imam yang dapat ditetapkan sebagai sistem dalam negara Islam dengan baik dari beberapa sumber awal.<sup>53</sup>

Ibnu Taimiyah, sementara itu, mendasarkan pandangannya pada bagaimana nabi dan khulafaur rasyidin, yang juga dikutip oleh al-Mawardi di atas, dalam memilih pemimpin. Dia percaya bahwa keempat khalifah semuanya memenangkan posisi mereka melalui pemilihan umum yang terbuka, meskipun cara suksesi yang mereka pilih bervariasi. Dia menegaskan

---

<sup>51</sup> Imam al-Mawardi, *Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, ed. Khalifaturrahman Fath dan Fathurrahman, (Jakarta: Qitshi Press, 2015), hlm. 20.

<sup>52</sup> S. Khuda Bakhsh, *Politics in Islam* (Delli: Idarah al-adabiyat, 1975), hlm. 95-126.

<sup>53</sup> Rashda Diana, "Pelebagaan Politik Negara Modern Al-Mawardi", *Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, (2018), hlm. 294.

bahwa instruksi dan isyarat nabi bahwa khulafaurrasyidin akan terus menjabat sebagai kepala pemerintahan global sudah tepat.

Namun, kecuali komunitas Islam secara khusus memilih dan menginginkan mereka menjadi khalifah, banyak instruksi dan petunjuk ini tidak memenuhi syarat individu yang memenuhi syarat untuk menjadi khalifah. Sistem khilafah pada dasarnya sama dengan penunjukan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu tidak diragukan lagi merupakan pilihan penting bagi nasib bangsa. Sebuah bangsa dapat bergerak menuju demokrasi dan perdamaian jika Pemilu berhasil. Di sisi lain, dapat dikatakan bahwa suatu bangsa sedang mengikis demokrasi dan mundur ke titik terendahnya jika Pemilu tidak menguntungkan atau bahkan gagal. Karena itu, Pemilu di Indonesia sering digambarkan sebagai perwujudan semangat demokrasi.<sup>54</sup>

Pandangan Ibnu Taimiyah menunjukkan bagaimana restu masyarakat terkuak dalam bai'ah menjadi landasan bagi emansipasi umat Islam. Bai'ah memiliki makna yang sangat penting, sehingga harus diterapkan dalam tataran yang mendorong dan mendukung segala upaya, meskipun harus dilakukan sesuai dengan syariat. Pemerintah harus membuat komitmen ini kepada

---

<sup>54</sup> Sugiharto, "Pemikiran Ibnu Taimiyah tentang Bai'ah dan Relevansinya dengan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden", *Jurnal: Agama dan Hak Azazi Manusia*, (2017), hlm. 189

masyarakat sebagai bagian dari tugasnya menegakkan semua hukum yang ditetapkan dalam Al-Qur'ān dan Hadits.<sup>55</sup>

Tanpa mengabaikan tujuan Pemerintah, dia juga mengkreditkan legitimasi otoritas Islam pada elemen kekuasaan. Dia juga sering merujuk pada ahl *al-shaukah* (mereka yang berada dalam posisi otoritas) dan melihat dukungan mereka terhadap pemerintah Islam sebagai prasyarat untuk kelangsungan hidup dan perluasan negara Islam. Menurutnya, negara tidak dibentuk oleh persekutuan akademisi atau individu yang mengidentifikasi diri sebagai *ahlul hālli wal 'Aqdi*, melainkan dengan kerja sama semua masyarakat, khususnya mereka yang memiliki banyak dampak di dalam masyarakat, karena kekuatan politik, tidak bisa dibangun kecuali dukungan kekuatan fisik.<sup>56</sup>

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

---

<sup>55</sup> Ibnu Taimiyah, *Minhajus Sunnah An-Nabawiyah fi Naqdi Kalami Al-Syi'ah wal Qadariyyah*, Juz 4, tt, hlm. 274-275.

<sup>56</sup> Jindan Khalid Ibrahim, *Teori Politik Islam: Tela'ah Kritis Ibnu Taimiyah tentang Pemerintahan Islam*, (Surabaya : Risalah Gusti, 1995), hlm. 80.

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

#### **PERTIMBANGAN HAKIM TERHADAP PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

##### **NOMOR 67/PUU-XIX/2021**

#### **A. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021**

##### **1. Pokok-pokok Permasalahan**

Pemohon I dikabarkan berkewarganegaraan Indonesia dengan kemampuan memberikan surat suara dan memegang jabatan publik. Pada Pilkada 2017, calon I memanfaatkan keuntungan tersebut sebagai bupati dan wakil Bupati Intan Jaya. Pelamar II akan menggunakan haknya untuk memberikan suara pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tolitoli tahun 2015 dan 2020 selain warga negara Indonesia. Undang-Undang Federal Nomor 16 Tahun 2016 yang mengatur tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota ditandatangani pada 1 Juli oleh Presiden Joko Widodo. Pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah, serta hak rakyat untuk memilih dan bersaing memperebutkan jabatan, semuanya diatur secara ketat oleh undang-undang untuk menjamin pemilu yang demokratis. Undang-undang tersebut secara tegas mengatur hak warga untuk memilih, mencalonkan diri, dan

menyelenggarakan pemilihan pemimpin daerah dan wakil pemimpin daerah untuk menjamin pemilihan yang demokratis.<sup>1</sup>

Pemilu direncanakan berlangsung serentak secara bergelombang. Selain itu, ini dirancang untuk para pemimpin regional yang kepemimpinannya berakhir pada tahun 2015 atau paruh pertama tahun 2016. Gelombang pertama digelar pada 9 Desember 2015. Gelombang keempat direncanakan untuk tahun 2020 tetapi ditunda karena wabah. Gelombang ketiga dijadwalkan pada Juli 2018. Gelombang berikut diantisipasi pada Februari 2016. Dengan demikian, dengan mengubah tenggang waktu jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, terbentuklah ide serta praktik konkurensi. Menurut teori tersebut, hasil pemilu 2017 dan 2018 pertama-tama mesti diberi peluang untuk terpilih lagi pada tahun 2022 dan 2023, memastikan bahwa setiap daerah harus mendapatkan hak serta peluang yang sama dalam hal tersebut sebanyak dua kali, sebelum semuanya digabungkan menjadi satu suara pada november 2024, jika negara ingin memperlakukan hasil pemilu secara adil. Akibatnya, daerah tersebut mengalami prasangka atau perlakuan yang tidak setara.<sup>2</sup>

Dampak berikut akan terjadi di daerah jika jangka waktu menjabat kepala daerah berakhir pada tahun 2022 dan 2023 tetapi tidak ada pemilihan umum yang diadakan selama tahun-tahun tersebut:

---

<sup>1</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 9.

<sup>2</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 10.



- a. Terdapat jabatan yang kosong selama 2 (dua) tahun untuk yang berakhir pada tahun 2022.
- b. Terdapat jabatan yang kosong selama 1 (satu) tahun bagi daerah yang berakhir pada tahun 2023.
- c. Sesuai dengan pasal 201 ayat (9) UU/10 2016, kekosongan jabatan tersebut akan diangkat pejabat (masa jabatan 1 tahun dan dapat diperpanjang 1 tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda) sampai dengan terpilihnya Gubernur, Bupati dan Walikota melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024. Hal mana menurut Para Pemohon, pengangkatan pejabat tersebut yang akan menjabat selama bertahun-tahun tidak memiliki legitimasi politik karena penjabatnya tidak pernah dipilih dan tidak melibatkan rakyat.<sup>3</sup>

Justru bentuk Pemilihan baru yang mungkin melahirkan ketidakpastian dan menghancurkan struktur dan fase yang sudah mapan ketika semua area disatukan sekaligus. Selain itu, pemilihan dipisahkan menjadi tiga gelombang, dan ada jaminan karena dilakukan secara rutin setiap lima tahun sekali. Perkara ini memungkinkan rakyat Indonesia, layaknya Pemohon I, untuk merencanakan ke depan, meramalkan masa depan, dan mempersiapkan pemilu tanpa khawatir akan disakiti atau harus menunggu hingga 7 (tujuh) tahun untuk memberikan suara kembali.

---

<sup>3</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 13.

Pemilu yang direncanakan dan diselenggarakan sesuai dengan berakhirnya masa jabatan sesuai dengan kehadiran penyelenggara Pemilu nasional, tetap, dan independen. Padahal Pilkada dipahami sebagai sistem Pemilu. Yang benar adalah bahwa kekuasaan penyelenggara Pemilu harus digunakan untuk melaksanakan prinsip, prosedur, dan tahapan sesuai dengan prinsip Pemilu. Jika semua Pilkada dan jenis-jenisnya dilaksanakan pada tahun 2024, selain membebani penyelenggara Pemilu secara berlebihan, kewenangan penyelenggara Pemilu nasional, reguler, dan independen dapat mengalami disfungsi setelah pelaksanaan Pilkada. Untuk penekanan desain konkurensi pada efisiensi dan efektivitas.

Dengan demikian, Pasal 201 ayat (7) dan (8) UU No 10/2016 melanggar Pasal 27 ayat (1), 28 ayat (1), dan 28 ayat (2) UUD 1945 dengan berbagai alasan konstitusional yang sebelumnya digariskan oleh pemohon karena hal tersebut mengarah pada hal-hal sebagai berikut:

- a. Mencegah pemohon menggunakan haknya untuk memberikan suara, memilih calon yang tidak memenuhi syarat untuk memberikan suara, dan memilihnya terus menerus selama siklus pemilihan selama 5 (lima) tahun. Selain itu, karena pemilu ditunda, saya sekarang harus menunggu 2 (dua) tahun lebih lama untuk pemohon;
- b. Mengakhiri hak pemohon untuk diakui, dijamin, dan menerima perlakuan yang adil dan setara berdasarkan UU karena pengunduran diri pada saat pemilihan, perselisihan, daerah yang dipimpin pelaksana karena kantor pusat

daerah kosong dan pelaksana tidak memiliki kekuatan politik yang diperlukan untuk memimpin daerah, penyusunan UU terkait dengan Pemilu yang tidak sejalan dengan putusan MK, dan sebab lainnya. Dia hanya akan menjabat sebagai Penjabat selama maksimal 4 (empat) tahun jika terpilih pada pemilu 2020.<sup>4</sup>

## **2. Pertimbangan Hakim dalam Perkara**

Pertimbangan-pertimbangan hakim dalam perkara ini sebagaimana berikut: Menimbang bahwa Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk memutuskan perkara mengenai Undang-Undang Nomor 1 tahun 2016 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang gubernur, bupati, dan walikota. menimbang bahwa mahkamah kemudian akan menilai kedudukan hukum pemohon, yang intinya sebagai berikut, berdasarkan perincian Pasal 51 Ayat 1 undang-undang Mahkamah Konstitusi dan keadaan seputar hilangnya hak atau kewenangan konstitusional tersebut di atas. Bahwa UU yang digunakan untuk pengujian dalam permohonan uji materil ialah Undang-Undang No. 10/2016, khususnya Pasal 201 Ayat 7 dan 8, yang dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 201 ayat (7) UU 10/2016: “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan tahun 2024.”

Pasal 201 ayat (8) UU 10/2016: “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil

---

<sup>4</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 17.

Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah RI pada bulan November 2024.

Mahkamah Konstitusi menyetujui pencalonan Pejabat kepala daerah untuk menggantikan kekosongan tersebut, dengan menyatakan prosedur pengisian kekosongan kepala Daerah tetap dalam parameter konsep “Demokratis” sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Kepala daerah dalam rangka memberikan pendekatan dan persyaratan yang dapat dikuantifikasi dan diperjelas. Sebagai tindak lanjut Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, pemerintah harus memperhatikan perlunya membuat peraturan pelaksana dan memastikan agar nilai-nilai demokrasi tidak terabaikan saat mengisi jabatan kepala daerah. Dengan demikian, memberikan jaminan kepada masyarakat umum bahwa proses pemilihan kepala daerah berlangsung adil, terbuka, dan akuntabel.

Kewenangan pejabat kepala daerah pada saat peralihan ke pilkada serentak nasional dengan kepala daerah sebelumnya juga harus diperhatikan dalam mengkaji peran krusial yang dimainkan oleh kepala daerah, wakil kepala daerah, dan daerah yang dipimpin oleh pejabat wakil kepala daerah. Karena pertumbuhan daerah tetap dapat dipercepat dengan kewenangan tetap dari pejabat kepala daerah yang ditunjuk, maka tidak akan ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh pejabat kepala daerah dengan daerah tetap.

Mahkamah berkeyakinan bahwa hal tersebut dilakukan dengan cara yang sesuai dengan semua faktor hukum yang telah dibahas di atas, terutama karena

ketentuan Norma 36 Pasal 201 Ayat (7) dan (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah ditetapkan untuk memberikan kepastian hukum yang tidak lazim dan tidak bertentangan dengan putusan mahkamah. Akibatnya, permintaan pemohon tidak diperlukan, sejauh yang diizinkan oleh undang-undang.

### **3. Putusan Hakim**

Bersandarkan pertimbangan-pertimbangan hukum diatas maka MK memutuskan perkara tersebut sebagai berikut, bahma Majelis Hakim menyatakan menolak para pemohon untuk seluruhnya.

## **B. Konsep Ideal Penunjukan Pejabat Kepala Daerah di Indonesia**

### **1. Problematika Pejabat Kepala Daerah**

Pejabat adalah pejabat dalam kepala daerah di masa transisi. Istilah Pejabat telah diatur dalam Pasal 201, Undang-Undang 10 Tahun 2016. Ketika akhir masa jabatan (AMJ) selesai, ditambah kepala daerah itu tidak cuti kampanye, maka sampai dilantik kepala daerah baru, posisinya diisi oleh pejabat tinggi madya.<sup>5</sup>

Menjelang pemilihan umum serentak tahun 2024, ada sejumlah kepala daerah definitif yang telah habis masa jabatannya. Setidaknya ada 271 kepala daerah yang terdiri dari 24 gubernur dan 248 bupati/wali kota. Melihat hal tersebut, sejatinya harus segera ditunjuk sebagai pejabat gubernur atau

---

<sup>5</sup> Pejabat, <https://id.wikipedia.org/wiki/>, akses pada 22 Agustus 2023.

bupati/wali kota untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut. Merujuk pada Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, jabatan gubernur akan diisi oleh penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan dilantiknya gubernur definitif. Sementara untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/wali kota, diangkat pejabat bupati/wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati dan wali kota.<sup>6</sup> Sayangnya, penunjukan kepala daerah itu menimbulkan kekisruhan tersendiri. Terjadi pertengkaran di beberapa tempat terhadap calon Penjabat kepala daerah yang ditunjuk oleh pemerintah pusat, dalam hal ini Kemendagri.

Polemik muncul di masyarakat, ada persoalan apakah sehingga Pemerintah membuat kebijakan menyelenggarakan pemilu serentak di tahun 2024? Jika Pilkada dilakukan tahun 2024, maka akan ada kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di 24 provinsi dan 247 Bupati/Walikota, total 271 daerah. Apa dasar hukum pemerintah menunjuk penjabat Gubernur, penjabat Bupati dan penjabat Walikota di 271 daerah dari 2022 dan 2023 hingga pada tahun 2024? Apakah tidak ada alternatif lain selain penunjukan penjabat Gubernur, penjabat Bupati dan penjabat Walikota? Carut marut pengisian Penjabat kepala daerah terpicu karena adanya beberapa aturan yang saling berbenturan. Seperti putusan Mahkamah Konstitusi No 67/PUU-XIX/2021, UU TNI, UU Polri, UU ASN, UU Pemerintah daerah, serta UU

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah



Pilkada yang kesemuanya tidak membolehkan personel atau prajurit TNI/Polri aktif untuk menjabat sebagai kepala daerah sementara.

Sejak Pilkada serentak nasional akan berlangsung pada tahun 2024, diharapkan Mendagri segera menetapkan peraturan teknis terkait pengisian jabatan sementara pimpinan daerah. Kemudian perlu diingat bahwa putusan MK bersifat final bahwa TNI / Polri tidak dapat bertindak sebagai pelaksana tugas pimpinan daerah. Jika tetap menginginkan untuk menjabat sebagai kepala daerah maka ia harus mundur dari TNI/Polri.<sup>7</sup>

## **2. Gagasan Ideal Penunjukan Penjabat Kepala Daerah di Indonesia berdasarkan Pemilu**

Penjabat kepala daerah pada Pasal 1 angka 3 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diuraikan bahwa *“Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”*. Menurut Pasal tersebut, jelaslah bahwa kepala daerah merupakan bagian penting dari pemerintah daerah dan merupakan tugasnya untuk mengawasi bagaimana operasi Pemerintah daerah dilakukan. Karena setiap keputusan yang berkaitan dengan administrasinya berada di bawah

---

<sup>7</sup> E Media DPR RI, “Menilik Kisruh Penunjukan Pj. Kepala Daerah”, <https://emedia.dpr.go.id/article/>, akses pada 26 Mei 2023.

kewajiban, kewenangan, dan tugas kepala daerah, maka daerah secara implisit bergantung pada kebijakan daerah.<sup>8</sup>

Pentingnya tugas, keistimewaan, dan komitmen Penjabat kepala daerah dalam mengelola Pemerintahan daerah menjadi penentu pentingnya jabatan tersebut. Berikut peran, kewenangan, dan kewajiban Penjabat Kepala Daerah sesuai Pasal 67 dan 65 Undang-Undang Pemerintah Daerah:<sup>9</sup>

*Pasal 65*

(1) Kepala daerah mempunyai tugas:

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

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

- a. Mengajukan rancangan Perda;

---

<sup>8</sup> Dudung Abdullah, “Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah”, *Jurnal: Hukum Positum*, Volume. 1, Nomor. 1, (2016), hlm. 87.

<sup>9</sup> Pasal 65 ayat (1) dan (2) serta Pasal 67 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- b. *Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;*
- c. *Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;*

Dalam menjalankan tugasnya, kepala daerah dapat berhenti karena beberapa faktor sesuai dengan Pasal 78 ayat (1) dan (2) UU No. 23 Tahun 2014, yakni meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Apabila kepala daerah tersebut berhenti berdasarkan faktor-faktor yang telah di sebutkan di atas, maka harus terdapat mekanisme yang digunakan sebagai solusi untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Salah satu solusi tersebut yakni melalui penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, sebagaimana dilakukan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah di berbagai daerah di Indonesia yang habis masa jabatannya pada tahun 2022 dan 2023, sedangkan pilkada baru akan dilaksanakan pada tahun 2024.

Dasar hukum penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024 ditegaskan di dalam Pasal 201 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 yang berbunyi :

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

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

Landasan filosofis terkait pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NKRI 1945. Demokrasi tersebut perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota secara langsung oleh rakyat dengan melakukan berbagai macam perbaikan mendasar atas berbagai macam permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dilaksanakan. Maka pembentuk undang-undang mengesahkan 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. Di mana ketentuan tersebutlah yang mengatur adanya pemilihan serentak pada Pasal 3 ayat (1) dan undang-undang tersebut mengalami beberapa kali perubahan salah satunya pada ketentuan yang diujikan ke MK.<sup>10</sup>

Tiada satu Pasal pun yang bersangkutan dengan pengukuhan Penjabat kepala daerah dalam UU atau peraturan pelaksanaannya yang menjelaskan

---

<sup>10</sup> Arief Rachman Hakim, Yulita Dwi Pratiwi, dkk, "Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah", *Jurnal: USM Law Review*, Volume. 6, Nomor.1, (2023), hlm. 115.

tersedianya partisipasi rakyat, dalam perekrutan Penjabat kepala daerah, baik melalui DPRD yang bertindak sebagai perwakilan rakyat atau masyarakat secara langsung. Padahal, pelaksana tugas Penjabat kepala daerah tidak diperkenankan DPR mengajukan pencalonan atas nama masyarakat setempat di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota selama proses perekrutan. Mengenai perkara ini bisa dilihat pada Pasal 86 ayat (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yang berbunyi :

- (1) *Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri.*
- (2) *Apabila bupati/walikota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil walikota, Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*

### **C. Daya Ikat Amanat Putusan MK RI Nomor 67/PUU-XIX/2021**

Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Pasal 24 C ayat (1) berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Putusan Mahkamah Konstitusi memiliki sifat putusannya yang unik, karena putusan bersifat final dan mengikat, dan putusan bersifat *erga omnes*. Putusan bersifat final dan mengikat menurut penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dijelaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya



hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam undang-undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat.<sup>11</sup>

Sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat berpengaruh sangat luas, oleh karena itu setiap putusannya haruslah didasari nilai-nilai filosofi dan mempunyai nilai kepastian hukum yang mengikat, yang bertengger nilai-nilai keadilan. Mahkamah Konstitusi mengemban tugas mulia untuk menjaga agar semua produk hukum di negara ini tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, apalagi melanggar konstitusi. Bagir Manan menjelaskan putusan erga omnes, dapat dianggap memasuki fungsi perundang-undangan (*legislative function*), hakim tidak lagi semata-mata menetapkan hukum untuk suatu peristiwa konkret tetapi hukum bagi peristiwa yang akan datang (*abstract*) dan ini mengandung unsur pembentukan hukum. Pembentukan hukum untuk peristiwa yang bersifat abstrak adalah fungsi perundangundangan bukan fungsi peradilan.<sup>12</sup>

Putusan MK Nomor 67 / PUU-XIX/ 2021, di mana Amar menepis semua argumentasi pemohon. Mahkamah Konstitusi masih disinggung dalam Pasal 201 ayat 7, 8, 10, dan 11 Undang-Undang No. 10 tahun 2016 yang diberikan oleh pemohon. Namun, sebagai bagian dari analisis hukumnya, MK mewajibkan Pemerintah diberi kewenangan untuk membuat peraturan pelaksana dari Pasal 201 Undang-Undang

---

<sup>11</sup> Steven Supranto, “Daya Ikat Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang “Testimonium De Audit” Dalam Peradilan Pidana”, *Jurnal: Yudisial*, Volume. 7, Nomor. 1, (2014), hlm. 40.

<sup>12</sup> Machfud Aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm, 133.



Nomor 10 Tahun 2016. Menurut kajian hukum Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021.<sup>13</sup>

Mahkamah memutuskan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 konsep “demokratis” masih berlaku untuk pemilihan penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Oleh karena itu, pemerintah harus mempertimbangkan dan fokus menerbitkan peraturan pelaksana sesuai dengan Pasal 201 UU 10/2016 sehingga terdapat mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas sehingga pengisian undang-undang tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mekanisme pengisian undang-undang terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten dan terhormat. Meskipun putusan MK menolak seluruh permohonan pemohon, namun tetap memerintahkan Pemerintah supaya membuat peraturan pelaksana Pasal 201 UU No. 10/2016 serta memerintahkan kewenangan sama terhadap Penjabat kepala daerah terakhir.

Menurut Allan R. Brewer-Carias berdasarkan analisisnya terhadap praktik di berbagai negara, bahwa instruksi atau perintah yang dikirim oleh Mahkamah Konstitusi kepada pembentuk UU melalui putusannya, dalam beberapa kasus merupakan rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat (*non binding*), namun dalam beberapa kasus lain memiliki kekuatan hukum mengikat sehingga bersifat wajib. Berdasarkan pendapat tersebut, Carias menyebutnya sebagai (1) *Non binding directives to the legislator*, dan (2) *binding orders and directives to the legislator*. *Non binding directives to the legislator* antara lain dijumpai dalam praktik di negara Jerman, Serbia, Ceko, Perancis dan Polandia. Putusan *judicial review* yang bersifat peringatan di praktikan di negara Jerman yang disebut dengan istilah “*appellate decisions*”. Mahkamah Konstitusi Federal Jerman tidak menyatakan inkonstitusionalitas suatu undang-undang, melainkan hanya memberikan teguran

---

<sup>13</sup> Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 34.

kepada legislator yang berisi arahan-arahan yang harus dilakukan oleh legislator. Arahan tersebut harus dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu, dan apabila tidak dilaksanakan maka norma hukum dalam aturan hukum yang diujikan tersebut akan menjadi inkonstitusional.<sup>14</sup>

#### **D. Pengabaian Terhadap Amanat Putusan Dalam Putusan Mahkamah**

##### **Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021**

Sifat final putusan Mahkamah Konstitusi menunjukkan setidaknya 3 hal mendasar yaitu: *Pertama*, Putusan MK secara langsung memperoleh kekuatan hukum. *Kedua*, putusan MK merupakan tingkat pertama dan terakhir, sehingga tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh, seperti halnya banding ataupun kasasi peradilan umum. Putusan yang tidak dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut berarti telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan secara langsung memperoleh kekuatan mengikat. Tidak adanya upaya hukum lebih lanjut ini sengaja dibuat dengan maksud agar Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyelesaikan persoalan dan memberikan kepastian hukum secara cepat sesuai dengan prinsip peradilan cepat dan sederhana. Hal ini mengingat perkara yang diajukan kepada MK merupakan perkara yang berkaitan dengan ketatanegaraan,

---

<sup>14</sup> Allan Brewer-Carias, "Constitutional Courts as a Positive Legislators in Comparative Law", *International Congress of Comparative Law, International Academy of Comparative Law*, Washington, July, 2010, dalam Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif atau Kooperatif*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), hlm. 145.

sehingga membutuhkan kepastian hukum dan terikat dengan limitasi waktu agar tidak mengganggu keberlangsungan agenda ketatanegaraan.<sup>15</sup>

Layaknya institusi peradilan pada umumnya, MK juga mengeluarkan produk hukum berupa putusan. Perbedaan yang sangat mendasar antara putusan yang dikeluarkan oleh MK dengan institusi peradilan lainnya yaitu mengenai upaya hukum lanjutan atas putusannya. Jika putusan yang dikeluarkan oleh institusi peradilan lainnya (Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya) dapat dilakukan upaya hukum lanjutan, baik berupa banding, kasasi, maupun peninjauan kembali, putusan MK tidak mengadopsi mekanisme tersebut. Dikatakan di dalam konstitusi bahwa MK merupakan peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.<sup>16</sup>

Pengabaian terhadap putusan Mahkamah Konstitusi oleh Menteri Dalam Negeri selaku pejabat yang berwenang untuk melaksanakan amanat putusan tersebut dapat dibuktikan dengan tindakan Mendagri yang telah menunjuk dan melantik sebanyak 36 (tiga puluh enam) pejabat (Pj) kepala daerah hingga saat ini.<sup>17</sup> Pelantikan terhadap pejabat (Pj) kepala daerah tersebut akan terus bertambah hingga tahun 2023 sebanyak 271 pejabat (Pj) kepala daerah. Adanya pengabaian terhadap

---

<sup>15</sup> Muhammad Agus Maulidi, "Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum", *Jurnal Hukum: IUS QUIA IUSTUM*, Volume. 24, Nomor. 4, hlm. 546.

<sup>16</sup> Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>17</sup> "daftar-36-pj-kepala-daerah-yang-telah-dilantik-mendagri-tito-karnavian", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/>, diakses pada 29 Mei 2022.

amanat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan suatu pengkhianatan terhadap aturan hukum konstitusi yang terdapat dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final sebagaimana berikut:<sup>18</sup>

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Adanya bukti pengabaian terhadap putusan Mahkamah Konstitusi terlihat dari kasus yang terjadi dalam proses pelantikan Brigjen Adi Chandra As'aduddin yang menjabat sebagai Kepala Binda Provinsi Maluku selaku TNI aktif sebagai penjabat (Pj) bupati Seram Bagian Barat.<sup>19</sup>

Menurut Sri Soemantri putusan akhir MK tidak dapat dibatalkan oleh lembaga mana pun, juga tidak dapat disertai dengan pemakzulan yang mengikat secara hukum. MK merupakan lembaga yang dipercaya dan dipercayakan oleh konstitusi dalam upaya menjaga konstitusi supaya pelaksanaannya tetap searah serta konsekuensial

---

<sup>18</sup> Malik Anwar dan Wulan Chorry Shafira, "Anomali Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur Dan Penyelenggaraan Bank Tanah...", hlm. 101-102.

<sup>19</sup> Djohermansyah Djohan, "Kontroversi Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah", *Kompas*, 29 Mei 2023, hlm. 6.

sinkron dengan keinginan rakyat. Alhasil, sudah menjadi rahasia umum di kalangan warga negara kita untuk selalu tegar dan patuh terhadap putusan MK.<sup>20</sup>



---

<sup>20</sup> Malik Anwar dan Wulan Chorry Shafira, “Anomali Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur Dan Penyelenggaraan Bank Tanah Ditinjau Dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 Tentang Pengujian Formil UU Cipta Kerja”, *Jurnal: Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume. 11, Nomor. 1, (2022), hlm. 104.

## **BAB IV**

### **ANALISIS YURIDIS PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH PADA ARGUMENTASI HAKIM DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 67/PUU-XIX/2021**

#### **A. Analisis Parameter Demokrasi Terhadap Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021**

Demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi bahkan disebut sebagai suatu konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan oleh sebab itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan roda kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara pada dasarnya juga dipersiapkan untuk seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti melibatkan partisipasi masyarakat seluas-luasnya.<sup>1</sup>

Partisipasi merujuk pada keterlibatan dan interaksi organisasi dan institusi yang memiliki tanggung jawab terhadap atau berhubungan dengan tindakan kolektif dibidang publik. Dalam hal pemerintahan berhubungan dengan gagasan dan pengambilan keputusan secara interaktif, dimana warga, pengguna kelompok

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar, ...*, hlm. 241.



kepentingan, dan organisasi publik dan swasta yang memiliki resiko dalam sebuah keputusan dilibatkan dalam persiapannya.<sup>2</sup>

Pemilu merupakan sarana kedualatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Melalui Pemilu pemerintahan sebelumnya yang tidak memihak kepada rakyat bisa diganti. Jika pemimpin yang dipilih oleh rakyat pada Pemilu sebelumnya ternyata kebijakannya tidak memihak rakyat, maka rakyat dapat tidak memilihnya kembali di pemilihan berikutnya. Melalui Pemilu langsung, masyarakat pemilih bisa menilai apakah pemerintahan dan perwakilan pantas dipilih kembali atau justru perlu diganti karena tidak mengemban amanah rakyat. Sehingga hasil Pemilu adalah orang-orang yang terpilih, mewakili rakyat serta bekerja dan atas nama rakyat. Dengan demikian Pemilu ialah gerbang perubahan untuk mengantar rakyat melahirkan pemimpin yang memiliki kemampuan untuk menyusun kebijakan-kebijakan yang tepat, serta untuk perbaikan nasib rakyat secara bersama-sama. Karena Pemilu merupakan sarana pergantian kepemimpinan secara damai.<sup>3</sup>

Terdapat beberapa parameter untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis diantaranya menurut Surbakti yaitu, *Pertama*, harus ada kesetaraan antar warga dalam hal pemungutan suara, penghitungan surat suara, peruntukan kursi DPR serta

---

<sup>2</sup> Gunawan Suswanto, *Mengawal Penegak Demokrasi Di Balik Tata Kelola Bawaslu & DKPP*, (Penerbit: Erlangga, 2016), hlm. 104.

<sup>3</sup> Hendra Budiman, *Pilkada Tidak Langsung & Demokrasi Palsu (Dilampiri: RUU Pilkada Lewat DPRD UU No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota)*, (Yogyakarta:Medpress Digital, 2015), hlm. 41.

DPD, dan penyusunan daerah pemilihan. *Kedua*, konsep pemilu yang demokratis menjadi landasan kepastian hukum. *Ketiga*, kontes yang adil dan terbuka antar calon pejabat. *Keempat*, keterlibatan semua pihak yang terlibat di semua tahapan Pemilu. *Kelima*, badan penyelenggara pemilu yang bereputasi baik, netral, dan independen. *Keenam*, ketepatan penghitungan, tabulasi, dan pelaporan suara elektoral.<sup>4</sup>

Saat ini terdapat sejumlah isu, seperti minimnya keterbukaan dan minimnya keterlibatan masyarakat, dengan proses pelantikan Penjabat kepala daerah di berbagai daerah di Indonesia. Dalam rangka melahirkan pemimpin-pemimpin yang berkompeten, berintegritas, sejalan dengan aspirasi daerah, dan berkarya dengan ikhlas bagi rakyat dan kemajuan daerah yang dikuasainya, proses pengisian jabatan pelaksana tugas tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi. Diharapkan prosesnya terbuka, transparan, dan akuntabel.<sup>5</sup> Pemilihan langsung dianggap penting setidaknya karena dua alasan, menurut Mahfud MD, berdasarkan pengalaman Indonesia, Pertama mereka memungkinkan perkembangan kandidat kepemimpinan yang lebih cepat yang mewakili keinginan rakyat, kemudian jaga kestabilan pemerintahan agar sulit terjerumus di tengah Jalan Parlemonter.<sup>6</sup> Pemilihan langsung

---

<sup>4</sup> Ratna Sholihah, Arry Bainus & Iding Rosyidin, "Pentingnya Pengawasan Partisipatif Dalam Mengawal Pemilihan Umum Yang Demokratis", *Jurnal: Wacana Politik*, Volume. 3, Nomor. 1, (2018), hlm. 17-18.

<sup>5</sup> Laode Harjudin, La Tarifu, Harnia Ridwan, dan La Ode Muhammad Elwan "Menggugat Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah...", hlm. 1358.

<sup>6</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2007), hlm.133-135.

memainkan peran strategis yang penting dalam pertumbuhan demokrasi lokal, keadilan yang adil dan setara, dan kesejahteraan rakyat, sekaligus menjunjung tinggi integritas dan mendorong hidup berdampingan secara damai.

Pengangkatan atau penunjukan pejabat kepala daerah ini merupakan suatu bentuk degradasi politik dalam sistem demokrasi. Hal ini menimbulkan pertanyaan terkait legitimasi politik pejabat yang ditunjuk tanpa keterlibatan rakyat. Di negara-negara penganut sistem demokrasi, berlaku suatu tradisi yang sudah baku untuk menentukan pemimpin atau perwakilan politik melalui proses pemilu yang diselenggarakan secara periodik. Persetujuan yang diperoleh dalam pemilu kemudian menjadi basis legitimasi bagi pemimpin politik yang memperoleh suara signifikan. Legitimasi bagi pemimpin politik menjadi penting karena merupakan faktor yang mempengaruhi efektivitas kebijakannya. Respon masyarakat terhadap kebijakan, sedikit banyak tergantung pada legitimasi para pembuat kebijakan (*decision maker*) tersebut.

Menguatnya legitimasi kepala daerah merupakan salah satu bukti konkret bahwa sistem Pemilukada merupakan salah satu bukti konkret bahwa sistem Pemilukada yang dijalankan ini masih layak untuk ditindak lanjuti. Tingkat kepercayaan diri bagi kepala daerah dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan publik

kian mendekati kemapanan karena langsung mendapat mandat dari rakyat itu sendiri melalui suksesnya proses penyelenggara pemelihan umum di Indonesia.<sup>7</sup>

Menurut Franz Magnis Suseno, satu-satunya legitimasi dasar kekuasaan yang sah adalah legitimasi demokratis. Kekuasaan harus dilegitimasikan dari kehendak mereka yang dikuasai. Setiap wewenang untuk memberikan perintah kepada orang lain harus berdasarkan atau sesuai dengan tatanan masyarakat yang disetujui oleh masyarakat. Kedaulatan rakyat itu berdasarkan hak setiap orang untuk menentukan dirinya sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat. Dalam kaitannya dengan negara kesatuan yang menganut desentralisasi, kedaulatan rakyat itu tidak semata-mata berada di pemerintahan pusat melainkan juga di daerah.<sup>8</sup>

Tidak dipungkiri bahwa pemerintah memiliki peranan penting dalam mempertahankan eksistensi suatu negara. Bahkan disuatu negara seluruh dunia tidak mungkin tidak memiliki pemerintah yang berkuasa. Akan tetapi, luasnya keberadaan pemerintah dan penerimaan yang hampir tanpa kritisi di seluruh dunia tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa masyarakat yang tertib dan adil hanya bisa terwujud melalui agen pemerintah yang dominan.<sup>9</sup> Arti penting dari eksistensi adanya

---

<sup>7</sup> Maria Happy Claudia Sihotang & Janapatar Simamora, "Analisis Yuridis Peran Komisi Pemilihan Umum dalam Penyelesaian Tahapan Akhir Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal: Nommensen Law Review*, Volume.1, Nomor. 1, (2022), hlm. 7.

<sup>8</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta:Gramedia, 1988), hlm. 290.

<sup>9</sup> Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction 4th. Edition*, Terj. Pengantar Teori Politik, E.Setiyawati, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), hlm. 96.

pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan, pemerintahan memiliki konsekuensi bahwa dalam mempertahankan eksistensi suatu negara, maka tidak boleh terdapat kekosongan pemerintahan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Dengan demikian, bahwa sangatlah penting bagi suatu negara untuk memiliki perangkat hukum yang mengatur terkait mekanisme pengisian kekuasaan untuk menghindari adanya kekosongan kekuasaan pemerintahan (*vacuum of power*). Saat ini ada beberapa Undang-Undang yang mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah antara lain Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015, Nomor 8 Tahun 2015, dan Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.<sup>10</sup>

Pemilu serentak 2024 nantinya akan menjadi sejarah baru bagi sistem Pemilu di Indonesia dikarenakan seluruh kontestan pemilu akan dipilih dalam satu waktu berbarengan seluruh Indonesia. Secara filosofis pemilu diadakan dengan tujuan untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional. Cita-cita dan tujuan nasional itu hanya dapat ditemukan di dalam jiwa bangsa (*volksgeist*) Indonesia sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945.<sup>11</sup> Pemilu merupakan sarana demokrasi guna mewujudkan sistem pemerintah negara yang berkedaulatan rakyat. Dijelaskan bahwa pemerintahan yang baik ialah negara pemerintahan yang dibentuk melalui pemilu itu yang berasal dari rakyat, dijalankan

---

<sup>10</sup> Dpr.go.id, UU No 1 Tahun 2015, akses pada 11 Mei 2023.

<sup>11</sup> Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Cet. I, (Bandung:Nusa Media & DKPP RI, 2018), hlm. 18-19.

sesuai dengan kehendak rakyat dan diabdikan untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan untuk mencapai tujuan negara, oleh sebab itu pemilu tidak boleh menyebabkan rusaknya sendi-sendi kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara.<sup>12</sup>

Pemilu serentak 2024 ini memiliki konsekuensi dari pelaksanaannya, diantaranya banyak pejabat kepala daerah yang notabene jabatan harus selesai dalam jangka waktu 5 tahun, bisa jadi berkurang 1-2 tahun dari masa jabatannya. Kepala daerah yang terpilih dipemilukada serentak 2020 bahkan menjalankan masa jabatannya tidak sampai 4 tahun. Kemudian kepala daerah yang terpilih di pemilukada tahun 2017 mengakhiri masa jabatannya pada tahun 2022. Hal tersebut menjadi polemik karena terjadi kekosongan jabatan yang cukup lama yakni 2 tahun. Sehingga pimpinan tertinggi di daerah akan dipimpin oleh pejabat birokrasi (ASN) pilihan dari pemerintah pusat yang tidak memiliki ikatan batin dengan rakyat yang dipimpinnya, berbeda dengan hasil pilihan rakyat secara langsung.<sup>13</sup>

Pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bawah arahan gubernur, bupati, atau walikota, berkaitan dengan otonomi daerah. Sebab hal itu, tugasnya ialah mengurus serta mengatur rumah tangga daerah sesuai dengan pembagian kekuasaan ini. Membuat agenda peraturan daerah berkaitan APBD dan

---

<sup>12</sup> Andi Muhammad Hasrun, "Dinamika Pemilihan Umum Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", *Laporan Penelitian: Perhimpunan Pusat Studi Hukum Politik*, (2019), hlm. 41

<sup>13</sup> Mochammad Tommy Kusuma, Elva Imeldatur Rohmah, dkk, "Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Menjelang Pemilihan Serentak 2024" *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial*, Volume. 2, Nomor. 2, (2022), hlm, 4.



menyerahkannya pada DPRD yang bertujuan pembahasan dan pengambilan keputusan. Akibatnya, kepala daerah memiliki kewenangan untuk menjalankan hak dan kewajiban hukum lainnya, memiliki kuasa hukum untuk mewakilinya, dan mewakili daerahnya pada pengadilan tersebut ataupun diluar dari pengadilan itu.<sup>14</sup>

Sebagaimana dalam putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, terkait dengan kasus penunjukan Penjabat kepala daerah, MK menyatakan dalam putusannya, bahwa terkait dengan pengisian Penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi MK untuk menegaskan bahwa proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karenanya, perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> M. Zufahmi, Emilda & Zulwisman “Tinjauan Yuridis Penunjukan Anggota TNI Polri Aktif Sebagai Pelaksana Tugas, Pengganti Jabatan Kepala Daerah di Indonesia”, *Jurnal: Online Mahasiswa*, Volume. 10, Nomor. 1, (2023), hlm. 8.

<sup>15</sup> Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021

Penentuan kepala daerah dalam hal putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 maka yang dimaksud dengan “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/ PUU-II/2004 adalah tidak hanya terbatas pada model pemilihan secara langsung atau tidak langsung, melainkan mencakup juga model pemilihan yang lain dalam rangka menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa sesuai dengan amanat Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Bahwa *judex jurist* juga berpendapat bahwa penunjukan ASN pengganti Kepala Daerah yang telah berakhir masa jabatannya diperbolehkan dengan memperhatikan ASN tersebut harus mampu beradaptasi terhadap kekhususan daerah yang akan dipimpinya.<sup>16</sup> Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 ini sebagai solusi jalan tengah atas kontroversi dan spekulasi terkait legitimasi dan akuntabilitas pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. MK memang menolak permohonan, tapi ada sejumlah “rambu-rambu” dalam pertimbangan hukum yang sebagai menopang konstruksi konstitusionalitas.

MK mengharapkan Pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana secepatnya harus diterapkan sebagai standar dan prosedur ketika memilih pejabat kepala daerah di berbagai daerah yang kedudukannya telah berakhir sebelum pemilu 2024 mendatang. Akan tetapi hingga kini, belum terdapat peraturan pelaksana yang dikeluarkan, sehingga Indonesia memiliki nilai-nilai demokrasi yang lemah. Pemilu

---

<sup>16</sup> Halimah Humayrah Tuanaya, “Kedudukan Hukum Penunjukan Aparatur Sipil Negara Sebagai Pengganti Kepala Daerah Dalam Otonomi Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.67/PUU-XIX/2021 20 April 2021”, *Junral: Rechtsvinding*, Volume. 11, Nomor. 2, (2021), hlm. 237.

tidak dilakukan secara langsung, jujur, atau adil, seperti pendapat Robert Alan Dahl, demokrasi ideal hanya dapat dicapai jika tujuh syarat berikut terpenuhi.<sup>17</sup>:

“Para pejabat terpilih, Pemilu yang bebas juga adil hak suara yang inklusif, hak pada pencalonan dirinya pada, kebebasan menyatakan asumsi, hal-hal yang berkaitan dengannya, dan otonom asosional”

Pada poin pertama Robert Alan Dahl menjelaskan demokrasi yang ideal tercapai salah satunya para pejabat yang dipilih harus berdasarkan pemilu bersifat berkeadilan dan hak suara inklusif, sedangkan dalam realitanya sekarang para pejabat kepala daerah ini di pilih secara tidak langsung, akan tetapi diwakilkan oleh Mendagri dan Presiden secara langsung. Selain itu, demokratisasi diterapkan untuk mengurangi masa jabatan para pemimpin daerah. Ketentuan Undang-Undang No. 10 tahun 2016 Pasal 162 (yang mengatur tentang penetapan PERPU No. 1 Tahun 2015 menggantikan Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang penetapan gubernur, bupati, dan walikota) dan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Pasal 60 (yang mengatur tentang narasi pasal-pasal tersebut) dapat:

Pasal 162 UU Nomor 10/2016:

- (1) Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 ayat (1) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (2) Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 ayat (3) memegang jabatan selama 6 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (3) Gubernur, Bupati, atau Walikota yang melakukan penggantian pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi waktu 6 (enam) bulan terhitung

---

<sup>17</sup> A. R Zainuddin, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, ..., hlm. 17.

*sejak tanggal pelantikan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri.*

Proses pelaksanaan tahapan pemilu yang jujur, adil dan demokratis menjadi penting agar semua warga negara dapat melaksanakan hak konstitusional yang dimilikinya, yaitu hak untuk memilih dan hak untuk dipilih. Mereka antara lain dapat terdaftar sebagai pemilih dan dapat menggunakan hak pilihnya secara berkualitas, dan pada pihak lain dapat mendaftarkan dirinya sebagai caleg/kandidat dalam pemilu. Mereka memperoleh pelayanan yang setara dari penyelenggara dan penyelenggara menyediakan *'playing field'* yang setara pula untuk semua kandidat atau partai politik peserta Pemilu.<sup>18</sup>

Sebagai dampak dari pelaksanaan pilkada serentak tahun 2024 mengakibatkan sebagian besar daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota tidak memiliki kepala daerah definitif. Untuk menghindari kekosongan pemerintahan di Daerah yang habis masa jabatan kepala daerahnya tahun 2022 dan 2023, maka akan ditunjuk penjabat kepala daerah. Adapun mekanisme penunjukan kepala daerah diatur dalam Pasal 201 UU Nomor 10/2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota dan UU Nomor 23/2014 tentang Pemerintah Daerah. Mekanisme penunjukan penjabat gubernur berawal dari proses Kemendagri akan mengajukan nama-nama kandidat tersebut kepada presiden. Selanjutnya presiden menunjuk satu nama yang akan menjadi penjabat gubernur. Sementara untuk penunjukkan penjabat bupati dan walikota

---

<sup>18</sup> Bunga Rampai, *Memperkuat Peradaban Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia*, (Diterbitkan: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2019), hlm. 40.

dilakukan dengan prosedur gubernur mengusulkan tiga nama calon kepada Kemendagri, kemudian Kemendagri menentukan satu nama untuk menduduki posisi penjabat bupati atau walikota.

Mekanisme penunjukan pemimpin suatu daerah seperti di atas menyimpang dari kelaziman dalam sistem demokrasi. Penentuan pemimpin dalam sistem demokrasi hanya melalui mekanisme pemilihan umum yang melibatkan rakyat banyak, dan demokrasi menuntut adanya partisipasi. Adapun substansi dari partisipasi ialah kegiatan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah, tanpa adanya penghalang terkait bentuk, sifat dan hasil dari partisipasi yang dilakukan. Menurut Samuel P. Huntington dan Joan Nelson terdapat 4 (empat) hal pokok, definisi partisipasi politik yakni: *pertama*, partisipasi ialah mencakup kegiatan-kegiatan dan tidak memasukan di dalamnya yang berupa sikap-sikap terhadap orientasi politik. *Kedua*, partisipasi merupakan kegiatan politik warga negara biasa atau peranan warga negara sebagai seorang individu. Artinya, kegiatan-kegiatan tersebut bukanlah kegiatan yang dilakukan oleh tokoh-tokoh atau seseorang yang aktif dan berkecimpung dalam jabatan politik atau pemerintahan. *Ketiga*, partisipasi hanyalah kegiatan yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan suatu keputusan pemerintah. *Keempat*, partisipasi mencakup semua kegiatan yang bertujuan untuk mempengaruhi pemerintah, tanpa melihat apakah kegiatan tersebut memberikan efek ataupun tidak.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, *Partisipasi Politik di Negara, ...*, hlm. 18.

Dalam sudut pandang negara demokrasi mengajarkan bahwa partisipasi sangat diperlukan untuk membangun pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Partisipasi dalam politik sebagaimana mengutip dari buku Miriam Budiarjo, yang mengatakan bahwa partisipasi ialah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan, politik antara lain dengan memilih pemimpin negara secara langsung maupun tidak langsung, juga mempengaruhi kebijakan publik.<sup>20</sup>

Berdasarkan rumusan-rumusan tersebut, dapat dipahami bahwa partisipasi politik menjadi suatu jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara bebas serta terbuka, sebagai pengejawantahan dari kedaulatan rakyat yang ideal dalam bingkai demokrasi partisipatoris. Terdapat prinsip-prinsip dasar bagi terwujudnya partisipasi politik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, yakni :

- 1) *guaranted acces*; 2) *equality*; 3) *freedom to express opinions*; 4) *the nation of public good*; 5) *the democratic ideal*.<sup>21</sup>

Terkait dengan peran masyarakat dalam proses rekrutmen pejabat kepala daerah, bahwa dalam berbagai macam aturan hukum baik itu UU maupun aturan pelaksana, tidak terdapat satu pasal yang menegaskan adanya partisipasi masyarakat dalam proses rekrutmen tersebut. Bahkan DPRD tidak diberikan wewenang, baik tingkat provinsi, kabupaten maupun kota. Tentunya jika DPRD ini ikut andil dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah

---

<sup>20</sup> Gunawan Suswanto, *Mengawal Penegak Demokrasi*, ..., 104.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 93.



maka masyarakat sedikit lega karena mereka dapat memberikan pertimbangan sebagai perwakilan masyarakat daerah. Hal ini dapat dilihat berdasarkan Pasal 86 ayat (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yang berbunyi :

- (1) *Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri.*
- (2) *Apabila bupati/walikota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil walikota, Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, dapat dipahami bahwa dalam proses penunjukan penjabat kepala daerah, tidak terdapat ruang partisipasi yang diberikan baik kepada DPRD maupun masyarakat secara langsung. Hal tersebut menjadi hak prerogatif dari Presiden dan Mendagri. Sehingga mekanisme rekrutmen dan penetapan penjabat kepala daerah sangat bersifat elitis dan tidak transparan karena prosesnya menjadi kewenangan kaum elit pusat dan sama sekali tidak melibatkan DPRD sebagai representasi rakyat maupun rakyat secara langsung. Padahal, justru DPRD dan masyarakat daerahlah pihak-pihak yang secara langsung akan terdampak dari proses penunjukan penjabat kepala daerah tersebut.

UUD 1945 dengan tegas pula mengatakan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Pemerintah berdasarkan sistem konstitusional dan bukan atas absolutisme. Kedaulatan sepenuhnya berada ditangan rakyat yang diwakilkan atau dilaksanakan oleh MPR sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, sedangkan Presiden merupakan mandataris MPR yang bertanggung jawab menyelenggarakan roda

pemerintahan tertinggi dibawah MPR. Dengan ditegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR, maka dapat dikatakan bahwa UUD 1945 lebih menegaskan asas kedaulatan.<sup>22</sup>

Menurut Bab VI Pasal 18 tentang Pemerintah daerah dalam UUD 1945( UUD 1945), pemerintah daerah berperan penting dalam pertumbuhan dan administrasi bangsa sebagaimana pasal-pasal berikut.<sup>23</sup>

- a. Pasal 18 ayat (2), Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus mandiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan,
- b. Pasal 18 ayat (5), Pemda menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan Pemerintahan yang ditentukan UU.
- c. Pasal 18 ayat (6), Pemda berhak menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Demokrasi juga memiliki unsur-unsur sebagaimana pernyataan Afan Gaffar, sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. Penyelenggaran kekuasaan berasal dari rakyat;
- b. Yang menyelenggarakan kekuasaan secara bertanggungjawab;

---

<sup>22</sup> Janapatar Simamora, “Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal: Dinamika Hukum*, Volume. 14, Nomor. 3, (2014), hlm. 53.

<sup>23</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 6-7.

<sup>24</sup> Anton Hutomo Sugiarto, “Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah, ...”, hlm. 157.

- c. Diwujudkan secara langsung ataupun tidak langsung;
- d. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya;
- e. Adanya proses pemilu; dan
- f. Adanya kebebasan sebagai HAM.

Pemilu merupakan hak fundamental setiap warga negara, jadi harus dilakukan secara adil dan tidak memihak untuk memenuhi hak tersebut. Pemilu tersebut menghasilkan pemilihan anggota parlemen yang mewakili rakyat dan pembentukan Pemerintahan yang sebenarnya diinginkan oleh rakyat. Melalui pemungutan suara, masyarakat atau masyarakat tidak hanya dapat memilih wakilnya tetapi juga agenda yang tepat yang akan memajukan kesejahteraan dan kemajuannya.<sup>25</sup>

Menurut teori demokrasi Samuel Huntington, sebuah negara dikatakan demokratis jika semua warganya diberi kesempatan untuk memilih dalam pemilihan jika pemilu yang bebas, adil, dan demokratis diadakan untuk memilih semua pengambil keputusan.<sup>26</sup> Perkara ini menunjukkan perlunya Pemilu yang jujur, adil, teratur, dan bebas untuk mendirikan negara demokratis dan memilih pemimpin atau pembuat keputusannya. Penunjukan atau pemilihan pejabat pemimpin daerah, yang seharusnya dipilih dalam proses demokrasi yang pada umumnya bebas, jujur, dan adil

---

<sup>25</sup> HM. Thalbah, "Teori Demokrasi dalam Wacana, ..., hlm. 415.

<sup>26</sup> Samuel Huntington, *Gelombang Demokratisasi, ..., hlm. 5.*

serta mencakup perwakilan reguler oleh Presiden dan Mendagri, pada kenyataannya telah merongrong prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri.

Berikut ini adalah prinsip-prinsip demokrasi seperti yang didefinisikan Henry B. Mayo:<sup>27</sup>

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*).
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*).
- c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rules*).
- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*).
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*).
- f. Menjamin tegaknya keadilan.

Nilai-nilai demokrasi ini menjelaskan bahwa Pemerintahan yang demokratis harus mengadakan pergantian pemimpin secara teratur, namun pada kenyataannya pemerintahan saat ini sedang menunda masa pemilihan yang seharusnya hal ini tidak terjadi, berbeda dengan kaidah demokrasi yang dianut oleh Henry B. Mayo. Henry B. Mayo yang merumuskan beberapa prasyarat serta beberapa institusi harus ada agar suatu negara dapat menerapkan nilai-nilai demokrasi. Sebagaimana berikut:<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, hlm. 118-119.

<sup>28</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara...*, hlm. 219.

- a. Pemerintahan yang bertanggungjawab.
- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan dan kepentingan yang terdapat di masyarakat serta dipilih melalui prosedur pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu bahkan lebih partai politik.
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan dan menyalurkan pendapat.
- e. Sistem peradilan yang bebas, guna menjamin tegaknya hak-hak asasi dan keadilan.

Pemilihan langsung, menurut Warren dan rekan kerjanya, memungkinkan Pemilih untuk memutuskan siapa dalam Pemerintahan mereka yang mewakili mereka dan apa yang mereka kehendaki. Warga membuat keputusan apa pun yang mereka kehendaki.<sup>29</sup> Ini merupakan upaya untuk mencegah isu-isu demokrasi, khususnya hak untuk memilih calon dalam Pemilu. Selain itu, Pemilu yang demokratis harus diadakan untuk melaksanakan Pemilu secara efektif dan efisien. Karena demokrasi merupakan sistem yang dijalankan oleh, dari, dan untuk rakyat.

Azyumardi Azra mengemukakan pendapatnya, bahwa terdapat empat penjelasan bagaimana prinsip demokrasi diterapkan dalam pemilihan ASN untuk menggantikan pemimpin daerah yaitu:<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Affan Sulaeman, "Demokrasi, Partai Politik, dan Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume. 1 Nomor. 1, (2015), hlm. 20.

<sup>30</sup> Halimah Humayrah Tuanaya, "Kedudukan Hukum Penunjukan Aparatur, ..., hlm. 241.

1. Demokrasi akan mengalami penundaan masa pemilu dimulai pada 2022 dan 2023 hingga merangkap tahun 2024. Sebelum masa jabatan berakhir, seseorang harus dipilih untuk memastikan tidak ada lowongan,
2. Penunjukan Pejabat ASN sebaiknya dilakukan pada hari Pilkada karena dianggap sebagai solusi rawan yang dapat menimbulkan isu-isu sosial seperti kemungkinan konflik kepentingan antara aparat Pemerintah Papua dan UU otonomi pada khususnya. Hal ini perlu dilakukan untuk mencopot pemimpin daerah yang hasil pemilihannya dijunjung tinggi sebagai perwujudan demokrasi daerah.
3. Karena Pejabat dan ditunjuk oleh Pemerintah federal, kedaulatan sosial dalam masyarakat tidak akan ada lagi.
4. DPRD dan masyarakat tidak begitu mendukung penunjukan Pejabat ASN. Kepentingan politik sentral pejabat ASN juga dianggap bertentangan dengan kepentingan masyarakat daerah.

Berbagai fakta-fakta politik tersebut mengungkapkan bahwa politisi Indonesia kurang memiliki visi untuk masa depan dan kesejahteraan negara dan juga sedang mengalami krisis ide, moral, dan etika. Akibatnya, program kemanusiaan tidak lagi menjadi kerangka konseptual yang memadai untuk memahami kesulitan politik Indonesia.<sup>31</sup> Prosedur penunjukan Pejabat mempertanyakan kepala daerah tersebut

---

<sup>31</sup> Johanis Putratama Kamuri, "Hasrat Ekonomi Politisi Dan Penurunan Kualitas Demokrasi Indonesia Jelang Pemilu 2019", *Societas Dei: Jurnal Agama dan Masyarakat*, Volume. 6, Nomor. 1, (2019), hlm. 31-32.



harus dilakukan secara demokratis dan legal. Selain itu, masa jabatan pejabat yang dicalonkan akan agak lama, minimal 2 hingga 2,5 tahun. Mencapai setengah masa jabatan pemimpin daerah tertentu dianggap sebagai masa jabatan. Karena beberapa pejabat baru tidak memiliki pengalaman pemerintahan sipil sebelumnya, masih belum jelas seberapa mampu mereka nantinya. Dalam beberapa hal, penjabat gubernur provinsi Papua Barat, Bangka Belitung, dan Banten masing-masing adalah pensiunan jenderal polisi, direktur jenderal Kementerian Sumber Daya Manusia, dan anggota staf ahli di bidang kebudayaan dan sportivitas, masing-masing, dari Kementerian Pemuda dan Olahraga.<sup>32</sup>

Hal-hal tersebut diatas merupakan suatu kemunduran demokrasi, paling tidak terdapat tiga bentuk kemunduran dalam demokrasi akibat kebijakan penunjukan kepala daerah oleh presiden dan Mendagri. *Pertama*, kembalinya sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat. *Kedua*, tergerusnya partisipasi rakyat dalam menentukan penjabat publik. *Ketiga*, pengangkatan penjabat kepala daerah bisa menjadi pembenaran untuk menghapus pilkada secara permanen. *Keempat*, kemunduran esensi kedaulatan dari kedaulatan rakyat. Sedangkan dalam demokrasi prinsip kedaulatan rakyat merupakan sebuah nilai yang sangat esensial yang diperjuangkan selama berabad-abad lamanya. Dengan prinsip tersebut rakyatlah yang menentukan nasibnya sendiri termasuk menentukan pemimpin daerahnya. Tanpa kedaulatan rakyat maka demokrasi dalam suatu negara telah hilang esensinya.

---

<sup>32</sup> Laode Harjudin, La Tarifu, Harnia Ridwan, dan La Ode Muhammad Elwan “Menggugat Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah...”, hlm. 1363.

## **B. Analisis Konsep Kepemimpinan dalam Islam terhadap Penunjukan Pejabat Kepala Daerah**

Islam mengatur terkait dengan penunjukan pemimpin atau kepala negara, meskipun Al-Qur'ān ataupun Hadis tidak didapati panduan yang jelas, Seiring dengan pedoman yang sangat umum, umat Islam juga harus didorong untuk berunding untuk menemukan solusi atas isu-isu yang mempengaruhi kepentingan bersama mereka tanpa mengikuti format yang telah ditentukan. Pada masa Khulafa' ar-Rasyidin, ada beberapa prosedur pengangkatan pemimpin, Abu bakar diangkat secara langsung seperti aklamasi dan pembai'atan berdasarkan konsensus mengenai superioritas pemimpin yang dipilih. Umar Bin Khattab pengangkatannya dilakukan melalui mekanisme pemberian wasiat, akan tetapi terlebih dahulu dilaksanakan pertimbangan serta musyawarah. Ustman Bin Affan, pelantikannya dilaksanakan dengan jalan musyawarah dan melibatkan Majelis Perwakilan (MP), yang terdiri oleh 6 anggota. Selain itu, selama era Umayyah dan Abbasiyah, Khalifah dipilih melalui pengalihan kekuasaan.<sup>33</sup>

Perintah musyawarah dalam menyelesaikan persoalan itu terdapat dalam al-Qur'ān sebagaimana berikut:<sup>34</sup>

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

---

<sup>33</sup> Abdul Rohman, “Bagaimana Konsep Pemilihan Pemimpin dalam Perspektif Konstitusi Indonesia dan Islam, *Jurnal At-Tadbir: Media Hukum dan Pendidikan*, Volume. 31, Nomor. 2 Tahun 2021, hlm. 146-147

<sup>34</sup> Asy-Syūra, [42]:38.

Pemahaman bahwa memiliki pemimpin atau Khalifah sangat penting dalam Islam tidak terlepas dari berbagai konsep seputar pemilihan kepala negara dalam Islam. Sebenarnya, itu dimaksudkan agar khalifah akan mengambil tugas kenabian yaitu mengawasi serta mengarahkan dunia. Menurut *ijma'*, sangat penting untuk menetapkan posisi kepemimpinan dalam ummat kepada mereka yang sanggup menjalankan tugas-tugas tersebut di atas.<sup>35</sup> Al-Mawardi mengklaim bahwa kepemimpinan negara bertindak sebagai sarana untuk memastikan kemampuan para nabi untuk terus menegakkan agama dan mendominasi dunia. Penaklukan dunia dan pengawasan agama adalah dua jenis kegiatan yang berbeda namun terkait.<sup>36</sup> Khususnya dalam hal kehidupan sosial, fungsi pemimpin sangat penting. Sebegitu pentingnya penunjukan atau pengangkatan seorang pemimpin maupun pejabat kepala daerah dalam Islam. Maka tata cara pelaksanaannya pun harus sesuai dengan prosedur yang ada dengan nilai-nilai yang ada didalamnya. Dalam kasus penunjukan pejabat kepala daerah di Indonesia yang terjadi kala ini, Hal-hal tertentu tidak cocok dengan nilai prinsip, serta kriteria-kriteria tertentu, salah satunya nilai-nilai dan landasan yuridis ketatanegaraan Indonesia.

Islam menganjurkan untuk bermusyawarah dalam memilih seorang pemimpin, meski tidak dijelaskan bagaimana musyawarah itu dilaksanakan. Musyawarah dalam hal pemilihan pemimpin secara umum musyawarah pada dasarnya merupakan upaya

---

<sup>35</sup> Ghunarsa Sujantika, "Pengisian Jabatan Kepala Daerah: Analisa Terhadap Kriteria Calon dan Sistem Pemilihan Dalam Perspektif Islam" *Jurnal: Syari'ah*, (2016), hlm. 47.

<sup>36</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sulṭāniyyah*, ..., hlm. 5.

untuk menghindari pemungutan suara, pihak-pihak dengan sudut pandang yang berbeda harus mencapai kesepakatan. Jadi, diantisipasi bahwa faksi-faksi yang berlawanan akan mencapai pemahaman dan menemukan titik temu. Saat mengambil keputusan, masyarakat Indonesia seharusnya menggunakan musyawarah.<sup>37</sup> Sistem musyawarah memiliki tujuan yang berguna dan memiliki kekuatan. Partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam kewenangan. Kekuatan dan kebenaran argumen, bukan kuantitas suara, yang menentukan hasilnya. Sementara komunitas muslim menempatkan peran dan rakyat dalam membuat penilaian, diskusi merupakan konsep dasar Islam.

Traktat Imam atau *bai'ah* di masa lalu menerapkan pendekatan ini. Demokrasi terkadang dipandang sebagai perkembangan sistem *syara'* dalam al-Qur'an, dengan partisipasi masyarakat sering dianggap sebagai pengertian demokrasi.<sup>38</sup> Dalam Islam, pemimpin harus ahli di bidangnya; mendelegasikan tanggung jawab beserta kewenangannya kepada seseorang yang tidak memilikinya akan merugikan baik proyek yang sedang dikerjakan maupun organisasi yang menampungnya.

Penunjukan pejabat kepala daerah merupakan upaya pemilihan seorang pemimpin yang berwenang dalam ruang lingkup daerah. Penunjukan pejabat pemimpin daerah yang ada di Indonesia saat ini yaitu melalui kewenangan Presiden dan Mendagri, sehingga aspek-aspek musyawarah yang dianjurkan tidak

---

<sup>37</sup> Yudi Suparyanto, *Musyawarah Untuk Mufakat*, (Klaten:Penerbit Cempaka Putih, 2018), hlm. 1.

<sup>38</sup> Bustami Saladin, "Prinsip Musyawarah Dalam al-Qur'an", *Jurnal: Ilmu al-Qur'an*, Volume. 1, Nomor. 2, (2018), hlm.124.

dilaksanakan, karena tidak mengikutsertakan lembaga-lembaga penting lainnya seperti DPR, sebagai lembaga perwakilan rakyat dan tentunya juga tidak membuka ruang bagi rakyat untuk berpartisipasi.

Menurut data penulis, mengutip dari opini Kompas. Mendagri dan Presiden menunjuk Pejabat kepala daerah dengan beberapa alasan, antara lain Pemilu nasional akan digelar di 541 wilayah pada tahun 2024, sebagaimana tertuang dalam UU Pemilu No.10/2016 Tentang Pemilu. Oleh karena itu, model Pemilu terputus atau bergelombang tahun 2019 di 101 wilayah, tahun 2023 di 170 wilayah, dan tahun 2025 di 270 wilayah benar-benar baik, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 8 Tahun 2015.<sup>39</sup>

Karena itu penulis mencoba menganalisis menggunakan konsep kepemimpinan dalam Islam perspektif Ibnu Taimiyyah dan al-Mawardi, terkait dengan penunjukan pejabat kepala daerah, apakah hal tersebut sesuai dengan konsep kepemimpinan dalam Islam. Tujuan penetapan hukum agama ialah untuk memberi manfaat bagi semua orang, memanfaatkan peluang dan menghindari kerugian dalam segala manifestasinya. Atas dasar ini, jelaslah bahwa hukum syari'ah dan pentingnya kehidupan manusia saling terkait. Namun, kepentingan manusia kadang-kadang dapat bergeser sebagai konsekuensi dari banyak masalah, oleh karena itu agar hukum dapat berfungsi, harus ada kesesuaian yang sejati. Secara umum, UU tidak berubah dalam menanggapi perubahan sosial dalam persyaratan atau situasi, termasuk perubahan

---

<sup>39</sup> Djohermansyah Djohan, "Kontroversi Pengangkatan...", akses pada 16 Juni 2023.

situasional. Oleh karena itu, penerapan syari'at Islam harus mampu menjunjung tinggi manfaat dan keadilan untuk mencapai tujuan hukum syari'at.<sup>40</sup>

Analisis konsep kepemimpinan dalam Islam terhadap penunjukan pejabat kepala daerah ini ialah di jelaskan bahwa Pilkada ini tidak menganut prinsip-prinsip sebagaimana dijelaskan seperti musyawarah keislaman karena diketahui dipilih oleh Presiden dan Mendagri tanpa mengundang DPR atau lembaga lain atau masyarakat untuk ikut serta dalam pembahasan tersebut. Namun, masih diperdebatkan apakah lebih baik Presiden dan Mendagri memilih Pejabat pemimpin daerah dengan cara ini. Jika Pejabat kepala daerah tidak diangkat, maka akan terjadi kevakuman jabatan kepala daerah di berbagai daerah di Indonesia. Operasi dan kebijakan pemerintah daerah tidak akan terlaksana dan akan menjadi tidak teratur tanpa pemimpin daerah yang memerintah masing-masing daerah.

Tujuan diberlakukannya syara' yaitu untuk memberi manfaat bagi semua orang, memanfaatkan peluang dan menghindari keruhian dalam segala bentuk manifestasinya. Akankah penunjukan Pejabat kepala daerah akan berdampak pada penetapan tujuan syara' diatas, jawabannya tentu tidak. *Pertama*, penunjukan Pejabat kepala daerah tersebut tidak akan memberi manfaat bagi semua orang dikarenakan nihilnya partisipasi. Ketiadaan partisipasi itu tidak hanya pada kelompok masyarakat melainkan juga pada institusi negara seperti DPR yang mana tugas

---

<sup>40</sup> Asfar Hamidi Siregar, "Kehujahan dalam Beralam dengan Menggunakan Masalah Mursalah Perspektid Ibnu Taimiyyah", *Jurnal: Risalah Pendidikan dan Studi Islam*, Volume. 9, Nomor. 1, (2023), hlm. 144.



pokoknya mengawasi dan mengoreksi kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh lembaga eksekutif dalam hal ini Presiden dan Mendagri. Kemanfaatan tidak akan benar-benar dirasakan oleh masyarakat apabila dalam sebuah mekanisme pengambilan keputusan, unsur masyarakat/DPR tidak diikutsertakan. Logikanya, dalam situasi dimana pemimpin tidak memiliki *sparing partner* atau rekan kerja guna mengontrol dan menyikapi kebijakannya maka kesewenang-wenangan adalah sebuah keniscayaan.

Artinya dalam hal penunjukan pejabat kepala daerah, yang merupakan tujuan dan cita-cita bangsa bahwa disetiap daerah harus ada kepala atau pemimpin yang menjabat dan mengurus urusan daerahnya masing-masing. Sehingga hal-hal yang tidak diinginkan atau kemafsadatan tidak akan terjadi. Menurut Ibnu Taimiyah, menegaskan bahwa legitimasi pemerintahan Islam didasarkan pada keberkahan umat seperti *bai'ah* untuk membentuk dasar kedaulatan Islam. *Bai'ah* memiliki makna yang sangat signifikan, sehingga penerapannya wajib dilaksanakan dalam tataran yang menghormati hak masyarakat atas kebebasan berbicara dan memungkinkan terjadinya konflik. Terlepas dari kenyataan bahwa itu harus selalu terhubung dengan *syari'at*, yang harus ditegakkan oleh negara dan masyarakat sebagai komitmen yang kuat untuk menegakkan semua hukum al-Qur'an.<sup>41</sup> Jika merujuk pandangan Ibnu Taimiyyah yang menekankan aspek kebebasan berbicara dan membentuk kedaulatan

---

<sup>41</sup> Sugiharto, "Pemikiran Ibnu Taimiyah tentang Bai'ah dan Relevansinya, ..., hlm. 183.

rakyat maka penunjukan Pejabat kepala daerah tidak mencerminkan pandangan tersebut.

Menurut Ibnu Taimiyah, pada dasarnya, tindakan yang optimal yaitu memilih konsekuensi yang paling tidak parah. Perbedaan antara niat dan tujuan menjadi fokus pembahasan ini. Siapa pun yang dicari oleh seorang tiran yang kuat untuk mendapatkan bantuan akan diberikan uang. Jika orang yang mencari bantuan dapat bertindak secara non-partisan antara tiran dan tiran dan menghentikan lebih banyak ketidakadilan, maka dia dianggap sebagai orang yang baik. Namun, dia dipandang negatif jika dia turun tangan dan membantu kesalahan tersebut. Hanya saja sebagian besar insiden bergantung pada tindakan dan niat orang tersebut yang dirugikan. Dia melakukan hal-hal yang melanggar hukum dan mengabaikan hal-hal yang perlu karena dia ingin menjadi kuat dan kaya. Tabrakan tidak lagi menjadi masalah, oleh karena itu temukan sesuatu yang lebih bermanfaat.<sup>42</sup>

Ibnu Taimiyah menegaskan bahwa pemahamannya tentang pentingnya kekuasaan politik dapat dilihat dari penilaiannya terhadap kebutuhan para pemimpin Islam. Ini menguraikan beberapa prasyarat mendasar bagi para pemimpin jauh sebelum memberikan daftar standar moral dan intelektual, yaitu: kejujuran, kepercayaan, dan kekuatan atau kecakapan.<sup>43</sup> Ada persyaratan lebih lanjut, antara lain berkeilmuan tinggi, mampu berperilaku adil, dan saleh, yang harus diakui

---

<sup>42</sup> Miftah H. Yusuf, "Lebih Baik Ada Penguasa Walau Zalim ketimbang Tak Ada Sama Sekali", <https://kalam.sindonews.com/read>, akses pada 11 Mei 2023.

<sup>43</sup> Ibnu Taimiyah, *Al-Siyāsah Al-Syar'iyah Fī Iṣlāḥi*, ..., hlm. 24-25.

Pemerintah. Oleh karena itu, jika dia memahami syari'at berikut, setiap Muslim dapat dipilih untuk belajar memanggku jabatan tertentu di pemerintahan atau negara, prasyarat itu sebagai berikut:

1. Menerima dukungan banyak umat.
2. Memenangkan dukungan *ahlusy-syaukah* atau unsur-unsur pemegang kekuasaan dalam masyarakat.
3. Memiliki syarat-syarat kekuatan pribadi dan dapat dipercaya.<sup>44</sup>

Dijelaskan bahwa syarat pemimpin haruslah memperoleh dukungan mayoritas umat, dalam hal penunjukan pejabat kepala daerah ini, sudah tentu tidak memenuhi syarat yang pertama, dikarenakan proses penunjukan penjabatnya hanya diwakilkan oleh Presiden dan Mendagri. Pemimpin yang ditunjuk ialah dari kalangan ASN, tentunya belum jelas apakah mereka memenuhi kriteria sebagai pemimpin atau tidak, kemudian apakah mereka akan bersikap amanah, adil, dan memihak kepada rakyat. Alangkah lebih baiknya apabila tidak memungkinkan dilaksanakan Pilkada secara terbuka serta melibatkan masyarakat lebih baik pemimpin yang ditunjuk dipilih oleh MPR, dan DPR sebagai perwakilan rakyat, atau dipilih oleh Penjabat yang memimpin sebelumnya. Sebagaimana pendapat al-Mawardi, beliau menerangkan bahwa keberhasilan pemimpin negara dapat dicapai dengan dua cara:

1. Dipilih oleh *Ahlul hāli wal 'aqd*, dan wasiat atau,
2. Penunjukan langsung oleh imam sebelumnya;

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 23-26.

Lalu, persoalan yang berkaitan dengan kekuasaan, Meskipun mungkin legal, perlu, atau wajib bagi sebagian orang, bagi yang lain mungkin lebih dari itu. Akibatnya, sesuatu yang lebih baik harus didahulukan dari yang lain, terlepas dari apakah itu diperlukan atau tidak. Berdasarkan pernyataan tersebut dapat ditarik benang merah, bahwa ditunjuknya seorang pemimpin itu hukumnya wajib meskipun pemimpin tersebut berbuat dzalim. Dalam hal pengangkatan oleh Presiden dan Mendagri terhadap penjabat kepala daerah yang bertujuan supaya tidak terjadi kekosongan penjabat di daerah, dan Pemerintah tidak membuat alternatif lain selain menunjuk penjabat kepala daerah tersebut. Maka itu lebih mengandung maslahat daripada kemufsatannya, yang mana maslahat itu menciptakan manfaat. Meskipun dalam tahapan prosesnya melanggar asas-asas demokrasi yang dianut negara Indonesia.

Mereka yang memegang jabatan kewenangan yang telah ditetapkan oleh Presiden dan Mendagri sebagai pemimpin daerah sementara, yang mana tahap pemilihannya itu tidak melibatkan partisipasi rakyat atau musyawarah dengan institusi-institusi lainnya seperti DPR sebagai wujud perwakilan rakyat, apakah penunjukan ini bersifat darurat sehingga menuntut Presiden dan Mendagri harus segera melaksanakan penunjukan penjabat kepala daerah di beberapa daerah Indonesia, apakah jika penunjukan itu tidak dilakukan oleh Presiden dan Mendagri akan mengakibatkan kemafsadatan dan merugikan banyak rakyatnya. Tentu dalam memelihara kemaslahatan penunjukan penjabat kepala daerah itu wajib dan penting untuk dilaksanakan, karena jika tidak dilaksanakan akan terjadi kekosongan penjabat

yang menyebabkan, tidak ada yang mengatur sistem Pemerintahan di daerah tersebut. Mudaratnya masyarakat tidak ada lagi yang memimpin sehingga akan terjadi kekacauan dari segala aspek kehidupan sosial masyarakatnya.

Selain Ibnu Taimiyyah penulis juga menggunakan pendapat konsepsi kepemimpinan dalam Islam oleh al-Mawardi. Ahli teori politik pertama yang memparkan secara jelas terkait proses pelantikan dan pencopotan pemimpin negara ialah al-Mawardi. Al-Mawardi berpendapat bahwa proses pelantikan pemimpin negara harus mencakup dua komponen: hak untuk memilih (*ahlu al-Ikhtiyār*) dan hak untuk dipilih (*ahlu al-Imāmah*). Tujuh prasyarat berikut harus dipenuhi oleh calon agar memenuhi syarat untuk dijadikan kandidat pemimpin negara (*ahlu al-Imāmah*):

1. Adil;
2. Memiliki keahlian yang diperlukan untuk melaksanakan ijtihad dalam menghadapi tantangan dan tuntutan hukum;
3. Untuk dapat menangani tugasnya secara langsung, seseorang harus memiliki pendengaran, penglihatan, dan mulut yang sehat;
4. Tubuh yang sehat, sehingga gerakan dan langkah cepat tidak terhambat;
5. Pandai dalam mengendalikan urusan rakyat dan kemaslahatan umum;
6. Pemberani dan tegas membela rakyat dan menghadapi musuh;
7. dan Keturunan Quraisy;<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*, Cet. I (Beitut: Dār al-Fikr, t.th.), hlm. 5.

Sedangkan *Ahlu al-Ikhtiyār* harus mempunyai tiga syarat:

1. Kredibilitas pribadinya atau keseimbangan (*al-'adālah*) memenuhi semua kriteria;
2. Memiliki pendapat dan hikmah yang kuat yang memungkinkan dirinya untuk memilih siapa yang paling tepat untuk menduduki jabatan kepala negara dan siapa yang paling cakap dan pandai dalam membuat kebijakan yang dapat mewujudkan kepentingan rakyat;
3. Memiliki pengetahuan yang diperlukan untuk mengetahui siapa yang berhak dan berhak menduduki Jabatan kepala negara dengan syarat-syaratnya tertentu;<sup>46</sup>

Berdasarkan syarat-syarat yang di jelaskan diatas dapat ditarik benang merah bahwasanya penunjukan pejabat pemimpin, atau kepala daerah hendaknya memenuhi unsur-unsur, seperti harus memiliki sifat yang adil, sehat jasmani dan rohani, mampu mengendalikan urusan rakyat, kemudian berani membela rakyatnya. Bagi si pemilih hendaknya memiliki kredabilitas atau keseimbangan yang memenuhi semua kriteria, kemudian memiliki kecakapan sehingga dapat menentukan siapa yang berkuasa dan layak untuk dipilih sebagai seorang pemimpin. Dalam hal pengangkatan pejabat kepala daerah di berbagai daerah di Indonesia, Presiden dan Mendagri yang mewakili, artinya rakyat tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan siapa pemimpin yang akan dipilih. Presiden dan Mendagri tidak memiliki pendapat dan hikmah yang kuat yang memungkinkan dia untuk mencari

---

<sup>46</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*, Cet. I (Beitut: Dār al-Fikr, t.th.), hlm. 5.



siapa yang paling tepat untuk menduduki jabatan pemimpin daerah dan siapa yang paling tepat dan pandai dalam menentukan aturan yang dapat mewujudkan kepentingan rakyat, dan Pejabat yang ditunjuk ini dari berasal dari kalangan ASN tingkat madya dan pratama, yang notabennya tidak berbaur atau berhubungan langsung dengan rakyat. Sehingga ada banyak hal-hal yang ditakutkan rakyat, akankah penunjukan Pejabat tersebut akan berpengaruh baik bagi masyarakat luas atau tidak.