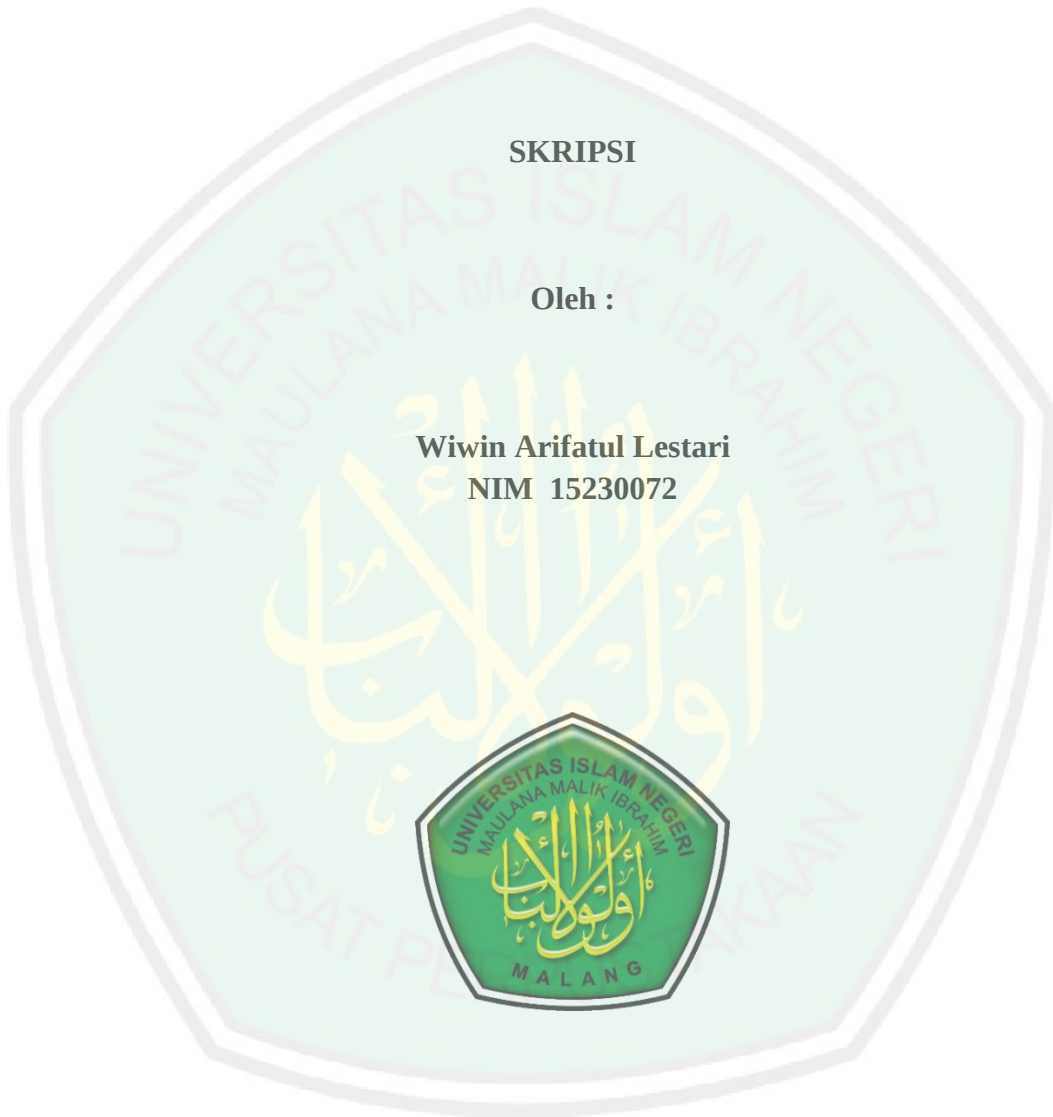


**PENGANGKATAN PENJABAT GUBERNUR DARI KALANGAN POLRI
DALAM PERSPEKTIF TEORI MASLAHAH MURSALAH
IMAM NAJAMUDDIN AL-THUFI**

SKRIPSI

Oleh :

**Wiwin Arifatul Lestari
NIM 15230072**



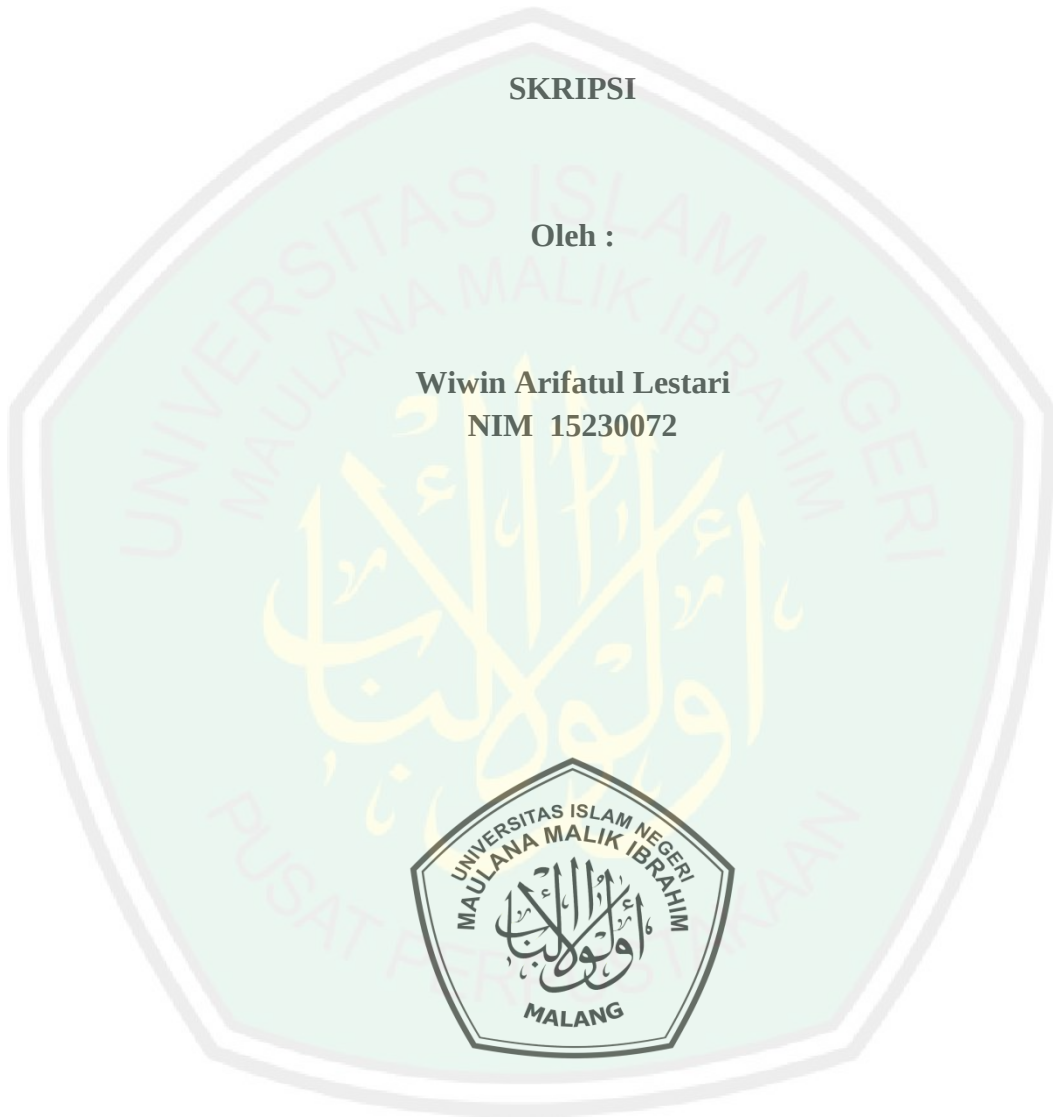
**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2019**

**PENGANGKATAN PENJABAT GUBERNUR DARI KALANGAN POLRI
DALAM PERSPEKTIF TEORI MASLAHAH MURSALAH
IMAM NAJAMUDDIN AL-THUFI**

SKRIPSI

Oleh :

**Wiwin Arifatul Lestari
NIM 15230072**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2019**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah Swt

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

PENGANGKATAN PENJABAT GUBERNUR DARI KALANGAN POLRI DALAM PERSPEKTIF TEORI MASLAHAH MURSALAH IMAM NAJAMUDDIN AL-THUFI

benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain. jika dikemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi atau memindah data orang lain, baik secara keseluruhan maupun sebagian, maka Skripsi dan gelar sarjana yang diperoleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 14 Mei 2019

Penulis,



Wiwin Arifatul Lestari
NIM 15230072

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca mengoreksi, menelaah, dan memberi masukan atas skripsi saudara Wiwin Arifatul Lestari NIM 15230072, Mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

PENGANGKATAN PENJABAT GUBERNUR DARI KALANGAN POLRI DALAM PERSPEKTIF TEORI MASLAHAH MURSALAH IMAM NAJAMUDDIN AL-THUFI

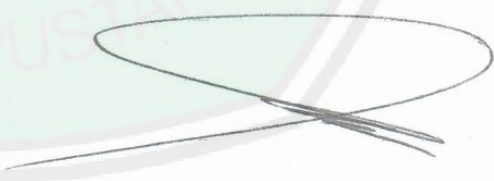
Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.

Malang, 15 Mei 2019
Dosen Pembimbing,

Mengetahui
Ketua Jurusan
Hukum Tata Negara (siyasah)



Ok M. Arif Hakim, S.Ag. MH.
NIP. 196509192000031001



Irham Bashori Hasba, M.H
NIP. 198512132015031005

HALAMAN PENGESAHAN

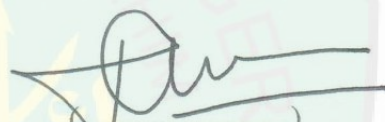
Dewan Penguji Skripsi Saudari Wiwin Arifatul Lestari, NIM 15230072, Mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan Judul:

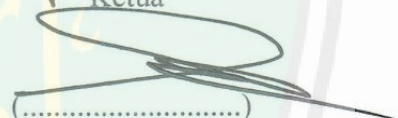
PENGANGKATAN PENJABAT GUBERNUR DARI KALANGAN POLRI DALAM PERSPEKTIF TEORI MASLAHAH MURSALAH IMAM NAJAMUDDIN AL-THUFI

Telah dinyatakan lulus dengan nilai B+

Dewan Penguji:

1. Imam Sukadi S.H., M.H
NIP. 19861211201608011031
2. Irham Bashori, M.H
NIP.198512132015031005
3. Musleh Herry, S.H.,M.Hum
NIP. 196807101999031002


(.....)
Ketua


(.....)
Sekretaris


(.....)
Penguji Utama

Malang, 05 Juli 2019
Bekas


Dekan
D. Saifullah, S.H., M.Hum.
NIP. 196512052000031001

MOTTO

“Berlelah-lelahlah, manisnya hidup terasa setelah lelah berjuang”

(Imam Syafe’i)

“Pekerjaan besar tidak dihasilkan dari kekuatan melainkan oleh ketekunan”

(Samuel Johnson)



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirobbil 'Alamin, segala puji bagi Allah SWT. atas segala nikmat dan karuniaya kepada kita semua sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini. Sholawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Agung Muhammad SAW. yang kita nanti Syafaatnya *ila yaumul qiyamah*.

Penulis menyadari bahwa penyelesaian penelitian ini tidaklah mudah tanpa petunjuk-Nya. Dan tentunya karena keterlibatan para pihak, mulai dari bimbingan, dukungan, bantuan dan doa, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu penulis menghaturkan terima kasih yang sebesar besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Abdul Haris, M.Ag Selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
2. Dr. H. Saifullah, S.H, M.Hum, Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
3. Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag, MH. Selaku Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
4. Ibu Iffaty Nasyi'ah, M.H. selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Penulis sampaikan terimakasih atas bimbingan, saran, arahan, serta motivasi kepada penulis selama menempuh perkuliahan.

5. Bapak Irham Bashori Hasba, M.H, selaku Dosen Pembimbing. Penulis haturkan terimakasih sebesar-besarnya atas waktu dan kesempatan untuk memberikan bimbingan, arahan, serta motivasi dalam penulisan skripsi ini.
6. Seluruh dosen Fakultas Syari'ah Universtitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menyampaikan pengajaran, mendidik, membimbing, serta menagamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah SWT selalu memberikan pahala-Nya kepada beliau semua.
7. Segenap Staf Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, penulis mengucapkan terimakasih atas partisipasi dalam penyelesaian skripsi ini
8. Kepada kedua orang tua, Bapak Nuhan dan Ibu Sularmi, penulis ucapkan terimakasih yang telah memberikan dukungan material dan moral serta motivasi sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini.
9. Terimakasih kepada dewan penguji yang telah meluangakn waktunya untuk menguji skripsi ini.
10. Teman-teman Jurusan Hukum Tata Negara angkatan 2015, yang telah membantu penulisan skripsi ini, dan telah mewarnai perjalanan selama menempuh perkuliahan.
11. Untuk Kawan-kawan seperjuanganku terimakasih telah memberikan dukungan dan semangat yang luar biasa.
12. Serta semua pihak yang andil dalam menyelesaikan skripsi ini, yang tidak dapat disebutkan satu persatu karena keterbatasan ruang.

Semoga apa yang telah penulis peroleh selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang ini, bisa bermanfaat bagi semua. Akhirnya, dengan segala kerendahan hati penulis menyadari masih banyak kekurangan dan masih jauh dari sempurna, sehingga penulis mengharapkan adanya saran dan kritik membangun demi kesempurnaan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis pribadi khususnya dan pembaca umumnya.

Malang, 14 Mei 2019

Penulis



Wiwin Arifatul Lestari

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Umum

Transliterasi ialah pemindah alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemah bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulis judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan transliterasi ini.

B. Konsonan

ا	= Tidak dilambangkan	ض	= dl
ب	= b	ط	= th
ت	= t	ظ	= dh
ث	= ts	ع	= ‘(koma menghapus keatas)
ج	= j	غ	= gh
ح	= h	ف	= f
خ	= kh	ق	= q
د	= d	ك	= k
ذ	= dz	ل	= l
ر	= r	م	= m
ز	= z	ن	= n
س	= s	و	= w

ش = sy

ء = h

ص = sh

ي = y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vocal, tidak dilambangkan dengan tanda koma diatas (‘), berbalik dengan koma (‘) untuk pengganti lambang “ع”.

C. Vokal, Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa arab dalam bentuk tulisan vokal *fathah* ditulis dengan “a”, kasrah dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal (a) panjang = â misalnya قال menjadi qâla

Vokal (i) panjang = î misalnya قيل menjadi qîla

Vokal (u) panjang = û misalnya دون menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya’ nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “î”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya’ nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya’ setelah fathah ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و misalnya قول Menjadi qawlun

Diftong (ay) = ي misalnya خير menjadi khayrun

D. Ta'marbûthah (ة)

Ta' marbûthah ditransliterasikan dengan "t" jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila ta' marbuthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan "h" misalnya الرسالة المدرسة menjadi al- risalat li al-mudarrisah, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan t yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya في رحمة الله menjadi *fi rahmatillâh*.

E. Kata Sandang dan Lafadz al-Jalâlah

Kata sandang berupa "al" (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan "al" dalam lafadh jalalah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut ini:

1. Al-Imâm Al-Bukhâriy mengatakan . . .
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan . . .
3. *Masyâ' Allâh kâna wa mâ lam yasya' lam yakun.*
4. *Billah 'azza wa jalla.*

F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut;

“...Abdurahman Wahid, mantan presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintensifan salat di berbagai kantor pemerintahan, namun...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan telah terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahmân Wahîd”, “Amîn Raîs”, dan bukan ditulis dengan “shalât”.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
MOTTO	v
KATA PENGANTAR.....	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	ix
DAFTAR ISI.....	xiii
ABSTRAK	xv
ABSTRACT	xvi
مستخلص البحث.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Definisi Operasional	16
F. Metode Penelitian	17
H. Sistematika Penulisan.....	25
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	26
A. Penelitian Terdahulu.....	26
B. Kerangka Teori.....	30
1. Teori Hierarki Perundang-Undangan	30
2. Pengangkatan Pejabat Gubernur.....	48
3. Teori <i>Maslahah Mursalah</i> Imam Najamuddin Al-Thufi.....	60

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	71
A. Sinkronisasi dari Pengaturan Pengangkatan Penjabat Gubernur Terhadap Peraturan Perundang-undangan Lainnya.....	71
B. Urgensi Pengangkatan Penjabat Gubernur dari Anggota Polri Menurut Perspektif Teori <i>Maslahah Mursalah</i> Imam Najamuddin Al-Thufi. ...	80
BAB IV PENUTUP	92
A. Simpulan.....	92
B. Saran	94
DAFTAR PUSTAKA.....	95
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	101

ABSTRAK

Wiwin Arifatul Lestari. NIM 15230072, 2015. Judul Pengangkatan Penjabat Gubernur Dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori *Maslahah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi. Skripsi. Jurusan Hukum Tata Negara. Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing Irham Bashori Hasba, M.H.

Kata Kunci: Penjabat Gubernur, Kalangan Polri, *Maslahah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi.

Ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah maka hal yang dilakukan adalah dengan melakukan pengangkatan Penjabat pengganti kepala daerah untuk mengisi kekosongan tersebut. Masalah penjabat (Pj) Gubernur menjadi kontroversi setelah pengangkatan jenderal Polri aktif yakni Asisten Operasi Kapolri Irjen M Iriawan menjadi Pj Gubernur Jawa Barat. Akan tetapi dari pengangkatan tersebut memunculkan problem yang menimbulkan kekhawatiran adanya konflik kepentingan, netralitas birokrasi, dan kegaduhan politik menjelang Pilkada. Adapun untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dalam hal ini adalah Pj. Gubernur maka perlu dikaji terutama dari aspek regulasi dan kewenangannya agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan terkait. Hal ini dikarenakan terdapat banyak peraturan Perundang-undangan yang bersinggungan dan tentunya tidak boleh bertentangan, baik antar satu sama lainnya maupun dengan undang-undang di atasnya.

Adapun permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini adalah tentang sinkronisasi dari pengaturan pengangkatan penjabat gubernur terhadap peraturan perundang-undangan lainnya serta urgensi pengangkatan penjabat gubernur dari anggota Polri menurut perspektif teori *masalah mursalah* Imam Najamuddin al-Thufi.

Penelitian ini termasuk jenis penelitian kepustakaan (*library research*), penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Sedangkan bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Dalam penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif analisis.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara, membuat ketidaksinkronan dan disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur objek norma yang sama. Sedangkan menurut perspektif teori *masalah mursalah* Imam Najamuddin al-Thufi, Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tersebut dibolehkan dan dianggap benar meskipun terdapat pasal yang tidak sesuai dengan norma undang-undang di atasnya, karena tujuannya untuk mewujudkan kemaslahatan apabila nantinya pada Kementerian Dalam Negeri kekurangan pejabat pimpinan tinggi madya eselon I.

ABSTRACT

Wiwin Arifatul Lestari. NIM 15230072, 2015. Title "Appointment of Acting Governor from the Indonesian National Police in the Perspective of the *Maslahah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi". Essay. Constitutional Law Department. Sharia Faculty. State Islamic University Maulana Malik Ibrahim Malang. Advisor Irham Bashori Hasba, M.H.

Keywords: Acting Governor, National Police, *Maslahah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi.

When there is a vacancy in the position of head of the region, what is done is to appoint the Acting Substitute of the Regional Head to fill the vacancy. The Acting Governor's (Pj) problem became a controversy after the appointment of an active National Police general, namely the Chief of Police Operations Assistant Inspector M Iriawan, became the Acting Governor of West Java. However, the appointment raises a problem that raises fears of conflicts of interest, bureaucratic neutrality, and political upheaval ahead of the elections. As for filling in the vacancies of the position of head of region in this case is Acting. The governor needs to be studied primarily from the regulatory aspects and authorities so that there are no overlapping related regulations. This is because there are many laws and regulations that intersect and certainly must not conflict, between each law and the laws above.

The problems discussed in this essay are about the synchronization of the governor's appointment arrangement with other laws and the urgency of the appointment of acting governor of the police member according to the perspective of the *maslahah mursalah* Imam Najamuddin al-Thufi.

This study includes the type of library research (library research), normative legal research, using the approach of legislation (statute approach) and conceptual approach (conceptual approach). While the legal materials used are primary, secondary and tertiary legal materials. This study is using descriptive analysis method.

The conclusion from this study is that the Minister of Home Affairs regulation *No. 1 Year 2018* about leave outside the state's dependents, makes the unsynchronized and disharmony with legislation governing the same norm object. Whereas according to the perspective of *maslahah mursalah* the Imam Najamuddin al-Thufi, the Minister of Home Affairs regulation *No. 1 Year 2018* is allowed even there are articles that are not in accordance with the norms of the law above, because the aim is to realize benefits if there is a shortage of the high leadership of middle echelon 1 in the Ministry of Internal Affairs later.

مستخلص البحث

ويوين عارفة لستاري. 15230072. 2015. الموضوع: إرتفاع الأمر المحافظ من وسط الشرطة في منظور النظرية المسلحة المرسله الإمام نجم الدين الطوفي. البحث العلمي. قسم القانون الدستوري. كلية الشريعة. جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج. المشرف: إرحام بصاري حسبي الماجستير.

الكلمات المفتاحية: الأمر المحافظ، وسط الشرطة، المسلحة المرسله الإمام نجم الدين الطوفي.

إذا حدث الأجواف الأمر الرئيس الإقليمي فسيفعل إرتفاع الأمر البادل الرئيس الإقليمي لإقام ذلك الأجواف. تصبح مشكلة الأمر (ف.ج) المحافظ الضدّ بعد إرتفاع جنرال السريطي الناشط هو الواكل المساعد لعمليات الشرطة ايرجين محمد إريوان يصبح (ف.ج) المحافظ جاوى الغربية. بل، يطلع ذلك الإرتفاع المشكلة التي يطلع الخوف عن الموجود تضارب الثقل، الحياد الروتين، والضجة السياسة قبل إنتخاب النطقة. فلإقام الأجواف الأمر الرئيس الإقليمي هو (ف.ج) المحافظ فيحتاج ان يبحث الخاص من ناحية التنظيم وملكه لكي لايجدث التداخل عن التنظيم المعلق. لأنّ كثيرا من القانون التي تضدّ وطبعا لاتجوز، بين الواحد إلى الآخر أو مع القانون عليها.

المشكلة التي تبحث في هذا البحث العلمي هي عن التناسقية من التنظيم الإرتفاع الأمر المحافظ إلى تنظيم القانون الآخر وأهمية إرتفاع الأمر من عضو السريطي عند منظور النظرية المسلحة المرسله الإمام نجم الدين الطوفي.

يتضمّن هذا البحث من البحث المكتبي، البحث الحكم المعياري، بإستخدام النهج القانون والنهج الخيالي. إذا مادة الحكم التي تستخدم مادة الحكم الابتداعي، الثانوي، والقطاع الثالث. في هذا البحث يستخدم النهج التحليل الوصفي التحليل.

الإستنتاج من هذا البحث هو التنظيم الوزير في البلاد في النمرة 1 العام 2018 عن الإذن الخارج الرسم البلاد، يجعل غير المتزامن، وغير التناسق بالتنظيم القانون الذي ينظّم الموضع المعيار المتساوى. عند منظور النظرية المسلحة المرسله الإمام نجم الدين الطوفي، الأمر الوزير في البلاد النمرة 1 العام 2018 تجوز وتحتسب الصحيحة ولو تكون الفصل الذي لايناسب القانون عليه لأنّ هدفه لإقام المسلحة عند بعدها الوزير في البلاد ينقص الأمر رئيس الأعلى الفريق النسق 1.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum,¹ dengan demikian hukum harus menjadi dasar dan panduan bagi setiap penyelenggaraan pemerintahan. Pada praktik penyelenggaraan pemerintahan negara dilakukan oleh aparatur negara. Hal ini sesuai dengan pendapat Logemann bahwa negara adalah himpunan jabatan-jabatan yang diadakan oleh negara untuk mewujudkan tujuan negara.²

Hukum dasar (konstitusi) Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Konstitusi ini mengamanatkan bahwa

¹ Lihat Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945

² Dahlan Thaib, *"Ketatanegaraan Indonesia Prespektif Konstitusional"*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media, 2009,) h.36.

pelaksanaan pemerintahan di Indonesia senantiasa mengacu pada sistem pemerintah 'negara kesatuan' dengan mengedepankan desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Pembagian daerah mengacu pada Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang,³ sehingga secara tidak langsung memberikan justifikasi mengenai adanya pemerintahan di pusat dan pemerintahan di daerah.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

Pemerintahan di daerah yang direpresentasikan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan perwakilan dari Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan roda pemerintahan di daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 dijelaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang dipilih

³ Lihat Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

⁴ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

secara demokratis.⁵ Pemilihan kepala daerah secara langsung ini dilakukan sejak tahun 2005,⁶ pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada). Kepala Daerah adalah pejabat negara yang diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.⁷ Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pada pemilihan kepala daerah di Indonesia, sudah sering dijumpai adanya kepala daerah yang sedang menjabat (Petahana) mencalonkan diri untuk dipilih kembali pada periode berikutnya dan juga sering terjadi di beberapa daerah baik provinsi atau kabupaten/kota yang masa jabatan kepala daerahnya habis sebelum Pilkada. Ketika terjadi kekosongan jabatan atau dalam arti suatu daerah tidak memiliki kepala daerah definitif maka hal yang dilakukan adalah penunjukan pejabat sementara baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Pada saat pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah petahana maju kembali dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada), ada kewajiban untuk cuti sepanjang masa kampanye. Sesuai Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Istilah pengganti kepala daerah

⁵ Lihat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat (4)

⁶ Kansil dan Christine Kansil, *"Pemerintahan Daerah di Indonesia"*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004) h. 10

⁷ Irfan Setiawan, *"Handbook Pemerintahan Daerah"*, (Yogyakarta: Wahana Resolusi, 2018) h. 70

adalah Penjabat Pelaksana Tugas (Plt). Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, kata Plt berganti menjadi Penjabat Sementara (Pjs). Hal ini bertujuan agar terdapat perbedaan antara cuti kampanye dan berhalangan sementara. Kemudian Penjabat yang selanjutnya disebut dengan Pj akan dipilih ketika akhir masa jabatan (AMJ) selesai tapi pilkada belum digelar, ditambah kepala daerah itu tidak cuti kampanye, maka sampai dilantik kepala daerah baru, posisinya diisi oleh pejabat tinggi madya.

Pada tahun 2018, beberapa gubernur diantara sepuluh daerah yang akan melaksanakan pemilihan gubernur diketahui telah habis masa jabatannya sehingga membutuhkan Pj Gubernur. Daerah yang gubernurnya telah habis masa jabatannya dan akan melaksanakan pemilihan gubernur beberapa diantaranya adalah Sumatera Utara dan Jawa Barat.⁸ Adapun masalah penjabat (Pj) menjadi kontroversi setelah adanya wacana dari Mendagri Tjahjo Kumolo pada Januari 2018 yang mengusulkan Pj Gubernur dari Jenderal Polri aktif. Dua jenderal polisi yang diusulkan Tjahjo adalah Asisten Operasi Kapolri Irjen M Iriawan sebagai Pj Gubernur Jawa Barat menggantikan Ahmad Heryawan. Kemudian Kepala Divisi Profesi dan Pengamanan Irjen Martuani Sorimin menjadi Pj Gubernur Sumatera Utara pada Pilkada 2018.⁹ Pada pertengahan

⁸<http://news.metrotvnews.com/politik/gNQy2VvN-kemendagri-cari-eselon-i-untuk-8-provinsi>, diakses pada tanggal 16 Oktober 2018 Pukul 13:34

⁹<https://news.detik.com/berita/3834890/2-polisi-diusulkan-jadi-pj-gubernur-fahri-menimbulkan-kecurigaan>, diakses Pada tanggal 17 Oktober 2018 Pukul 02:30

Februari, pemerintah melalui Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menkopolhukam), menyatakan bahwa rencana itu dibatalkan lantaran memicu polemik dan kecurigaan publik. Beberapa bulan setelah pembatalan rencana itu, Iriawan yang diproyeksikan menjadi Pj Gubernur Jawa Barat dimutasi dari jabatannya sebagai Asisten Operasi Kapolri di Mabes Polri ke Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas) sebagai Sestama.¹⁰ Proses mutasi ini yang ternyata kemudian dimanfaatkan Mendagri Tjahjo Kumolo untuk memuluskan langkah Iriawan menjadi Pj Gubernur Jawa Barat, yang kemudian pada pertengahan Juni Iriawan dilantik sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat. Sedangkan Irjen Martuani Sormin yang tidak dipindahkan di jabatan struktural tidak dapat diangkat sebagai Pj. Gubernur Aceh.

Direktur Eksekutif Parameter Politik Adi Prayitno berpendapat bahwa kebijakan yang diambil Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) untuk tetap melantik Komjen Pol M Iriawan sangat kontradiktif dengan apa yang disampaikan Menkopolhukam beberapa bulan sebelumnya. Menurutnya, pengangkatan Pj memang merupakan kewenangan Mendagri, tapi bukan berarti tidak melakukan seleksi untuk menaruh calon yang setidaknya tidak mengundang kegaduhan, padahal terdapat banyak pejabat eselon 1 di jajaran Kemendagri yang memiliki kapasitas dan kompetensi cukup untuk diangkat

¹⁰<https://tirto.id/cara-mendagri-muluskan-langkah-iriawan-sebagai-pj-gubernur-jabar-cMwX>, diakses pada 12 Februari 2019 Pukul 12:53

sebagai penjabat gubernur.¹¹ Karena keinginan pemerintah itu kemudian seolah-olah ada pengondisian untuk bisa menempatkan yang bersangkutan terkait pemenuhan persyaratan sehingga legalitasnya sebagai Pj Gubernur tidak bertentangan dengan Undang-undang.

Menurut Kepala Pusat Penerangan Kemendagri Arief M Edie, salah satu dasar pengusulan nama Pj Gubernur adalah faktor kerawanan dan dari sisi stabilitas keamanan, untuk itu dibutuhkan koordinasi dan komunikasi yang baik sehingga diperlukan Pj Gubernur dari kalangan Polri.¹² Menurut Arief M Edie Pj Gubernur dari unsur Polri aktif bisa lebih mudah melakukan koordinasi pengamanan di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya. Adapun posisi Pj. Gubernur dianggap rentan jika diisi Sekretaris Daerah (Sekda) setempat. Hal ini karena kekhawatiran adanya politisasi birokrasi sehingga tidak menunjuk pejabat lokal untuk mengisi posisi Pj. Gubernur di wilayah di mana Pilkada berlangsung.¹³ Selain itu, ditunjuknya Jenderal Polri sebagai Pj. Gubernur karena dianggap netral dan lebih mudah dimonitor oleh masyarakat serta lebih unggul dalam menjaga keamanan daerah penyelenggara Pilkada. Pernyataan tersebut mendapat komentar negatif dari Direktur Imparsial, Al Araf yang berpendapat bahwa penjagaan keamanan suatu wilayah menjadi tanggung jawab utama aparat keamanan di daerah, bukan tanggung jawab gubernur atau

¹¹<https://tirto.id/inkonsistensi-pemerintah-soal-pj-gubernur-dari-perwira-aktif-cMzh>, diakses pada 12 Februari 2019 Pukul 12:53

¹² <http://news.liputan6.com/read/3238813/dasar-hukum-mendagri-tunjuk-2-jenderal-polisi-jadi-plt-gubernur>, diakses Pada tanggal 17 Oktober 2018 Pukul 02:13

¹³ Dewi Sendhikasari D. "Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri" Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Vol. X, No. 03/01/Puslit/ Februari/2018, hlm. 25

Pj Gubernur, yang terdepan mengendalikan keamanan, harusnya Kapolda sehingga mereka yang lebih bertanggungjawab daripada Pj Gubernur.¹⁴

Berbanding terbalik dengan pendapat diatas, kondisi Pilkada DKI Jakarta 2017 sempat mengkhawatirkan terutama masalah keamanan ibu kota, akan tetapi, Kemendagri menunjuk Plt dari kalangan sipil yaitu Sumarsono yang menjabat sebagai Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri.¹⁵ Kehadiran Sumarsono sebagai Plt Gubernur DKI Jakarta kala itu dianggapnya sukses, terbukti Pilkada DKI 2017 dianggap berjalan aman, di ibu kota meskipun banyak terjadi demonstrasi yang besar.

Salah satu alasan utama pengangkatan Iriawan sebagai Pj. Gubernur tersebut menurut hemat penulis adalah karena “yurisprudensi politik” yaitu terobosan politik kebijakan yang dilakukan Mendagri untuk mengangkat Purnawirawan petinggi TNI yaitu Mayjen TNI AD Soedarmo sebagai Plt Gubernur Aceh pada Pilkada 2016,¹⁶ serta petinggi Polri yaitu Purnawirawan Irjen Pol Carlo Brix Tewu diangkat sebagai Plt Gubernur Sulawesi Barat pada Pilkada 2017, melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 143/P/2016 tentang Pengesahan Pemberhentian dengan Hormat Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Barat dan Pengangkatan Plt. Gubernur Sulawesi Barat.¹⁷

Pertimbangan mengangkat kedua petinggi TNI dan Polri pada saat itu

¹⁴ Dewi Sendhikasari D. “Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri” Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Vol. X, No. 03/01/Puslit/ Februari/2018, hlm. 25

¹⁵ <https://tirto.id/wapres-jk-komentari-pro-kontra-penunjukan-pj-gubernur-dari-polri-cD2S>, diakses pada tangga; 12 Februari 2019 Pukul 22:09

¹⁶ <http://aceh.tribunnews.com/2018/02/12/polri-dan-godaan-kekuasaan-sipil>, diakses pada tangga; 11 Februari 2019 Pukul 12:21

¹⁷ <http://aceh.tribunnews.com/2018/02/12/polri-dan-godaan-kekuasaan-sipil>, diakses pada tangga; 11 Februari 2019 Pukul 12:11

didasarkan atas pertimbangan potensi konflik kedua daerah tersebut dan disertai harapan terciptanya koordinasi yang lebih mudah dibandingkan jika dijabat oleh mereka yang bukan dari unsur institusi keamanan. Berdasarkan Keppres tersebut diatas pengangkatan Pj. Gubernur tidak harus berasal dari Pejabat Kemendagri, oleh karena itu Mendagri Tjahjo Kumolo menerbitkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara yang memperbarui aturan sebelumnya. Pasal 4 ayat (2) Permendagri tersebut disebutkan bahwa Pj. Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkungan pemerintah pusat/provinsi.¹⁸ Adanya Keppres tersebut juga menjadi salah satu alasan hukum (*legal opinion*) bahwa seorang perwira tinggi Polri aktif dapat ditunjuk menjadi pejabat pada jabatan sipil khususnya jika ada alasan yang logis yaitu potensi “kerawanan” dalam keberlangsungan Pilkada suatu daerah.¹⁹

Keputusan Mendagri Tjahjo Kumolo yang mengangkat Kapolri Irjen M Iriawan sebagai Pj Gubernur Jawa Barat menimbulkan polemik serta kekisruhan politik. Berbagai kritik dan penolakan muncul dari berbagai kalangan, beberapa diantaranya muncul dari sejumlah fraksi di DPR yang menyuarakan akan mengajukan hak angket atas pengangkatan dua perwira tinggi Polri.²⁰ Problemnya, pelantikan Komjen Pol Iriawan bukan semata masalah aturan perundang-undangan saja, melainkan netralitas pejabat negara

¹⁸ Dewi Sendhikasari D. “Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri” Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Vol. X, No. 03/01/Puslit/ Februari/2018, hlm. 27

¹⁹ <http://nasional.kompas.com/read/2018/01/26/23505851/mendagri-sebut-presiden-jokowi-setu-jenderal-polisi-jadi-penjabat-gubernur> , diakses Pada tanggal 17 Oktober 2018 Pukul 01:45

²⁰ Nur Rohim Yunus, “Pengangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah”, ‘ADALAH Buletin Hukum & Keadilan, Volume 2 Nomor 6e 2018, h. 60

dalam proses politik yang tengah berlangsung di Jawa Barat. Pengangkatan Iriawan bakal menimbulkan rasa khawatir mengingat rekam jejak Iriawan yang kerap menjadi pengaman kepentingan penguasa, serta berasal dari institusi yang sama dengan salah satu kandidat Pilgub di Jawa Barat yang diusung PDI Perjuangan yaitu TB Hassanudin dan Anton Charliyan mantan Kapolda Jawa Barat. Sementara Tjahjo Kumolo adalah menteri yang berasal dari partai PDI Perjuangan.²¹ Alasan Mendagri memilih Iriawan yakni untuk mencegah konflik, tidak tepat karena masalah penanganan konflik maupun gangguan keamanan merupakan tugas dari aparat penegak hukum. Untuk itu akan lebih arif dan bijak jika dipilih figur netral dan negarawan.²² Penanganan yang tidak tepat berpotensi membawa virus ketidak-netralan pemerintah.

Adapun dasar hukum yang dijadikan rujukan pembenaran kebijakan pengangkatan Iriawan sebagai Pj. Gubernur adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dalam Pasal 201 Ayat (10) yang berbunyi *“untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat pejabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan*

²¹<https://www.rappler.com/indonesia/berita/205829-prediksi-analisis-pilgub-jabar-menerka-akhir-perebutan-kursi-jabar-1>, diakses Pada tanggal 17 Oktober 2018 Pukul 01:49

²² <https://tirto.id/inkonsistensi-pemerintah-soal-pj-gubernur-dari-perwira-aktif-cMzh>, diakses pada tanggal; 11 Februari 2019 Pukul 10:05

*gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku*²³. Jika dilihat dari penjelasan pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang dimaksud dengan jabatan tinggi madya adalah²⁴

“Jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara”.

Selain itu, dasar hukum yang digunakan adalah Pasal 4 Ayat (2) Permendagri No. 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Permendagri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota, yang sebelumnya berbunyi: *“(2) Pelaksana Tugas Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementrian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi”*. Dirubah menjadi *“(2) Pjs gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah provinsi”*. Perubahan tersebut secara mendasar telah mengubah norma sebelumnya yang diatur dalam ketentuan Permendagri No.

²³ Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang,

²⁴ Lihat Penjelasan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara.

74 Tahun 2016 dengan merubah Frasa “*Kementerian Dalam Negeri*”²⁵ diperluas maknanya menjadi “*...setingkat dilingkup pemerintah pusat...*” yang berarti semua kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, serta kelembagaan negara di tingkat nasional dapat ditunjuk sebagai Pj Gubernur tanpa memerhatikan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) maksud dan tujuan pembentukan kelembagaan negara sebagai perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, dan mengindikasikan pejabat tersebut berasal dari kepolisian Republik Indonesia. Perubahan frasa inilah menjadi pangkal masalah sebenarnya.

Dari seluruh uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa penunjukan anggota Polri aktif tidak tergolong sebagai jabatan pimpinan tinggi madya untuk menjadi Pj. Gubernur. Akan tetapi karena setelah dikeluarkannya Surat Telegram Kapolri Nomor: ST/663/III/KEP/2018, terkait penugasan Komjen Pol M Iriawan untuk menjabat sebagai Sestama Lemhanas, yang mana dari penugasan itu dapat melegalkan jalannya untuk menjadi Pj. Gubernur Jawa Barat, serta berdasarkan alasan pengangkatan Irjen Pol. Carlo Tewu sebagai Pj. Gubernur Sulawesi Barat berdasarkan Keppres No. 143/P/2016, bahwa seorang pengangkatan Pj. Gubernur tidak harus berasal dari pejabat Kemendagri serta diperbolehkannya perwira tinggi Polri aktif untuk diangkat menjadi Pj. Gubernur khususnya jika ada alasan yang logis yaitu potensi “*kerawanan*” dalam keberlangsungan Pilkada suatu daerah, maka dalam hal ini Mendagri telah melakukan ijtihad politik. Ijtihad politik adalah kegiatan seseorang atau

²⁵ Permendagri No. 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota

sekelompok orang mencurahkan seluruh kemampuan dan pikiran dengan sungguh-sungguh dalam memilih dan menetapkan kebijakan negara, salah satunya dengan jalan memilih pimpinan negara.²⁶

Adapun ijtihad politik Mendagri yakni dengan mengeluarkan kebijakan berupa peraturan yang dapat meloloskan anggota Polri aktif menjadi Pj. Gubernur, memunculkan problem yang tidak hanya menimbulkan kekhawatiran adanya konflik kepentingan, netralitas birokrasi, dan kegaduhan politik menjelang Pilkada, namun ijtihad politiknya tersebut perlu dikaji, terutama dari aspek regulasi dan kewenangannya agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan terkait.

Permasalahan hukum tersebut dalam perspektif Islam berkaitan dengan *fiqh siyasah*. Hukum Tata Negara Islam atau *fiqh siyasah* adalah ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.²⁷

Secara umum metode kajian dalam *fiqh siyasah* tidak berbeda jauh dengan metode yang digunakan dalam mempelajari *fiqh* pada umumnya, yaitu seperti *Ijma'*, *Qiyas*, *al-Maslahah al-Mursalah*, *saad al-dzariah* dan *Fath al-dzariah*, *al 'Adah*, *al-Istihsan* dan kaidah-kaidah *fiqhiyyah*.²⁸ Dari keenam konsep yang ada dalam *Fiqh Siyasah* tersebut, penelitian ini lebih

²⁶<http://www.nu.or.id/post/read/92209/ijtihad-politik-demokrasi-kemanusiaan,dikases> pada tanggal 17 Februari 2019 Pukul 12:19

²⁷ Jeje Abdul Rojak, "*Hukum Tata Negara Islam*", (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014) h. 6

²⁸ A. Djazuli, "*Fiqh Siyasah*", (Bandung: Pustaka Media, 2003) h. 32

menggunakan konsep *Maslahah Mursalah* karena konsep ini dianggap cocok dan tepat serta dapat dijadikan dasar dalam menetapkan hukum melalui analisa dan pembahasan yang mendalam sehingga penetapan hukum terhadap masalah benar-benar memberi manfaat dan menghindarkan mudarat.

Adapun di kalangan ahli *Ushul* terjadi beberapa perbedaan pandangan tentang substansi dari *masalahah mursalah*, terkait dengan bagaimana kebasahan *masalahah mursalah* sebagai salah satu sumber hukum dan bagaimana aplikasinya dalam legislasi hukum Islam. Salah satunya adalah pandangan *masalahah mursalah* menurut Al-Thufi.

Al-Thufi yang terkenal dengan konsep *maslahatnya*, bagi kalangan peneliti hukum Islam saat ini, bergerak sangat progresif dan inovatif yaitu mempergunakan *masalahah mursalah* sebagai landasan hukum meskipun harus mendahulukannya dari *nash* dan *ijma* jika terjadi pertentangan dengan *nash* dan *ijma*'. Jadi *maslahat* menduduki tempat terkuat dalam *berhujjah*.²⁹

Al-Thufi berpendapat bahwa prinsip *maslahat* dapat membatasi (*takhsis*) Al-Qur'an, Sunnah dan *Ijma*', jika penerapan *nash* Al-Qur'an, Sunnah dan *Ijma*' itu akan menyusahkan manusia.³⁰ Akan tetapi, ruang lingkup dan bidang berlakunya pola *maslahat* tersebut hanyalah pada bidang *muamalat* dan adat istiadat.³¹ Sehingga menurut hemat penulis juga dapat digunakan dalam pengangkatan seorang pemimpin.

²⁹ M Zainal Abidin, "*Konsep Maslahah al-Thufi dan Signifikannya Bagi Dinamisasi Hukum Islam*", *Syariah Jurnal Ilmu Hukum* VII no. 1 Juni 2007, h. 25

³⁰ Nur A. Fadhil Lubis, "*Hukum Islam Dalam Kerangka Teori Fikih dan Tata Hukum Indonesia*", (Medan: Pustaka Widyasarana, 1995), h. 34

³¹ Nur A. Fadhil Lubis, "*Hukum Islam Dalam Kerangka Teori Fikih dan Tata Hukum Indonesia*"..., h.35

Dari paparan tersebut jelas, bahwa *masalah mursalah* adalah salah satu landasan pengambilan (*istinbath*) hukum Islam yang hampir setiap ulama madzhab memanfaatkannya. Namun ternyata, menurut sebagian ulama *ushul*, metodologi *istinbath* hukum ini dieksplorasi secara bebas oleh Imam Najamuddin al-Thufi yang pada akhirnya melahirkan suatu konsep yang kini banyak diikuti cendekiawan kontemporer. Dalam Penelitian ini penulis secara khusus akan membahas tentang pandangan al-Thufi tentang aplikasi teori *masalah mursalahnya* terhadap urgensi pengangkatan pejabat Gubernur dari kalangan Polri.

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis sangat tertarik untuk melakukan kegiatan penelitian dengan Judul: "Pengangkatan Pejabat Gubernur dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori *Maslahah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi"

B. Rumusan Masalah

Setelah penulis paparkan latar belakang masalah di atas, maka dapat ditarik satu rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana Sinkronisasi Pengaturan Pengangkatan Pejabat Gubernur dari kalangan Polri dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana Urgensi Pengangkatan Pejabat Gubernur dari Anggota Polri Menurut Perspektif Teori *Maslahah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi ?

C. Tujuan Penelitian

Pada Rumusan masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Sinkronisasi Pengaturan Pengangkatan Pejabat Gubernur dari kalangan Polri dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia
2. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi pengangkatan pejabat gubernur dari anggota Polri menurut perspektif teori *masalah mursalah* imam najamuddin al-thufi.

D. Manfaat Penelitian

Sebuah penelitian dilakukan untuk dapat memberikan manfaat yang baik bagi bidang-bidang yang berhubungan dengan penelitian ini, maka manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara Teoritis
 - a) Penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah pengembangan pengetahuan hukum serta diharapkan mampu memberikan kontribusi ide atau gambaran teoritis tentang Pengisian Pejabat Sementara Pengganti Gubernur.
2. Manfaat Secara Praktis
 - a) Bagi pemerintah dapat memberikan masukan khususnya Kemendagri dalam mengambil keputusan terkait pengangkatan Pejabat Sementara Pengganti Gubernur serta sebagai bahan

rujukan, pertimbangan dan pemikiran dalam rangka mengoptimalisasikan penyelenggaraan pemerintahan.

- b) Bagi masyarakat, diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang Penunjukan Penjabat Sementara Pengganti Gubernur yang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- c) Bagi akademisi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan dapat memberikan penambahan pengetahuan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya tentang Penunjukan Penjabat Sementara Pengganti Gubernur, sehingga peneliti lain dapat menjadikan penelitian ini sebagai sumber penelitiannya, baik di jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Syari'ah, atau dalam skala yang lebih luas.

E. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan penjelasan atas konsep atau variable penelitian yang ada dalam judul penelitian. Adanya penjelasan ini sangat berguna untuk memahami dan membatasi dengan jelas penafsiran penulis maupun pembaca agar penelitian ini dapat tetap terfokus sesuai dengan kajian yang diharapkan. Beberapa istilah yang dirasa perlu penjelasan diantaranya yaitu:

a. Penjabat Gubernur

Penjabat adalah seorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan dimana jabatan tersebut tidak diduduki oleh

seorangpun (kekosongan jabatan). Penjabat Gubernur akan dipilih ketika kepala daerah yang telah memasuki masa akhir jabatan tapi pilkada belum digelar.³² Pejabat Gubernur adalah pejabat tinggi madya yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas Gubernur. Penjabat Gubernur diangkat oleh presiden dan dilantik Mendagri.

b. Masalah Mursalah

Maslahah Mursalah merupakan hukum dalam hal-hal yang sama sekali tidak disebutkan dalam al-Qur'an maupun Sunnah, dengan pertimbangan untuk kemaslahatan atau kepentingan hidup manusia yang bersendikan pada asas menarik manfaat dan menghindari kerusakan.³³

F. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data yang konkrit sebagai data dalam penelitian ini, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*) atau penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum seringkali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang

³² <https://news.detik.com/berita/d-3835590/begini-beda-plt-dan-penjabat-gubernur>, diakses pada 27 Maret 2019 pukul 21:59

³³ Amin Farih, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*. (Semarang: Walisongo Press 2008) hlm. 17

dianggap pantas.³⁴ Penelitian hukum normatif merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi sehingga diperoleh argumentasi, teori atau konsep baru untuk menyelesaikan masalah.³⁵

Penelitian hukum normatif yang dikaji dalam penelitian ini adalah berfokus pada norma hukum positif terkait sinkronisasi pengaturan pengangkatan pejabat gubernur dari kalangan polri dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia serta menganalisis terkait urgensi pengangkatan pejabat gubernur dari anggota polri menurut perspektif teori *maslahah mursalah* Imam Najamuddin al-Thufi.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan yaitu pendekatan yang menelaah semua perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.³⁶

Hasil penelaahan undang-undang tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini menggunakan beberapa bahan pengkajian perundang-undangan, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23

³⁴ Amirudin dan Zainal Asikin, *"Pengantar Metode Penelitian Hukum"*, (Jakarta: PT rajaGrafindo persada, 2004), hlm. 118

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, *"Penelitian Hukum"*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm 35

³⁶ Salim dan Erlis Septiana Nurbani, *"Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi"* (Jakarta: PT rajaGrafindo persada, 2016), hlm. 17

Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang menelaah konsep yang berdasarkan atas pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.³⁷ Penelitian ini penulis akan melakukan studi konsep terkait pandangan *masalah mursalah* Imam Najmuddin al-Thufi terkait urgensi pengangkatan Pejabat Gubernur dari kalangan Polri, yang nantinya dapat memberikan kontribusi khazanah keilmuan serta pemahaman yang komprehensif.

³⁷ Salim dan Erlis Septiana Nurbani, “Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi”..., h. 19

3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ada tiga jenis, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mencakup ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.³⁸ Bahan hukum primer yang digunakan penulis adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian, diantaranya adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- 6) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang

³⁸ Amirudin dan Zainal Asikin, “*Pengantar Metode Penelitian Hukum*”..., h. 118

Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.³⁹ Bahan hukum tersebut diperoleh dari penelusuran buku-buku dan artikel-artikel yang berkaitan dengan penelitian ini dan memberikan penjelasan mendalam mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah buku-buku, jurnal, skripsi, tesis, dan disertasi serta artikel ilmiah dan tulisan di internet yang terkait dengan penelitian ini, yang sumber referensinya jelas.

c. Bahan Tersier

Merupakan bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder,⁴⁰ seperti Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pada bagian ini dijelaskan urutan kerja, alat, dan cara pengumpulan bahan hukum primer, sekunder maupun tersier yang disesuaikan dengan pendekatan penelitian, karena masing-masing pendekatan memiliki prosedur dan teknik yang berbeda. Metode pengumpulan bahan hukum primer dalam

³⁹ Amirudin dan Zainal Asikin, *"Pengantar Metode Penelitian Hukum"...*, h.119

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet-3, (Jakarta : UI Press, 1986) h. 52

penelitian normatif antara lain dengan melakukan penentuan bahan hukum, inventarisasi bahan hukum yang relevan, dan pengkajian bahan hukum,⁴¹ yakni melalui studi literatur hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan terkait yang dikelompokkan berdasarkan level atau hierarki peraturan perundang-undangan. Pada pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengumpulkan, membaca, menelaah dan mencatat beberapa bahan hukum yang relevan yaitu literatur-literatur, karya ilmiah (hasil penelitian), majalah, surat kabar, dan jurnal ilmiah yang terkait dengan penelitian ini. Adapun pengumpulan bahan hukum tersier yakni melalui penelaahan pustaka, baik secara manual maupun elektronik melalui internet, hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan kerangka teori dari hasil pemikiran para ahli kemudian dilihat relevansinya dengan fakta yang terjadi di lapangan yang kemudian diolah sesuai dengan teknik analisis bahan hukum.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan melakukan penelusuran terhadap bahan-bahan hukum yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang menjadi kajian dalam penelitian ini.⁴² Setelah semua bahan hukum telah terkumpul baik primer, sekunder, maupun tersier, langkah selanjutnya akan disusun dalam suatu susunan yang komprehensif,

⁴¹ Tim Penyusun Pedoman Penelitian Karya Ilmiah Fakultas Syariah, “*Pedoman Penelitian Karya Ilmiah*”. (Malang: UIN Press, 2012) hlm. 22

⁴² Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, “*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*”, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006) h. 13

untuk selanjutnya akan dibuat deskripsi dan kemudian akan dianalisis secara yuridis kualitatif dengan berpedoman pada norma-norma (aturan-aturan) hukum yang ada. Analisis akan dilakukan baik terhadap bahan hukum primer, sekunder dan tersier, agar hasil analisis ini merupakan suatu deskripsi analitis yang komprehensif.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis bahan hukum metode penafsiran (interpretasi). Interpretasi hukum terjadi, apabila terdapat ketentuan undang-undang yang secara langsung dapat diterapkan pada kasus konkret yang dihadapi, atau metode ini dilakukan dalam hal peraturannya sudah ada, tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwa konkret atau mengandung arti pemecahan atau penguraian akan suatu makna ganda, norma yang kabur (*vage normen*), konflik antar norma hukum (*antinomy normen*), dan ketidakpastian dari suatu peraturan perundang-undangannya pun masih tetap berpegang pada bunyi teks tersebut.⁴³ Ketentuan yang belum jelas atau multitafsir suatu produk hukum berupa peraturan perundang-undangan akan menimbulkan permasalahan, sehingga untuk mengatasi hal tersebut perlu dilakukan penafsiran terhadap ketentuan tersebut akan memudahkan untuk mengetahui maksud dan tujuan dari penyusunan undang-undang terhadap peraturan yang dikeluarkan tersebut.

Penafsiran yang digunakan pada penelitian ini adalah penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis serta penafsiran autentik. Penafsiran gramatikal merupakan penafsiran untuk mengetahui makna ketentuan

⁴³ Jazim Hamidi, "*Hermeneutika Hukum*", (Yogyakarta: UII Press, 2005) h. 52

undang-undang dengan menguraikan bahasa, susunan kata atau bunyinya. Penafsiran sistematis merupakan penafsiran undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan dengan menghubungkan undang-undang lain. Penafsiran autentik adalah penjelasan yang diberikan oleh undang-undang dan terdapat dalam teks undang-undang.⁴⁴ Penafsiran merupakan kegiatan penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks-teks hukum yang digunakan untuk menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.⁴⁵

Bahkan teks undang-undang itu tidak pernah jelas dan selalu membutuhkan penafsiran. Barangsiapa yang mengatakan bahwa teks undang-undang sudah sangat jelas, sehingga tidak membutuhkan interpretasi lagi, sebenarnya yang mengatakan demikian sudah melakukan interpretasi sendiri. Pernyataan tentang jelasnya teks, sudah merupakan hasil interpretasi terhadap teks tersebut.⁴⁶ Penafsiran perundang-undangan ini digunakan oleh penulis untuk mengkaji dan menganalisis berbagai bahan hukum yang telah dikumpulkan penulis, sehingga penulis dapat menafsirkan berbagai norma hukum untuk menjawab permasalahan yang diteliti yakni terkait dengan sinkronisasi pengaturan pengangkatan pejabat gubernur terhadap peraturan perundang-undangan lainnya.

⁴⁴ Soedikno Mertokusumo, *"Mengenal Hukum Suatu Pengantar"*, (Yogyakarta: Liberty, 2003) h. 170-172

⁴⁵ Jimly Asshidiqie, *"Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara"*, (Jakarta: InHilco, 2006) h. 273

⁴⁶ Achmad Alie, *"Menguak Tabir Hukum"*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2002) h. 146-147

H. Sistematika Penulisan

Skripsi disusun dengan sistematika yang terbagi dalam lima bab. Masing-masing bab terdiri dari atas beberapa sub bab guna lebih memperjelaskan ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut:

Bab pertama, Menyajikan pendahuluan yang di dalamnya membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua menyajikan tunjauan pustaka yang didalamnya memuat penelitian terdahulu, kerangka teori terkait dengan teori hierarki perundang-undangan, teori pengangkatan pejabat Gubernur serta teori *masalah mursalah* Imam Najamddin al-Thufi.

Bab ketiga hasil dan pembahasan. Pembahasan pertama yakni terkait sinkronisasi pengaturan pengangkatan pejabat gubernur dari kalangan polri dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pembahasan kedua yakni menjelaskan terhadap urgensi pengangkatan pejabat gubernur dari kalangan Polri perspektif teori *masalah mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi.

Bab keempat, merupakan bab penutup yang mana berisi kesimpulan dan saran serta akan dilengkapi dengan daftar pustaka dan lampiran-lampiran yang memberikan manfaat pada penelitian ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan ini pada dasarnya merupakan sebuah penelitian lanjutan dari beberapa penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya. Hasil dari penelitian ini nantinya juga diharapkan dapat melengkapi penelitian-penelitian tersebut baik dalam mendukung hasil penelitian maupun memberikan verifikasi terhadapnya. Sebagai gambaran tentang originalitas penelitian ini, maka penulis akan menguraikan beberapa hasil penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan tema dan titik singgung dengan penelitian ini. Bagian ini juga dimaksudkan untuk menghindari adanya pengulangan kajian terhadap materi yang sama.

Adapun beberapa penelitian terdahulu yang telah dilakukan pada bidang kajian ini dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Hanfree Bunga' Allo,⁴⁷ Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2016, dalam skripsinya yang berjudul *“Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur”*, Dalam skripsi tersebut peneliti memperoleh informasi terkait proses pengangkatan penjabat kepala daerah oleh gubernur dan mengetahui faktor yang mempengaruhi terjadinya proses pengangkatan penjabat kepala daerah oleh gubernur.
2. Nandang Alamsah Deliarnoor,⁴⁸ 2015. Dalam penelitian *“Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)”*. Jurnal ini meneliti tentang permasalahan pelaksana tugas (plt) dalam masa transisi pemerintahan (pra dan pasca Pilkada serentak). Pilkada serentak memiliki permasalahan ketika ada kekosongan jabatan Kepala Daerah definitif yang nantinya akan diganti oleh pelaksana tugas. Penelitian ini menjelaskan bahwa ada beberapa daerah yang akan dipimpin oleh plt selama kurang lebih dua tahun. Kewenangan plt yang terbatas akan mengakibatkan terhambatnya roda pemerintahan, sehingga perlu diatur peraturan yang tegas mengenai

⁴⁷ Hanfree Bunga' Allo. *“Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur”*. Hukum Administrasi Negara. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Makassar, 2016.

⁴⁸ Nandang Alamsah Deliarnoor,. *“Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)”*. 2015, Jurnal Ilmu Pemerintahan. Vol. 1 No. 2.

plt, baik itu berkaitan dengan wewenangnya maupun perlindungan hukumnya.

3. Hasil Penelitian oleh Mahropiono 2016.⁴⁹ Yang berjudul “*Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur (Studi Jabatan Gubernur DKI Jakarta)*”. Penelitian ini menjelaskan tentang pengaturan pengisian kekosongan jabatan Gubernur di Provinsi DKI Jakarta. Dalam jurnal tersebut, penulis memperoleh informasi bahwa Pergantian Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah di Provinsi DKI Jakarta, menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Dari beberapa penelitian terdahulu diatas, penulis mensistematiskannya dalam bentuk tabel dengan tujuan untuk mempermudah pembacaan, sebagai berikut:

No	Nama/Fakultas/Perguruan Tinggi/ Tahun	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Persamaan	Perbedaan
1.	Hanfree Bunga' Allo, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2016	“Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur”	a. Bagaimakah proses pengangkatan penjabat kepala daerah oleh Gubernur? b. Apakah faktor yang mempengaruhi	Sama-sama membahas tentang pengangkatan penjabat kepala daerah	• Lebih menekankan proses pengangkatan penjabat kepala daerah yakni bupati oleh gubernur dan faktor

⁴⁹Mahropiono, “*Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur (studi jabatan Gubernur DKI Jakarta)*”, Badamai Law Journal, Vol. 1, Issues 2, September 2016

			proses pengangkatan penjabat kepala daerah ?		yang mempengaruhi terjadinya proses pengangkatannya • Penelitian yang digunakan adalah empiris.
2.	Nandang Alamsah Deliarnoor, 2015,	“Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)”	a. Siapakah yang berhak mengangkat plt jika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah selama masa transisi? b. Apa saja kualifikasi dari plt yang diangkat serta sampai dimana batas kewenangan plt? c. Apa yang dilakukan jika selama masa transisi diperlukan suatu kebijakan strategis, namun masih dijabat oleh plt? d. Apa sanksi yang diberikan kepada plt yang melakukan sesuatu diluar kewenangan? e. Bagaimana perlindungan hukum bagi plt dalam	Sama-sama membahas tentang Pengangkatan Plt/Pj Gubernur	• Lebih menekankan terkait dengan wewenang dan perlindungan hukum yang dimiliki oleh Penjabat Gubernur secara umum. • Penelitian yang digunakan adalah empiris.

			melaksanakan tugasnya?		
3.	Mahropiono, LPMP Propinsi Kalimantan Selatan 2016	“Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur (Studi Jabatan Gubernur Di DKI Jakarta)”	a. Bagaimana mekanisme pergantian dan/atau pengisian jabatan gubernur DKI Jakarta menurut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia? b. Bagaimana pergantian dan/atau pengisian jabatan gubernur dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015?	Sama-sama membahas tentang pengisian kekosongan Jabatan Gubernur.	• Lebih menekankan kepada pengaturan pengisian kekosongan jabatan Gubernur di Provinsi DKI Jakarta. • Dalam ruang lingkup DKI Jakarta Berbeda landasan hukumnya (<i>legal standing</i>).

B. Kerangka Teori

1. Teori Hierarki Perundang-Undangan

Pembahasan tentang peraturan perundang-undangan seringkali tidak bisa dilepaskan dari teori hierarki norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen berpendapat bahwa

norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis dalam bentuk suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipoteses dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).⁵⁰ Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma dan tidak lagi dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, akan tetapi norma dasar tersebut ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan dasar dari pembentukan norma-norma dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.⁵¹ Maka dapat disimpulkan bahwa norma tertinggi tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi karena jika norma tertinggi tersebut dibentuk berdasarkan norma yang ada diatasnya lagi, maka norma tersebut bukan merupakan norma yang tertinggi. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah *superior*, sedangkan norma yang dibuat adalah *inferior*. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

Seperti yang diungkapkan oleh Hans Kelsen bahwa norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus

⁵⁰ Sirajuddin dan Winardi, "*Dasar-dasar Hukum Tata Negara*", (Malang: Setara Press, 2015) h. 12

⁵¹ Eka N.A.M. Sihombing, "*Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat*" Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 16 No. 1, Maret 2016, h. 99

berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen, norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak),⁵² contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu bahwa norma memiliki dua wajah yakni norma mengadahi kebawah atau bersumber pada norma dibawahnya serta norma mengadahi keatas atau bersumber pada norma diatasnya. Akibat dari teori ini, suatu norma mempunyai masa berlakunya tergantung pada norma diatasnya, sehingga apabila norma diatas dicabut maka norma-norma yang berada dibawahnya tidak berlaku lagi atau terhapus.⁵³

Berdasarkan sifat dari alasan keabsahannya, menurut Hans Kelsen terdapat dua jenis sistem norma yang bisa dibedakan yakni sistem norma statis dan sistem norma dinamis.⁵⁴ Sistem norma statis adalah norma yang absah berdasarkan kekuatan isinya atau sistem yang melihat suatu norma dari segi materi muatan norma itu sendiri. Isinya menunjukkan kualitas yang terbukti secara langsung menjamin keabsahannya. Sedangkan sistem norma dinamis adalah sistem yang

⁵² Mhd. Yusrizal Adi Syaputra, “Kajian Yuridis Terhadap Penegasan Hiearaki Peraturan Perundangundangan Di Indonesia Dalam Perspektifstufen Theorie”. Mercatoria Vol.9No.2/Desember2016. h. 98

⁵³ Shandra Lisy Wandasari, Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Mewujudkan Pengurangan Risiko Bencana. Unnes Law Journal, Vol 2. 2013 hlm. 147.

⁵⁴ Hans Kelsen, “Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif”, (Bandung: Nusamedia 2007) h. 218.

melihat suatu norma yang pembentukannya sesuai dengan prosedur oleh yang ditentukan kontitusi atau dengan perkataan lain norma dalam perspektif sistem norma dinamis adalah norma yang diciptakan oleh otoritas yang berwenang untuk membentuk norma positif yang sudah pasti norma tersebut bersumber dari norma yang ada diatasnya atau yang lebih tinggi.⁵⁵ Kewenangan pembuatan norma tersebut merupakan suatu delegasi. Norma yang membentuk kekuasaan didelegasikan dari suatu otoritas kepada otoritas yang lain. otoritas yang pertama adalah otoritas yang lebih tinggi, otoritas yang kedua adalah otoritas yang lebih rendah.

Dari uraian sistem norma dinamis sebagaimana diatas terlihat bahwasannya organ-organ negara yang memiliki kewenangan dalam membentuk peraturan dapat ditelusuri keabsahannya melalui suatu hubungan kelembagaan yang hierarkis. Sistem ini dapat dipahami sebagai suatu konsekuensi dari karakter pembentukan norma hukum yang berjenjang atau hierarki. Hierarki tersebut menurut perspektif sistem norma dinamis tentunya disesuaikan dengan struktur kelembagaan atau ketatanegaraan yang dianut oleh suatu negara yang diatur dalam konstitusinya.

Adapun dari kedua sistem norma diatas maka dapat menjadi penuntun untuk memahami bahwa suatu norma selain dapat dilihat atau dipahami dari segi keabsahan materi muatannya, juga dapat dilihat

⁵⁵ Hans Kelsen, *"Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif"*,... h. 220-221.

ataupun dipahami dari segi validitas dasar dan prosedur pembentukannya, atau lebih jelasnya baik aspek materi muatan maupun aspek otoritas yang membentuk suatu norma tidak boleh bertentangan dengan norma diatas yang menentukannya.

Terkait dengan konflik antara suatu norma dengan norma yang lain dari tingkatan yang berbeda, Hans Kelsen berpendapat bahwa tidak ada jaminan norma yang lebih rendah selalu sesuai dengan norma yang lebih tinggi yang menentukan terhadap materi muatan norma yang lebih rendah tersebut. Namun menurut konstruksi tata hukum, penentuan terhadap konflik norma tersebut diserahkan kepada lembaga yang berwenang. Hans Kelsen menyebut otoritas yang berwenang tersebut adalah pengadilan. Pengadilan tersebut diberi hak untuk memberikan keputusan akhir dari perkara tersebut dan keputusan tersebut merupakan perkara *res judicata* (kasus telah diputuskan secara tetap oleh pengadilan terakhir).⁵⁶

Lebih lanjut, Hans Kelsen mempustulasikan bahwa sifat keputusan final yang dikeluarkan oleh otoritas yang berkompeten tersebut bersifat konstitutif dan bukan deklaratif.⁵⁷ Jadi keputusan yang membatalkan suatu norma dengan alasan tertentu pada norma hukum tersebut adalah batal (*null ab inti*). Pembatalan tersebut adalah suatu pembatalan dengan kekuatan berlaku surut.

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, "*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*", (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) h. 142

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, "*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*,... h. 121

Dari pandangan yang dikonstruksikan oleh Hans Kelsen, sebagaimana diatas maka dalam hal terjadinya konflik norma menunjukan bahwa ia mensyaratkan terbentuknya suatu organ yang menentukan konstutisional atau legalitas suatu norma dengan perkataan lain, harus diadakan institusionalisasi *judicial review*.

Adapun terkait pembatalan atau keterbatalan (*nullity*) menurut Hans Kelsen bahwa pada dasarnya setiap norma hukum selalu valid, tidak batal (*null*), dan selama ia valid ia tidak bisa dikatakan inkonstitusional.⁵⁸ Tetapi ia dapat dibatalkan atau ditiadakan oleh otoritas atau lembaga yang berkompeten dan dengan alasan tertentu menurut tata hukum. Maka dari pernyataan tersebut dalam hal ini suatu norma hukum harus dianggap valid sampai ia dibatalkan oleh lembaga yang berkompeten memutuskan melalui *judicial review* atau jika norma hukum tersebut adalah undang-undang, maka ia pula lazimnya dibatalkan oleh undang-undang lain menurut asas *lex posterior derogate priori*.⁵⁹

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans

⁵⁸ Hans Kelsen, “*Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*”, (Bandung: Nusamedia 2007), h. 229

⁵⁹ Hans Kelsen, “*Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*”,... h. 229

Kelsen, suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang lebih tertinggi yang disebut norma dasar.⁶⁰ Tetapi Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari.⁶¹

- Kelompok I : *Staatfundamentalnorm* (norma fundamnetal negara)
- Kelompok II : *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)
- Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang Formal)
- Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom)

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* adalah norma yang menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahanya. Hakikat hukum *Staatsfundamentalnorm* adalah syarat bagi berlakunya konstitusi atau undang-undang dasar, dan lebih dahulu

⁶⁰ Maria Farida Indrati S, "*Ilmu Perundang-Undangan*", (Yogyakarta: Kansius, 2007) h. 44

⁶¹ Sirajuddin dan Winardi, "*Dasar-dasar Hukum Tata Negara*", (Malang: Setara Press, 2015) h.

ada sebelum adanya konstitusi dan undang-undang dasar.⁶² Ia ada lebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:⁶³

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Secara teoritik struktur hukum tersebut diatas dapat dipaparkan karakteristiknya sebagai berikut:

Pertama, penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* untuk pertama kali diampaikan oleh Notonegoro. Pancasila sebagai cita hukum merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai cita hukum dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum-hukum positif,

⁶²Eka N.A.M. Sihombing, "Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat" Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 16 No. 1, Maret 2016, h. 99

⁶³Rachmad Safa'at, "Rekonstruksi Politik Hukum Pangan,... h.127

sehingga pembentukan hukum, penerapan hingga pelaksanaannya tidak dapat terlepas dari nilai-nilai Pancasila. Maka dalam hal ini Pancasila berada diatas Undang-Undang Dasar. Jika demikian, Pancasila berarti tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena kedudukannya diatas konstitusi itu sendiri.⁶⁴

Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Jadi suatu konstitusi dikatakan valid karena konstitusi tersebut menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, asumsi yang final, dimana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi bahwa norma dasar dipresuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *transcendental logical pressupstion*.⁶⁵

Semua norma hukum adalah milik suatu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Bahwa konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *"Teori Hans Kelsen Tentang Hukum"*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) h. 171

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *"Teori Hans Kelsen Tentang Hukum"*,... h. 172

itu. Dari kalimat tersebut telah jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar presuposisi validitasnya sebagai konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma hukum ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.⁶⁶

Logika Kelsen tersebut sering dipahami secara salah dengan mencampurkan antara presuposisi validitas dan konstitusi, manakah yang merupakan norma dasar (*grundnorm*)?. Hal inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Nawiasky dengan membedakan antara *staatsfundamentalnorm* dengan *grandnorm* dengan alasan bahwa *grandnorm* pada dasarnya tidak dapat berubah sedangkan *staatsfundamentalnorm* dapat berubah seperti melalui kudeta atau revolusi.⁶⁷ Pendapat Nawiasky tersebut sejalan dengan pandangan Kelsen yang menyatakan bahwa konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa. Selain itu, Kelsen juga menyatakan bahwa suatu tata hukum kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta dan revolusi. Kudeta dan revolusi adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta atau revolusi menjadi fakta hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, "Teori Hans Kelsen Tentang Hukum",... h. 172-173

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, "Teori Hans Kelsen Tentang Hukum",... h.173

dengan presuposisi yang lain. tata hukum yang berlaku adalah sebuah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.⁶⁸

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwasanya terdapat persamaan dan perbedaan antara teori jenjang norma (*stufentheorie*) dari Hans kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky. Persamaanya adalah bahwa keduanya menjelaskan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, atau dalam arti suatu norma itu berlaku dan bersumber kepada norma yang lebih tinggi diatasnya, dan norma yang diatasnya berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya hingga tiba pada norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumber dan asalnya, tetapi bersifat “*Presupposed*” dan “*axiomatis*”.⁶⁹

Perbedaannya adalah pertama, Hans kelsen tidak mengelompokkan norma-norma tersebut, sedangkan Hans Nawiasky membagi norma-norma itu kedalam empat kelompok yang berlainan. Kedua, Hans Kelsen membahas jenjang norma secara umum dalam arti berlaku untuk semua jenjang norma (termasuk norma hukum negara), sedangkan Nawiasky membahas jenjang norma secara lebih khusus yaitu dihubungkan dengan suatu negara. Ketiga, Hans Nawiasky dalam teorinya menyebutkan bahwa norma dasar negara itu tidak dengan

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, “*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*”,... h. 173

⁶⁹ Maria Farida Indrati S, “*Ilmu Perundang-Undangan*,... h. 47

sebutan *staatsgrundnorm* melainkan dengan istilah *staatsfundamentalnorm*. Nawiasky berpendapat bahwa istilah *staatsgrundnorm* tidak tepat apabila dipakai dalam menyebut norma dasar negara, karena pengertian *grundnorm* itu mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan didalam suatu negara norma dasar negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya suatu pemberontakan, kudeta dan lain sebagainya.⁷⁰

Berdasarkan sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi sekaligus merupakan cita hukum.⁷¹ Pancasila yang dimaksud sebagaimana yang tertuang dalam pembukuan UUD 1945, ini berarti pembukuan UUD 1945 merupakan norma dasar yang derajatnya tertinggi dalam negara, yaitu norma yang merupakan norma dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD yang termasuk norma pengubahannya. Maka demikian Negara Republik Indonesia dengan hierarki norma hukum yang merupakan *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara) adalah Pancasila yang merupakan cita hukum bangsa Indonesia serta menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD termasuk norma pengubahannya.

Kedua, aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*). Norma ini merupakan aturan yang masih bersifat pokok atau merupakan aturan-

⁷⁰Rachmad Safa'at, "*Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan Ke Kedaulatan Pangan*" (Malang: UB Press 2014) h.127

⁷¹Maria Farida Indrati S, "*Ilmu Perundang-undangan*" (Yogyakarta: Kansius 2007) h.57

aturan umum yang masih bersifat universal atau garis besar, sehingga masih berupa norma hukum tunggal yang merupakan sumber dasar bagi pembentukan suatu undang-undang yang merupakan Peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan yang mengikat secara langsung pada semua orang.⁷²

Setiap aturan dasar negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara, serta mengatur juga hubungan antar lembaga-lembaga negara dan mengatur hubungan antara negara dan warga negaranya. Adapun aturan dasar negara atau aturan pokok Republik Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta didalam hukum dasar tidak tertulis yang disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan dasar negara/ aturan pokok negara ini merupakan landasan atau dasar bagi pembentukan undang-undang (*formell gesetz*) dan peraturan lain yang ada dibawahnya atau yang lebih rendah.⁷³

Ketiga, Undang-undang (*formell gesetz*) merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta dapat langsung berlaku di masyarakat. Norma-norma hukum dalam undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal. Tapi norma tersebut dapat menjadi norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder disamping norma hukum primernya. Maka dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat

⁷² Maria Farida Indrati S, "*Ilmu Perundang-Undangan*,... h. 48

⁷³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*,... hlm. 49

sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi perdata, selain itu undang-undang ini berbeda dengan peraturan lainnya, dikarenakan suatu undang-undang merupakan norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.⁷⁴

Di Indonesia istilah *formell gesetz* ini diterjemahkan dengan ‘undang-undang’ saja tanpa menambah kata ‘formal’ dibelakangnya, oleh karena apabila *formell gesetz* diterjemahkan dengan ‘Undang-Undang formal’, maka hal tersebut tidak sesuai dengan penyebutan jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Keempat, Peraturan Pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*), merupakan peraturan-peraturan yang kedudukannya ada dibawah undang-undang, fungsinya untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom berumber dari kewenangan atribusi. Pengertian atribusi kewenangan dan delegasi kewenangan adalah sebagai berikut:⁷⁵

Atribusi Kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attribute van wetgevingsbevoegdheid*) merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan-perundangan yang diberikan oleh *grondwet* (undang-undang dasar) atau *Wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintah. Adapun kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu

⁷⁴Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*,... hlm. 51-52

⁷⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, “*Ilmu Perundang-Undangan*”,...h. 55-56

diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contohnya UUD 1945 dalam Pasal 22 Ayat (1) memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) jika terjadi “hal ihwal kegentingan yang memaksa”.⁷⁶

Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) merupakan pelimpahan kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tindakan. Berbeda dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”, dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.⁷⁷ Contohnya, Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 yang merumuskan, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Serta Pasal 146 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merumuskan, “Untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.

Kedua rumusan pasal tersebut merupakan suatu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, dalam hal ini

⁷⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, “*Ilmu Perundang-Undangan*”,...h. 55

⁷⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, “*Ilmu Perundang-Undangan*”,...hlm. 56

Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan undang-undang, dan Peraturan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda atau peraturan perundang-undangan (yang lebih tinggi).

Maka dengan demikian, dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan (*Staatfundamentalnorn*) norma fundamental negara yang merupakan norma hukum tertinggi, dan kemudian secara berturut-turut kemudian diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, lalu Ketetapan MPR serta hukum dasar tidak tertulis atau Konvensi Ketatanegaraan sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Saatsgrundgestz*), Undang-Undang (*Formell Gesetz*) serta Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan pelaksana serta peraturan otonom lainnya.⁷⁸

Jika kita teliti secara seksama, Indonesia sebetulnya menganut teori jenjang norma hukum Kelsen-Nawiasky. Hal ini dapat dirujuk dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3) dan peraturan yang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan-Undangan serta ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan.⁷⁹

⁷⁸ Maria Farida Indrati S, "*Ilmu Perundang-Undangan*",... h. 57

⁷⁹ Sirajuddin dan Winardi, "*Dasar-dasar Hukum Tata Negara*",... h. 14

Menurut Pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Hal ini identik dengan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*) atau norma dasar (*grundnorm, basic norm*)⁸⁰ yang menempati urutan tertinggi dipuncak piramida norma hukum, kemudian diikuti oleh UUD 1945, serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), dilanjutkan dengan undang-undang/Perpu (*formell gesetz*), serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung und autonome satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan dan Peraturan Daerah.

Adapun dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, dalam Pasal 7 Ayat (1) menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:⁸¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan

⁸⁰ Sirajuddin dan Winardi, "*Dasar-dasar Hukum Tata Negara*",...h.14

⁸¹ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan

perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, sebagaimana terdapat pada pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yakni sebagai berikut:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Berkaitan dengan jenis peraturan perundang-undangan yaitu peraturan menteri yang diartikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.⁸² Sebagaimana terdapat pada pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak menyebutkan secara tegas *“Peraturan Menteri”*, namun frasa *“...peraturan yang ditetapkan oleh... menteri...”* di atas, menunjukkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri menurut Undang-Undang No. 12 Tahun

⁸² Lihat Penjelasan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tetap diakui keberadaannya.

Adapun dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tentunya harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang terdapat pada Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,⁸³ yakni diantaranya adalah: a. Kejelasan Tujuan; b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat; c. Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan; d. Dapat Dilaksanakan; e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan; f. Kejelasan Rumusan; g. Keterbukaan.

Maka dari itu untuk membuat peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas-asas peraturan perundang-undangan yang terdapat pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Pengangkatan Pejabat Gubernur

a. Pengaturan Pengangkatan Pejabat Gubernur

Peraturan tentang pengisian pejabat sementara gubernur tercantum dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

⁸³ Lihat Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dalam Pasal 201 Ayat (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.”*

Adapun dalam Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dijelaskan tentang jabatan pimpinan tinggi, yakni *“Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah”*.⁸⁴ Sedangkan pejabat pimpinan tinggi menurut Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, adalah *“Pejabat Pimpinan Tinggi adalah Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi”*.⁸⁵ Jabatan pimpinan tinggi menurut pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, terdiri atas *“(1) Jabatan Pimpinan Tinggi terdiri atas: a) jabatan pimpinan tinggi utama; b) jabatan pimpinan tinggi madya; dan c) jabatan pimpinan tinggi pratama”*.⁸⁶

Dalam penjelasan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yang dimaksud

⁸⁴ Lihat Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

⁸⁵ Lihat Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

⁸⁶ Lihat 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

dengan jabatan tinggi madya adalah jabatan pimpinan tinggi madya meliputi:⁸⁷

“Sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara”.

Pada pasal 70 Ayat (3) huruf a Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada mengatur keharusan cuti diluar tanggungan negara bagi gubernur, wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil walikota bagi petahana selama masa kampanye pada daerah yang sama. Pasal ini merupakan delegasi pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Pada Pasal 2 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tersebut, mengatur bahwasanya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: Pertama, menjalani cuti di luar tanggungan negara; Kedua, dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya. Selanjutnya Pasal 3 Ayat (1) Permendagri

⁸⁷ Lihat Penjelasan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Nomor 74 Tahun 2016 mengatur bahwa cuti di luar tanggungan negara sebagaimana dimaksud, bagi gubernur dan wakil gubernur diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan bagi bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota diberikan oleh gubernur atas nama Menteri. Kemudian Permendagri tersebut juga mengamanatkan agar gubernur memberikan cuti di luar tanggungan negara kepada bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Berikutnya, dalam Pasal 4 Ayat (1) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 mengatur bahwa selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani cuti di luar tanggungan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, ditunjuk Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai selesainya masa kampanye. Pada Pasal 4 Ayat (2) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 diamanatkan agar Pelaksana Tugas Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi.

Perkembangan selanjutnya, pada tahun 2016 Kemendagri mengangkat anggota polri aktif Irjen Pol Carlo Brix Tewu menjadi Pj. Gubernur Sulawesi Barat melalui Keppres 143/P/2016.⁸⁸ Berdasarkan Keppres tersebut, Plt. Gubernur tidak harus berasal dari

⁸⁸<https://indopos.co.id/read/2016/12/30/80903/mendagri-lantik-irjen-pol-carlo-brix-tewu-jadi-penjabat-gubernur-sulbar> diakses pada tanggal; 11 Februari 2019 Pukul 12:11

Pejabat Kemendagri, serta menjadi salah satu alasan utama, bahwa seorang perwira tinggi Polri aktif dapat ditunjuk menjadi pejabat jabatan sipil khususnya jika ada alasan yang logis yakni potensi “kerawanan” dalam keberlangsungan Pilkada suatu daerah.⁸⁹

Mengacu pada Keppres tersebut, Mendagri Tjahyo Kumolo, kemudian menerbitkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 yang merevisi Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara. Salah satu perubahannya terdapat pada Pasal 4 Ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 mengatur bahwa *“Pejabat Gubernur berasal dari Pejabat Pimpinan Tinggi Madya/setingkat di lingkungan Pemerintah Pusat/Provinsi”*. Dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 terdapat penambahan norma *“setingkat di lingkup Pemerintah Pusat”* yang tidak tercantum dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016.

b. Pengisian Penjabat Gubernur Berdasarkan Fungsi dan Kewenangan

1) Menteri Dalam Negeri

Dalam Pasal 2 Perpres Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri diatur bahwa tugas Kementerian Dalam Negeri yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan

⁸⁹ <http://aceh.tribunnews.com/2018/02/12/polri-dan-godaan-kekuasaan-sipil>, diakses pada tanggal; 11 Februari 2019 Pukul 12:11

pemerintahan negara.⁹⁰ Adapun dalam Pasal 3 Perpres Nomor 11 Tahun 2015 maka dapat disimpulkan bahwa fungsi dari Kemendagri yaitu⁹¹: “Pelaksanaan kebijakan politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintahan desa, urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, koordinasi, pembinaan, dan dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemendagri, pengelolaan barang milik/kekayaan negara pada Kemendagri, pengawasan tugas di lingkungan Kemendagri, pelaksanaan bimtek dan supervisi urusan Kemendagri di daerah, pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitas, dan evaluasi penyelenggaraan pemda, pelaksanaan litbang pmdagri, pengembangan SDM pmdagri; kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah; dan pelaksanaan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemendagri.”

2) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintahan daerah lainnya, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintahan

⁹⁰ Lihat Pasal 2 Peraturan Presiden No. 11 tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri

⁹¹ Lihat Pasal 3 Peraturan Presiden No. 11 tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri

daerah. Merujuk pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁹² Untuk daerah provinsi disebut dengan Gubernur, kabupaten adalah Bupati, sedangkan untuk kota adalah Walikota. Sementara kepala daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh wakil kepala daerah. Untuk daerah provinsi disebut dengan Wakil Gubernur, sedangkan untuk kabupaten disebut dengan Wakil Bupati, dan untuk kota disebut dengan Wakil Walikota. Adapun tugas kepala daerah sudah tertuang dalam Pasal 65 Ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa, kepala daerah mempunyai tugas:⁹³

- 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

⁹² Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

⁹³ Lihat Pasal 65 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- 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 perundangundangan; dan
 - f. dihapus.
 - g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:
 - a. mengajukan rancangan Perda;
 - b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
 - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Kewenangan Penjabat Sementara Gubernur

Secara normatif tugas dan wewenang penjabat sementara gubernur terdapat pada Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota , yakni sebagai berikut⁹⁴:

- a) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁹⁴ Lihat Pasal 9 Permendagri No. 1 tahun 2018 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota

- b) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil.
- c) Melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.
- d) Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan setelah persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

4). Kepolisian Negara Republik Indonesia

Kepolisian merupakan salah satu lembaga pemerintahan yang memegang peranan penting dalam negara, terutama bagi negara yang berdasarkan atas hukum. Menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, *“Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) adalah sebagai suatu lembaga yang mengemban fungsi pemerintahan bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pelindung, pengayom, dan pelayan kepada masyarakat berlandaskan pada asas legislatif. Polri mempunyai dua fungsi, yakni fungsi preventif dan fungsi represif.

Fungsi preventif dijalankan dalam rangka memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan pada masyarakat, sedangkan fungsi represif sebagai fungsi penegakan hukum.⁹⁵

Adapun tujuan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.⁹⁶ Selanjutnya Pasal 4 mengamanatkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.⁹⁷

Adapun tugas kepolisian yang telah diatur dalam Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan,

⁹⁵ Sadjijono, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, (Yogyakarta: LaksBang, 2005), h. 42

⁹⁶ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

⁹⁷ Lihat Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.⁹⁸ Sedangkan untuk kewenangan kepolisian terdapat dalam Pasal 15,⁹⁹ adalah:

“Menerima laporan dan/atau pengaduan, membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum, mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat, mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa, mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian; melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan, melakukan tindakan pertama di tempat kejadian; mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang; mencari keterangan dan barang bukti; menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional; mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat; memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan kegiatan instansi lain serta kegiatan masyarakat; menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.”

Pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri), dan Kapolri bertanggungjawab atas penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian serta penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia kepada Presiden selaku kepala pemerintahan.¹⁰⁰

Adapun terkait pengaturan pengisian jabatan ASN oleh anggota kepolisian diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5

⁹⁸Lihat Pasal 13 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

⁹⁹ Lihat Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

¹⁰⁰ Lihat Pasal 5 Ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2002 Tentang Organisasi Dan Tata Kerjakepolisian Negara Republik Indonesia

Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yakni dijelaskan bahwa jabatan Aparatur Sipil Negara diisi dari Pegawai Aparatur Sipil Negara. Jabatan Aparatur Sipil Negara tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota kepolisian Negara Republik Indonesia dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 147 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil diatur bahwa jabatan ASN tertentu di lingkungan instansi Pusat tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 148 Ayat (1) PP Nomor 11 Tahun 2017 diamanatkan bahwa Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹⁰¹ Kemudian pada Pasal 148 Ayat (2) diperintahkan agar Jabatan ASN tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di instansi pusat dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun

¹⁰¹ Lihat Pasal 148 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Amanat reformasi tentang pengaturan anggota Polri untuk menduduki jabatan di luar Kepolisian Negara Republik Indonesia termaktub dalam Pasal 28 Ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mengamanatkan bahwa anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.¹⁰²

3. Teori *Maslahah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi

a. Pengertian *Maslahah Mursalah*

Maslahah Mursalah menurut bahasa yaitu suatu kebenaran yang dapat digunakan. Sedangkan secara etimologi *Maslahah* didefinisikan sebagai upaya mengambil manfaat dan menghilangkan mafsadat/madharat. *Maslahah* berasal dari kata *shalah* (صَلَح) dan penambahan “*alif*” diawalnya yang berarti “baik” lawan dari kata “rusak” atau “buruk”. Ia adalah mashdar dengan arti kata *shalah*, yaitu “manfaat” atau “terlepas dari kerusakan”.¹⁰³ *Maslahah* dalam bahasa Arab berarti perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia. *Maslahah* dalam arti yang umum yaitu setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti

¹⁰² Lihat Pasal 28 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

¹⁰³ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid 2* Cetakan ke-1 (Jakarta: Logowacana, 1999), hlm. 323

menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau kesenangan dalam arti menolak atau menghindarkan dari *madarat*. Segala sesuatu yang mengandung kebaikan dan manfaat di dalamnya disebut dengan *maslahah*.¹⁰⁴ Adapun pengertian *maslahah* secara terminologi, ada beberapa pendapat dari para ulama', antara lain:

- a. Imam Ghazali (Madzab Syafi'i), mengemukakan bahwa : *al-maslahah* pada dasarnya adalah mengambil manfaat dan menolak ke-*madaratan* dalam rangka memelihara tujuan-tujuan *syara'*. Yang dimaksud Imam Al-Ghazali manfaat dalam tujuan *syara'* yang harus dipelihara terdapat lima bentuk yakni memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Dengan demikian yang dimaksud mafsadah adalah sesuatu yang merusak dari salah satu diantara lima hal tujuan *syara'* yang disebut dengan istilah *al-Maqāsid al-Syari'ah*.¹⁰⁵ Al-Gazali menyatakan bahwa kemaslahatan harus sejalan dengan hukum *syar'i*. Pernyataan ini didasarkan pada argumen bahwa maslahat terkadang didasarkan pada *syar'i*, namun seringkali juga didasarkan pada pertimbangan akal yang terbatas dan pada keterbatasan dengan *syar'i*, maka menurutnya tidak dapat disebut dengan *maslahat* namun *mafsadah*.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid 2*, (Jakarta: Kencana Media Group, 2014), hlm. 367.

¹⁰⁵ Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1*, (Jakarta: Logos Publishing House, 1996) h.114

¹⁰⁶ M. Zainal Abidin, "Konsep Maslahat Al-Thufi dan Signifikasinya Bagi Dinamisasi Hukum Islam", *Syariah: Jurnal Ilmu Hukum* No. 1, Volume 7 Juni 2007, hlm. 95

- b. Asy-Syatibi dalam *al Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah* bahwa maslahat hakiki adalah maslahat yang membawa kepada tegaknya kehidupan ini bukan merobohkannya, serta membawa keuntungan dan keselamatan dalam kehidupan di akhirat. Maslahat dalam pengertian asy-Syatibi berada dalam bingkai *maqashid al-syari'ah*.¹⁰⁷
- c. Al-Kawarizmi, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan *al-maslahah* adalah memelihara tujuan syara' dengan cara menghindarkan kemafsadahan dari manusia. Dari pengertian tersebut, beliau memandang *maslahah* hanya dari satu sisi, yaitu menghindarkan *mafsadat* semata, padahal kemaslahatan mempunyai sisi lain yang justru lebih penting, yaitu meraih manfaat.¹⁰⁸
- d. Menurut Abu Zahrah dalam buku *Ushul Fiqh, Maslahah Mursalah* artinya mutlak (umum), menurut istilah ulama' ushul adalah *kemashlatan* yang oleh syar'i tidak dibuatkan hukum untuk mewujudkannya, tidak ada dalil syara' yang menunjukkan dianggap atau tidaknya kemashlahatan itu.¹⁰⁹
- e. Menurut Al-Thufi *maslahah* merupakan dalil yang bersifat mandiri dan mempunyai posisi yang kuat dalam menetapkan

¹⁰⁷ M. Zainal Abidin, "Konsep Maslahat Al-Thufi dan Signifikasinya Bagi Dinamisasi Hukum Islam", ... h. 95

¹⁰⁸ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid 2*...h. 368.

¹⁰⁹ Abdul Wahah Khallaf, "Ilmu Ushul Fiqih" Cetakan ke-1 (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), h.110.

hukum *syara'*, baik *masalah* itu mendapat dukungan dari *syara'* maupun tidak.¹¹⁰

Dari beberapa pengertian di atas dapat diketahui bahwa *masalah* merupakan metode penetapan hukum Islam yang tidak diatur secara eksplisit dalam nash maupun hadits, yang mana tujuan dari *masalah mursalah* adalah untuk mewujudkan kemaslahatan dan menghindarkan manusia dari kemudharatan.

b. Kehujjahan Masalah Mursalah

Tidak dapat disangkal bahwa dikalangan madzhab Ushul memang terdapat perbedaan pendapat tentang kedudukan *masalah mursalah* dan *kehujjahannya* dalam hukum Islam baik yang menerima maupun yang menolak, karena tidak ada nas yang memerintahkan atau melarang perwujudan kemaslahatan yang terkandung di dalam *al-mashlahah al-mursalah* maka para ulama berbeda pendapat mengenai kebolehan penggunaannya sebagai dalil *syara'*. Sebagian mereka menerima dan sebagian lain menolaknya. Jumhur ulama menerimanya sebagai dalil *syara'* karena beberapa alasan:

1. Kemaslahatan manusia itu terus berkembang dan bertambah mengikuti perkembangan kebutuhan manusia. Seandainya kemaslahatan-kemaslahatan yang sedang berkembang itu tidak diperhatikan, sedang yang diperhatikan hanyalah kemaslahatan

¹¹⁰ Nasrun Harun, *Ushul Fiqh...*h. 125.

yang ada nasnya saja, niscaya banyak kemaslahatan manusia yang terdapat di beberapa daerah dan pada masa yang berbeda akan mengalami kekosongan hukum dan syari'at sendiri tidak dapat mengikuti perkembangan kemaslahatan manusia. Padahal tujuan syari'at adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia di setiap tempat dan masa.

2. Menurut penyelidikan, hukum-hukum, putusan-putusan, dan peraturan-peraturan yang diproduksi oleh para sahabat, tabi'in dan imam-imam mujtahidin adalah untuk mewujudkan kemaslahatan bersama.¹¹¹

c. Konsep *Maslahah* Menurut Najamuddin al-Thufi

Di antara pemikiran al-Thufi adalah tentang *maslahah* bertolak dari hadits Rasulullah yang berbunyi:

لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ فِي الْإِسْلَامِ

“Tidak boleh memudaratkan dan tidak boleh (pula) dimudaratkan (orang lain)”. (HR. Al-Hakim, al-Baihaqi, al-Daruquthni, Ibn Majah dan Ahmad ibn Hanbal).¹¹²

Menurutnya, inti dari seluruh ajaran Islam yang termuat dalam *nash* adalah *maslahah* (Kemaslahatan) bagi umat manusia. Karenanya, seluruh bentuk kemaslahatan disyari'atkan dan kemaslahatan itu tidak perlu mendapatkan dukungan dari *nash*, baik oleh *nash* tertentu maupun oleh makna yang didukung oleh sejumlah

¹¹¹ Mukhtar Yahya & Fatchurrahman, “Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami”, (Bandung: PT Al-Ma`rif, 1986), h. 107.

¹¹² Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1*,... h.124

nash. *Maslahah*, menurutnya, merupakan dalil paling kuat yang secara mandiri dapat dijadikan alasan dalam menentukan hukum *syara'*.

Al-Thufi membagi *maslahat* menjadi dua bagian yakni yang berkaitan dengan ibadah dan *maslahat* yang berkaitan dengan bidang adat (*muamalah*).¹¹³ Dalam pembagian pertama dalam pandangan al-Thufi hanyalah Allah yang maha tahu terhadap yang dikehendakinya. *Maslahat* dalam bidang ibadah merupakan hak penuh *syar'i*. Sedangkan *maslahat* dalam pembagian yang kedua yaitu *maslahat* dalam bidang *muamalah* merupakan perbuatan yang bernilai positif terhadap tata kehidupan. Menurut al-Thufi dalam bidang ini, akal memiliki wewenang serta dipersilahkan untuk memahami *maslahat* yang terkandung di dalamnya.

Sebagai dasar argumnetasi untuk mengetahui bahwa suatu *maslahah* benar-benar berpijak murni pada sisi kemaslahatan, maka nilai yang menjadi acuan dalam *istibat* hukumnya adalah menarik manfaat dan menolak *madlarat*. Apabila *syar'i* tidak memberikan keputusan terhadap suatu masalah maka diperbolehkan mengambil keputusan berdasarkan *maslahat*. Sekalipun *maslahat* tersebut bertentangan dengan dalil yang lain guna menegakkan nilai kemaslahatan, maka al-Thufi memeperkenankan untuk

¹¹³ M. Zainal Abidin, *Konsep Maslahat al-Thufi dan Signifikasinya Bagi Dominasi Hukum Islam*,... h. 95

mendahulukan atas dalil-dalil yang lain hal ini demi terwujudnya kemaslahatan bagi manusia.¹¹⁴

Pandangan al-Thufi tersebut sangat bertentangan dengan paham yang dianut mayoritas ulama ushul fiqh di zamannya. Menurut para ulama ushul fiqh ketika itu, *masalahah*, betapa pun bentuknya, harus mendapatkan dukungan dari syara', baik melalui *nash* tertentu maupun melalui makna yang dikandung oleh sejumlah *nash*. Pandangan al-Thufi tentang *masalahah* inilah yang menyebabkan ia terasing dari para ulama *ushul fiqh* di zamannya. Akan tetapi, pemikirannya tentang *masalahah* ini banyak dikaji dan dianalisis para ulama ushul fiqh sesudahnya.

Menurut al-Thufi, *masalahah* merupakan *hujjah* terkuat yang secara mandiri dapat dijadikan sebagai landasan hukum. Ia tidak membagi *masalahah* sebagaimana yang dilakukan oleh *Jumhur* Ulama. Ada empat prinsip yang dianut al-Thufi tentang *masalahah* yang menyebabkan pandangannya berbeda dengan *Jumhur* ulama, yaitu:¹¹⁵

1. Akal bebas menentukan *kemaslahaant* dan *kemafsadatan* (kemudaran), khususnya dalam bidang mu'amalah dan adat. Untuk menentukan suatu *kemaslahatan* atau *kemafsadatan* cukup dengan akal. Pandangan ini bertolak belakang dengan

¹¹⁴ M. Zainal Abidin, *Konsep Maslahat al-Thufi dan Signifikasinya Bagi Dominasi Hukum Islam*,... h. 96

¹¹⁵ Amir Mu'allim dan Yusdiani, *"Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam"*, (yogyakarta: UII Press Indonesia, 1999). h.55

mayoritas ulama yang menyatakan bahwa sekalipun *kemaslahatan* dan *kemafsadatan* itu dapat dicapai dengan akal, namun *kemaslahatan* itu harus mendapatkan justifikasi dari *nash* atau *ijma'*, baik dari bentuk, sifat maupun jenisnya.¹¹⁶

2. *Maslahat* merupakan dalil mandiri dalam menetapkan hukum. Oleh sebab itu, untuk *kehujjahan* masalah tidak diperlukan dalil pendukung karena masalah itu didasarkan kepada pendapat akal semata. Bagi al-Thufi, untuk menyatakan sesuatu itu *maslahat* atas dasar adat istiadat dan eksperimen, tanpa membutuhkan petunjuk *nash*.¹¹⁷
3. *Maslahat* hanya berlaku dalam lapangan mu'amalah dan adat kebiasaan, sedangkan dalam bidang ibadah (*mahdah*) dan ukuran-ukuran yang ditetapkan syara', seperti shalat Dzuhur empat raka'at, Puasa Ramadhan selama satu bulan, dan thawaf itu dilakukan tujuh kali, tidak termasuk objek *maslahat* karena masalah-masalah tersebut merupakan hak Allah semata.
4. *Maslahah* merupakan dalil syara' yang paling kuat. Oleh sebab itu, ia juga mengatakan apabila *nash* atau *ijma'* bertentangan dengan *masalahah* maka didahulukan *masalahah* dengan cara *takhshish nash* tersebut (pengkhususan hukum) dan *bayan* (perincian/penjelasan)

¹¹⁶ Nasrun Haroen, "*Ushul Fiqh I*",... h.126

¹¹⁷ Amir Mu'allim dan Yusdiani, "*Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam*",... hlm. 56

Dari keterangan diatas, terlihat bahwa kecenderungan al-Thufi untuk memprioritaskan *maslahah* dibandingkan dengan dalil-dalil yang lain sangat jelas. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa *maslahah* berperan sebagai substansi dari hukum itu sendiri.

Ada beberapa alasan yang dikemukakan Imam al-Thufi dalam mendukung pendapatnya, yaitu:

- a. Firman Allah swt. Dalam surah al-Baqarah, 2: 179:

وَلَكُمْ فِي الْقِصَاصِ حَيَوةٌ يَا أُولِي الْأَلْبَابِ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ

Artinya: “dan dalam *qishaash* itu ada (jaminan kelangsungan) hidup bagimu, hai orang-orang yang berakal, supaya kamu bertakwa”. (Q.S. al-Baqarah/2:179).¹¹⁸

- b. Firman Allah swt. Dalam surah al-Maidah, 5: 38:

وَالسَّارِقُ وَالسَّارِقَةُ فَاقْطَعُوا أَيْدِيَهُمَا جَزَاءً بِمَا كَسَبَا نَكَالًا مِنَ اللَّهِ ۗ وَاللَّهُ عَزِيزٌ

حَكِيمٌ

Artinya: “laiki-laki yang mencuri dan perempuan yang mencuri, potonglah tangan keduanya (sebagai) pembalasan bagi apa yang mereka kerjakan dan sebagai siksaan dari Allah dan Allah Maha Perkasa Lagi Maha Bijaksana”. (Q.S. al-Ma'idah/5: 38).¹¹⁹

- c. Firman Allah swt. Dalam surah al-Nur, 24:2

الزَّانِيَةُ وَالزَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ

¹¹⁸ Q.S. al-Ma'idah (2): 179,

¹¹⁹ Q.S. al-Ma'idah (5): 38,

Artinya: “Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus kali dera, ...”.¹²⁰

Menurut al-Thufi, semua ayat ini mengandung pemeliharaan kemaslahatan manusia, yaitu jiwa, harta, dan kehormatan mereka. Oleh sebab itu, tidak satupun ayat yang tidak mengandung dan membawa kemaslahatan bagi manusia.

d. Sabda Rasulullah saw.

لَا يَبِيعُ بَعْضُهُمْ عَلَى بَيْعِ بَعْضٍ وَلَا يَبِيعُ حَاضِرٌ لِبَادٍ وَلَا تُنْكَحُ الْمَرْأَةُ عَلَى عَمَّتِهَا أَوْ خَالَتِهَا إِنْ كُنْتُمْ أَنْفَاقَكُمْ قَطَعْتُمْ أَرْحَامَكُمْ

Artinya: “seseorang jangan membeli barang yang telah ditawarkan orang lain, dan jangan pula orang kota (para pedagang) membeli barang dagangannya dengan mendatangi para petani desa, dan janganlah dinikahi seorang perempuan (sekaligus) dengan bibi (saudara kandung ayah atau ibu yang perempuan); karena apabila kamu lakukan itu, maka kamu telah memutuskan hubungan tali silaturahmi sesama kamu”. (HR. Bukhari).¹²¹

Larangan-larangan Rasulullah dalam hadits ini, menurut al-Thufi, dimaksudkan untuk kemaslahatan umat. Larangan membeli barang yang sudah ditawarkan orang lain ini adalah untuk memelihara kemaslahatan penawar barang pertama; larangan bagi para petani ke desa untuk membeli komoditi mereka adalah untuk memelihara kemaslahatan petani desa dari kemungkinan terjadinya penipuan harga, dan larangan menikahi wanita sekaligus dengan bibinya, juga untuk memelihara kemaslahatan isteri, dan keluarga. Oleh sebab itu

¹²⁰ Q.S. al-Nur, (24) :2,

¹²¹ Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh* 1,.. h.127

menurut al-Thufi, pada dasarnya baik firman Allah maupun sabda Rasulullah saw, sama-sama bertujuan untuk kemaslahatan manusia. Dengan demikian, keberadaan masalah sebagai landasan hukum tidak diragukan lagi dan bisa dijadikan dalil mandiri.¹²²

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwasanya al-Thufi menggagas konsep *maslahat*nya dalam terminologi yang bersifat kausalitas serta perluasannya terutama dalam upaya pengembangan penalaran dalam menggali sumber hukum Islam telah melangkah lebih jauh berbeda dengan teoretisi yang lain. dengan kata lain, pemikiran al-Thufi ini sebenarnya lebih melihat dan mengambil pesan substantif dari suatu dalil ketimbang pesan *harfiyah* yang ada.

Dengan menggunakan konsep *maslahat* al-Thufi, kiranya banyak hal yang harus dibenahi dan direaktualisasi dari produk hukum di Indonesia jika dipahami dari teks yang kaku. Dengan meninggalkan teks *harfiyah* dan berpaling kepada *maslahah*, bukan berarti mengabaikan produk hukum atau peraturan yang ada sebagai sumber hukum, tetapi mengambil intisari dari peraturan tersebut, dari teks *harfiyah* untuk mengambil teks *maknawiyah*.

¹²² Nasrun Haroen, “*Ushul Fiqh I*”,... h. 128





BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Sinkronisasi dari Pengaturan Pengangkatan Penjabat Gubernur Terhadap Peraturan Perundang-undangan Lainnya

Pada pemilihan kepala daerah di Indonesia sudah sering kita temui bahwasannya terdapat kepala daerah yang sedang menjabat kemudian mencalonkan diri kembali untuk menjadi kepala daerah pada periode berikutnya, dan juga sering kita temui bahwasannya terdapat kepala daerah yang masa jabatannya habis namun Pilkada belum digelar. Ketika terjadi kekosongan jabatan atau dalam arti suatu daerah tidak memiliki kepala daerah definitif maka hal yang dilakukan adalah dengan melakukan pengangkatan Penjabat pengganti kepala daerah

baik di tingkat Provinsi maupun kabupaten/kota untuk mengisi kekosongan tersebut.

Masalah penjabat (Pj) gubernur menjadi kontroversi setelah pengangkatan Jenderal Polri aktif yakni Asisten Operasi Kapolri Irjen M Iriawan menjadi Pj Gubernur Jawa Barat menggantikan Ahmad Heryawan. Akan tetapi dari pengangkatan tersebut memunculkan problem yang menimbulkan kekhawatiran adanya konflik kepentingan, netralitas birokrasi, dan kegaduhan politik menjelang Pilkada. Adapun untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dalam hal ini adalah Pj. Gubernur maka perlu dikaji terutama dari aspek regulasi dan kewenangannya agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan terkait. Hal ini dikarenakan terdapat banyak peraturan perundang-undangan yang bersinggungan dan tentunya tidak boleh bertentangan, baik antar satu sama lainnya maupun dengan undang-undang di atasnya.

Terkait pengaturan pengisian kekosongan jabatan Gubernur terdapat pada Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada, disebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika dilihat dari penjelasan Pasal 19 Ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yang dimaksud dengan jabatan tinggi madya adalah:

“Jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekeretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara”.

Kemudian aturan mengenai penjabat sementara Kepala Daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 1 Tahun 2018 Tentang perubahan atas Permendagri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, yang merupakan delegasi ketentuan Pasal 70 Ayat (3) huruf a Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada yang mengatur keharusan cuti diluar tanggungan negara bagi gubernur, wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil walikota bagi petahana selama masa kampanye pada daerah yang sama. Adapun perubahan dari Permendagri ini, salah satunya terdapat pada Pasal 4 Ayat (2) yang sebelumnya berbunyi: *“(2) Pelaksana Tugas Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementrian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi”.* Dirubah menjadi *“(2) Pjs gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah provinsi”.* Perubahan tersebut secara mendasar telah mengubah norma sebelumnya yang diatur dalam ketentuan Permendagri No. 74 Tahun 2016 dengan

merubah Frasa “*Kementerian Dalam Negeri*”¹²³ diperluas maknanya menjadi “...*setingkat dilingkup pemerintah pusat...*”. yang berarti semua kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, serta kelembagaan negara ditingkat nasional dapat ditunjuk sebagai Pj Gubernur tanpa memerhatikan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) maksud dan tujuan pembentukan kelembagaan negara sebagai perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, dan mengindikasikan pejabat tersebut berasal dari kepolisian Republik Indonesia. Hal tersebut tentunya tidak sesuai dengan Pasal 201 Ayat (10) Undang-undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada serta Pasal 19 Ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN, yang mana untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur adalah hanya pejabat yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya yang berasal dari aparatur sipil negara, bukan berasal dari kepolisian maupun dari lembaga negara lainnya.

Jika dilihat pada konsideran rumusan menimbang huruf a Permendagri No. 1 Tahun 2018 lebih menekankan kepada tertib administrasi, kepastian hukum dan menjaga stabilitas pemerintahan daerah dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Dari rumusan menimbang tersebut apabila dipahami secara kritis, maka konsideran huruf a Permendagri No. 1 Tahun 2018 titik tekannya pada aspek

¹²³ Permendagri No. 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota

otoritatif Kemendagri dan persepsi lahirnya ancaman atas pelaksanaan Pilkada sehingga pendekatan keamanan dan stabilitas lebih mengemuka. Hal inilah yang dapat menjadi ruang pembuka dibenarkannya kalangan Polri akif diperbolehkan menjabat sebagai Pj. Gubernur.

Dari pemaparan diatas maka penulis dapat menyimpulkan bahwasanya asas pembentukan Pasal 4 ayat (2) Permendagri No. 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bertentangan dengan asas kejelasan rumusan yakni terlihat pada pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang kurang jelas sehingga menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya terlebih norma yang diatur justru membuat ketidaksinkronan dengan peraturan lainnya yang mengatur objek norma yang sama atau dapat disimpulkan bertentangan dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan yang terdapat pada Pasal 201 Ayat (10) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada serta Pasal 19 Ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN, dimana yang berhak mengisi kekosongan jabatan Gubernur adalah jabatan pimpinan tinggi madya diisi oleh ASN sedangkan pada Pasal 4 Ayat (2) Permendagri No. 1 Tahun 2018 mengubah tingkatan itu, yakni memperbolehkan jabatan setingkat serta Permendagri No. 1 Tahun 2018 juga membuka pintu bagi anggota polri untuk menjabat jabatan sipil yang mana hal ini akan menimbulkan polemik muncunya dwifungsi Polri.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, jika mengacu pada konsep *stufentheorie theory* dari Hans Kelsen dimana salah satunya adalah *Lex Superiori Derogate Legi Inferiori*, yang artinya adalah peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang berada dibawahnya. Arti dari istilah tersebut adalah peraturan yang berada dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang diatasnya maka Pasal 4 ayat (2) Permendagri No. 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bertentangan Pasal 201 Ayat (10) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada serta Pasal 19 Ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN.

Asas *lex superior derogat legi inferiori* menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundangan dengan tingkatan lebih rendah. Dalam tatanan perundang-undangan, kedudukan Undang-undang memiliki tingkatan lebih tinggi (*superiori*) dibandingkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu yang berhak mengisi kekosongan jabatan Gubernur adalah jabatan pimpinan tinggi madya yang berasal dari aparatur sipil negara, bukan berasal dari kepolisian maupun dari lembaga negara lainnya.

Adapun terkait dengan Peraturan Menteri sendiri adalah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagaimana disebutkan pada pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun

2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan. Serta diakui sebagai salah satu instrumen hukum untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara jelas mendelegasikannya (pemberian kewenangan mengatur/*regeling*). Maka dalam hal lain yang harus diperhatikan dalam perancangan Peraturan Menteri adalah harus mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang sebagaimana terdapat pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan tak kalah pentingnya adalah sinkronisasi dalam penyusunan norma Peraturan Menteri dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan lainnya yang membahas norma yang sama.

Mengkaji keberadaan Peraturan Menteri didalam sistem norma hukum menurut Hans Nawiasky yang mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok, maka menurut peneliti bahwa keberadaan norma dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti diluar Tanggungan Negara termasuk didalam kelompok ke empat, yakni aturan pelaksana dan aturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*). Menurut Hans Nawiasky, peraturan pelaksana dan peraturan otonom ini merupakan peraturan yang letaknya berada dibawah undang-undang yang berfungsi untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan yang ada di atasnya atau didalam undang-undang. Peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom berawal dari kewenangan atribusi.

Adapun kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Berbeda halnya dengan kewenangan atribusi, kewenangan delegasi tersebut tidak diberikan, melainkan diwakilkan, dan selain itu sifat dari kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.¹²⁴

Sebagaimana Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti diluar Tanggungan Negara merupakan delegasi dari ketentuan Pasal 70 Ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada yang mengatur keharusan cuti diluar tanggungan negara bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Walikota bagi petahana selama masa kampanye pada daerah yang sama. Rumusan pasal tersebut merupakan suatu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Menteri Dalam Negeri untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada, meskipun pelimpahan kewenangan tersebut tidak dinyatakan secara tegas pada pada Pasal 70

¹²⁴ Maria Farida Indrati S, *"Ilmu Perundang-Undangan"*, ... h. 56

Ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada.

Demikian pula apabila ditinjau dari keberadaan Peraturan Menteri didalam norma hukum menurut Hans Kelsen yang berpendapat bahwa setiap norma, termasuk norma hukum, memiliki sifat yang berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, dan bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusui lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu *Grundnorm* (Norma Dasar).¹²⁵ Dari penjelasan diatas maka menurut peneliti dapat disimpulkan bahwasanya setiap Peraturan Menteri senantiasa mengandung norma atau berdasarkan norma yang berasal dari norma yang lebih tinggi, dan setiap norma yang terkandung dalam peraturan menteri termasuk didalam sistem norma hukum di Indonesia.

Adapun jika dikaitkan pada pembentukan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 harus bersumber atau berdasarkan pada norma yang lebih tinggi dalam hal ini berarti harus memperhatikan Undang-undang yang lebih tinggi diatasnya yakni Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang

¹²⁵ Sirajuddin dan Winardi, "*Dasar-dasar Hukum Tata Negara*", (Malang: Setara Press, 2015) h. 12

Aparatur Sipil Negara, hal ini dimaksudkan agar terciptanya sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

B. Urgensi Pengangkatan Penjabat Gubernur dari Anggota Polri Menurut Perspektif Teori Masalah Mursalah Imam Najamuddin Al-Thufi.

Disamping dari aspek regulasi, pengisian jabatan Pj. Gubernur dapat dilihat juga dari aspek tugas dan fungsinya. Pada Pasal 2 Perpres Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri maka dapat disimpulkan bahwa tugas dari Kemendagri adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri termasuk urusan pemerintahan daerah untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Fungsi Kemendagri terdapat pada Pasal 3 Perpres Nomor 11 Tahun 2015 yakni sebagai Pelaksanaan kebijakan politik dan pemerintahan umum, serta otonomi daerah. Adapun tugas kepala daerah sudah tertuang dalam Pasal 65 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa kepala daerah mempunyai tugas memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka

Panjang Daerah (RPJPD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD.

Sedangkan Pejabat sementara gubernur terdapat pada Pasal 9 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara, yakni, memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPR ditetapkan bersama DPRD, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil, melakukan pembahasan rancangan peraturan daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan setelah persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Adapun tujuan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan

pelayanan kepada masyarakat.¹²⁶ Adapun tugas kepolisian yang telah diatur dalam Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.¹²⁷

Berdasarkan analisis perbandingan tugas dan fungsi dari keempat institusi tersebut dapat disimpulkan bahwa tugas dan fungsi Kementerian Dalam Negeri dengan Kepala Daerah Provinsi adalah sama yakni, keduanya sama-sama bertugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri termasuk urusan pemerintahan provinsi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Sedangkan tugas Pj. Gubernur hampir sama seperti tugas kepala daerah namun tidak seluas tugas dan kewenangan kepala daerah, yakni memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, serta menjaga netralitas pegawai negeri sipil. Adapun tugas Kepolisian Republik Indonesia adalah dibidang pemerintahan negara yakni pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut penulis dapat disimpulkan bahwasannya institusi yang paling layak dan tepat untuk menjadi Pj. Gubernur adalah pejabat

¹²⁶ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

¹²⁷ Lihat Pasal 13 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pimpinan Tinggi Madya Eselon I di Kemendagri, bukan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia. Oleh karenanya Kemendagri harus mempersiapkan pejabat-pejabat yang berasal dari Kemendagri yang telah memiliki kemampuan kepemimpinan, integritas dan tanggungjawab yang besar untuk selanjutnya diangkat sebagai Pj. Gubernur. Jika Kemendagri kekurangan pejabat pimpinan tinggi madya eselon I maka tidak serta merta jadi pembenaran untuk Mendagri menarik anggota Polri aktif menjadi Pj. Gubernur. Terdapat opsi lain yang sangat mungkin bisa diambil tanpa harus menimbulkan polemik apapun, yakni dengan merekrut pejabat eselon I dari kementerian lain. berdasarkan data yang dihimpun tim riset *Tirto*, hingga Januari 2018 terdapat 482 pejabat eselon I dari seluruh Kementerian/Lembaga. Jumlah tersebut tentunya lebih besar dari pada yang dibutuhkan.¹²⁸

Adapun terkait pengaturan pengisian jabatan ASN oleh anggota kepolisian diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yakni dijelaskan Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit TNI dan anggota Kepolisian yang dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 147 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil diatur bahwa jabatan ASN tertentu di lingkungan instansi Pusat tertentu dapat diisi

¹²⁸<https://tirto.id/menjawab-kemendagri-alternatif-pj-gubernur-yang-tidak-bikin-gaduh-cD7t>, diakses pada tanggal 26 Maret 2019 Pukul 00:04

oleh prajurit TNI dan anggota Kepolisian sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 148 Ayat (2) diperintahkan agar Jabatan ASN tertentu berada di instansi pusat dan sesuai dengan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 28 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia disebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis serta anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Adanggota Polri aktif tidak dapat menduduki jabatan di luar kepolisian seperti Pj. Gubernur. Yang dimaksud jabatan diluar kepolisian adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan Kapolri.

Dari ketentuan diatas maka dapat disimpulkan bahwa jabatan ASN tertentu yang dapat diisi oleh anggota Polri adalah hanya berada di institusi pusat. Demikian pula dengan anggota Polri yang akan ditunjuk menjadi Pj. Gubernur, harus terlebih dahulu telah menduduki jabatan pimpinan tinggi madya di instansi pusat, bukan jabatan setingkat yang bisa ditunjuk secara langsung dari Polri. Adapun terkait dengan pengangkatan Iriawan sendiri sudah dialih tugaskan untuk bertugas di Sekretaris Lembaga Pertahanan Nasional sebelum di angkat sebagai Pj.

Gubernur Jawa Barat, melalui Surat Telegram Kapolri Nomor: ST/663/III/KEP/2018. Adapun menurut Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Naskah Dinas dan Tata Persuratan Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 1 angka 20 Surat telegram adalah naskah dinas yang dibuat oleh pejabat polri berwenang yang memuat pemberitahuan, pernyataan, ataupun permintaan kepada pejabat lain dilingkungan polri. Surat telegram kapolri hanya berlaku untuk internal institusi kepolisian bukan untuk eksternal dan tidak ada hubungannya untuk yang lain.

Terkait dengan penugasan M Iriawan untuk menjabat sebagai Sestama Lemhanas hal tersebut merupakan sebuah upaya untuk melegalkan Iriawan agar dapat menjabat sebagai Pj. Gubernur Jawa Barat, hal ini pun tidak lepas dari adanya Permendagri No. 1 Tahun 2018 yang mana membuka pintu bagi anggota polri untuk menjabat jabatan sipil, khususnya jika ada alasan yang logis yaitu potensi “kerawanan” dalam keberlangsungan Pilkada suatu daerah.¹²⁹ Dengan adanya Permendagri ini serta penugasan Iriawan untuk menjabat sebagai Sestama Lemhanas hal ini tentunya seolah-olah ada pengondisian sejak awal untuk bisa menempatkan yang bersangkutan terkait pemenuhan persyaratan sehingga legalitasnya sebagai Pj Gubernur tidak bertentangan dengan Undang-Undang.

¹²⁹<http://nasional.kompas.com/read/2018/01/26/23505851/mendagri-sebut-presiden-jokowi-setuju-jenderal-polisi-jadi-penjabat-gubernur> , diakses Pada tanggal 17 Oktober 2018 Pukul 01:45

Adapun terkait urgensi dari pengangkatan Iriawan untuk menjadi Pj. Gubernur karena potensi kerawanan di Jawa Barat merupakan bentuk kekhawatiran pemerintah pusat yang berlebihan terhadap fenomena Pilkada di Jawa Barat. Menurut Pendiri Lingkar Madani Ray Rangkuti, selama ini Pilkada di Jawa Barat cukup terkendali dan belum ada indikasi ada hambatan atau ancaman yang serius serta tidak terdapat faktor ancaman lain yang potensial menghambat pelaksanaan pilkada.¹³⁰ Pendiri Lingkar Madani ini pun menilai pertimbangan menempatkan anggota polisi di sana, sama sekali tidak memiliki urgensi apapun.

Menurut penulis jika di wilayah pilkada digelar yang ditunjuk adalah dari kalangan Polri maka akan muncul berbagai asumsi publik terhadap netralitas Polri dan adanya kepentingan politik dalam Pilkada di wilayah tersebut. Jika Pj. Gubernur dari kalangan Polri maka dikhawatirkan dapat mempengaruhi perolehan suara calon pasangan tertentu, selain adanya kekhawatiran penyalahgunaan kewenangan untuk memenangkan calon pasangan tertentu. Maka dari itu jika urgensinya untuk menjaga keamanan maka tidak berlebihan jika ada asumsi bahwa pengangkatan Iriawan akan menimbulkan rawan kepentingan politik pemerintah, mengingat di wilayah Jawa Barat terdapat calon yang diusung PDI Perjuangan yang berasal dari institusi Kepolisian yakni Irjen (Pol) Anton Charliyan. Sementara PDIP adalah

¹³⁰<http://pontianak.tribunnews.com/2018/06/18/tunjuk-anggota-polisi-sebagai-pj-gubernur-ini-penjelasan-pengamat-politik>, diakses Pada tanggal 17 Oktober 2018 Pukul 01:47

partai Tjahjo Kumolo.¹³¹ Alasan Mendagri memilih Iriawan yakni untuk mencegah konflik, dirasa tidak tepat karena masalah penanganan konflik maupun gangguan keamanan merupakan tugas dari aparat penegak hukum. Mencegah konflik urusan Polri, bukan pejabat gubernur, sehingga logikanya diselaraskan, karena Plt Gubernur menjalankan tugas pemerintahan.

Adapun menurut data Bawaslu tentang Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) yang dirilis November 2017, menyebut 3 provinsi yang paling rawan dalam pilkada adalah Papua, Kalimantan Barat, dan Maluku.¹³² Kategorisasi itu berdasarkan pada 4 aspek, yakni profesionalitas penyelenggara, politik uang, akses pengawasan, partisipasi masyarakat serta keamanan daerah. Jika melihat pada Pilkada 2015 dan 2017, di daerah-daerah yang masuk kategori rawan berdasarkan pemetaan Bawaslu justru kerap dipimpin oleh Pj. Gubernur dari kalangan sipil.¹³³ Sedangkan catatan prediksi daerah rawan konflik pada Pilkada serentak 2018 versi Kemendagri Provinsi yang memiliki kerawanan tinggi yakni Papua, Maluku, Kalimantan Barat, Mimika, Paniai, Jayawijaya, Puncak, Timor Tengah Selatan, Konawe, NTT, Sulawesi Selatan, dan Jawa Timur.¹³⁴ Maka dapat disimpulkan

¹³¹<https://www.rappler.com/indonesia/berita/205829-prediksi-analisis-pilgub-jabar-menerka-akhir-perebutan-kursi-jabar-1>, diakses pada tanggal 25 Maret 2019 Pukul 22:19

¹³²<https://kumparan.com/@kumparannews/8-alasan-menolak-polisi-dan-tni-menjadi-pj-gubernur>, diakses pada tanggal 25 Maret 2019 Pukul 22:19

¹³³<https://tirto.id/argumen-kemendagri-soal-pj-gubernur-dari-tni-polri-mengada-ada-cDUS>, diakses pada tanggal 25 Maret 2019 Pukul 23:50

¹³⁴<https://news.detik.com/berita/d-3829909/ini-daerah-rawan-konflik-di-pilkada-2018-versi-mendagri>, diakses pada tanggal 25 Maret 2019 Pukul 22:20

bahwasanya Jawa Barat bukanlah termasuk daerah yang tingkat kerawanannya tinggi.

Menurut Indonesia Police Watch (IPW), terdapat dampak positif dan negatif yang akan ditimbulkan terhadap keterlibatan purnawirawan Polri di Pilkada 2018. Dampak positifnya, yakni dapat dijadikan momentum untuk mengukur kepercayaan publik terhadap Polri. Dampak negatifnya ialah, akibat pengangkatan Pj. Gubernur dari kalangan Polri ini, semua anggota polisi yang ikut mencalonkan pada pilkada gubernur Jawa Barat akan kalah dalam pertarungan. Hal ini karena muncul kesan publik yakni kekecewaan terhadap kepolisian yang dinilai sangat arogan dalam mengambil jabatan sipil.¹³⁵

Berdasarkan penelusuran IPW berbagai kelompok masyarakat yang ditemui menegaskan, bahwa Polri semakin arogan dan tidak profesional, sehingga mereka khawatir jika kalangan Polri tidak netral pada Pilkada 2018, terutama pada daerah yang terdapat pasangan calon dari kalangan kepolisian. Kelompok-kelompok masyarakat yang ditemui mengaku tidak akan memilih pasangan calon gubernur dari kepolisian. Jika hal tersebut terjadi, maka yang dikhawatirkan akan berdampak buruk pada sejumlah kalangan Polri yang ikut mencalonkan diri pada Pilkada 2018.¹³⁶ Padahal calon yang berlatar belakang institusi Polri sudah bekerja keras sebelumnya. Namun, hasil akhir

¹³⁵<https://pilkada.jpnn.com/news/ini-dampak-negatif-dan-positif-pati-polri-jadi-plt-gubernur>, diakses pada tanggal 25 Maret 2019 Pukul 22:32

¹³⁶<https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180619151705-20-307274/iriawan-pj-gubernur-eks-polisi-diprediksi-keok-di-pilkada?>, diakses pada tanggal 26 Maret 2019 Pukul 12:10

dikhawatirkan akan sia-sia karena kalah akibat adanya pemaksaan anggota Polri menjadi Pj. Gubernur Jawa Barat.

Menurut penulis pengangkatan Iriawan menjadi Pj, Gubernur Jawa Barat, dalam hal ini masyarakat memang tidak berdaya ketika menghadapi pemaksaan pengangkatan tersebut. Namun masyarakat dapat melakukan perlawanan, dengan cara tidak memilih pasangan Polisi dalam pilkada gubernur 2018,¹³⁷ jika melihat pada hasil Pilkada 2018 di Jawa Barat pasangan (cawagub) Jawa Barat pasangan TB Hasanudin dan Irjen Anton Charliyan kalah dan menduduki perolehan suara terbawah dari tiga kandidat lainnya yakni dengan perolehan suara 2.773.078 atau 12,62 persen.¹³⁸

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, pengangkatan Iriawan menjadi Pj. Gubernur Jawa Barat telah mengundang pro dan kontra dikalangan publik, karena pengangkatanya tersebut sebenarnya tidak memiliki urgensi apapun jika dilihat dari faktor kerawanan. Adapaun pengangkatan Iriawan sebagai Pj. gubernur tidak terlepas dari adanya Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 yang mana pada Permendagri tersebut sudah mengantisipasi agar Polisi aktif dapat menduduki jabatan sipil yakni sebagai Pj. Gubernur. Akan tetapi berbagai kalangan menentang dan menuntut agar menghapus Permendagri Nomor 1 Tahun

¹³⁷<http://www.tribunnews.com/nasional/2018/06/19/ipw-khawatir-penunjukan-pj-gubernur-jabar-berdampak-buruk-bagi-polri>, diakses pada tanggal 26 Maret 2019 Pukul 12:14

¹³⁸<https://pilkada.tempo.co/read/1104904/rekapitulasi-kpu-ridwan-kamil-menang-pilgub-jabar-2018/full&view=ok>, diakses pada tanggal 26 Maret 2019 Pukul 12:16

2018 karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Pilkada dan Undang-undang ASN.

Konteks pemikiran at-Thufi tentang *masalah mursalahnya* menjelaskan bahwa sesungguhnya *masalah* merupakan *hujjah* terkuat yang secara mandiri dapat dijadikan sebagai landasan hukum, ia juga menjelaskan bahwasannya bentuk *masalah mursalah* bukanlah bertujuan untuk menolak sumber hukum di atasnya. Namun bertujuan untuk menetralsir keumuman sumber hukum tersebut (*nash*) dengan cara *takhshish nash* tersebut (pengkhususan hukum) dan *bayan* (perincian/penjelasan). Maka teori *masalah mursalah* at-Thufi jika dikaitkan dengan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 ini dibolehkan dan dianggap benar meskipun terdapat pasal yang tidak sesuai dengan norma undang-undang di atasnya, karena tujuan dari penambahan norma setingkat dilingkup pemerintahan pusat adalah untuk mewujudkan kemaslahatan apabila nantinya pada Kementerian Dalam Negeri kekurangan pejabat pimpinan tinggi madya eselon I, maka untuk menghindari hal tersebut Mendagri merubah norma sebelumnya sehingga dapat mengambil dari kementerian lain, serta untuk meminimalisir keumuman ketentuan terkait pengangkatan Pj. Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Dari penjelasan diatas maka penulis dapat menganalisis bahwasanya terdapat beberapa kelebihan serta kekurangan dalam

pengangkatan kalangan polri menjadi Pj. Gubernur. Kelebihannya adalah, masyarakat lebih mudah mengawasi ada tidaknya netralitas Polri pada saat penyelenggaraan Pilkada dan hal ini akan membawa dampak positif bagi institusi Polri jika Pj. Gubernur tersebut dapat mempertahankan netralitasnya selama penyelenggaraan Pilkada. Kelemahannya, menimbulkan anggapan masyarakat bahwasanya Polri ingin masuk dalam dunia politik praktis sehingga berdampak pada kepercayaan masyarakat yang semakin menurun kepada anggota polri yang mencalonkan diri pada Pilkada dan berujung pada kekalahan, maka tentunya hal tersebut tidak baik untuk keberlangsungan demokrasi di Indonesia.

Menurut penulis terdapat alternatif lain yang dapat diambil oleh Kemendagri dalam mengangkat Pj. Gubernur selain mengambil dari kalangan Polri, yakni dengan mengambil pejabat pimpinan tinggi madya eselon I dari Kementerian-kementerian lainnya, ataupun dari lembaga lainnya. Bila pengangkatan Pj. Gubernur dari kalangan Polri terus berlanjut maka kedepannya akan membahayakan perjalanan demokrasi di Indonesia.



BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Dari uraian diatas, penulis mencoba menyimpulkan dalam rangka menjawab problem sebagaimana berikut:

1. Asas pembentukan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bertentangan dengan asas kejelasan rumusan yakni terlihat pada pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang kurang jelas sehingga menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya terlebih norma yang diatur justru tidak konsisten dengan peraturan lainnya dan menyebabkan ketidaksinkronan antar peraturan perundang-undangan yang mengatur objek norma yang sama,

serta bertentangan dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan yang terdapat pada Pasal 201 Ayat (10) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada serta Pasal 19 Ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN, dimana yang berhak mengisi kekosongan jabatan gubernur adalah jabatan pimpinan tinggi madya diisi oleh ASN sedangkan pada Pasal 4 Ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 mengubah tingkatan itu, yakni memperbolehkan jabatan setingkat serta permendagri No. 1 Tahun 2018 juga membuka pintu bagi anggota polri untuk menjabat jabatan sipil.

2. Terkait urgensi dari pengangkatan Iriawan untuk menjadi Pj. Gubernur karena potensi kerawanan di Jawa Barat merupakan bentuk kekhawatiran pemerintah pusat yang berlebihan terhadap fenomena Pilkada di Jawa Barat. selama ini Pilkada di Jawa Barat cukup terkendali dan belum ada indikasi ada hambatan atau ancaman yang serius serta tidak terdapat faktor ancaman lain yang potensial menghambat pelaksanaan pilkada, maka dari itu pertimbangan menempatkan anggota polri menjadi Pj. Gubernur sama sekali tidak memiliki urgensi apapun.

3. Pengangkatan penjabat gubernur dari kalangan polri ditinjau dari perspektif teori *masalah mursalah* Imam Najamuddin al-Thufi, jika dikaitkan dengan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 ini dibolehkan dan dianggap benar meskipun terdapat pasal yang

tidak sesuai dengan norma undang-undang di atasnya, karena tujuan dari penambahan norma setingkat dilingkup pemerintahan pusat adalah untuk mewujudkan kemaslahatan apabila nantinya pada Kementerian Dalam Negeri kekurangan pejabat pimpinan tinggi madya eselon I, maka untuk menghindari hal tersebut Mendagri merubah norma sebelumnya sehingga dapat mengambil dari kementerian lain, serta untuk meminimalisir keumuman ketentuan terkait pengangkatan Pj. Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Pilkada.

B. Saran

Berdasarkan hasil dari penelitian ini, maka penulis berharap nantinya dalam pengisian jabatan sementara gubernur ada perubahan serta agar kedepannya lebih baik lagi, untuk itu penulis memberikan saran, yakni pengisian jabatan sementara gubernur seharusnya dari pejabat yang ditunjuk dan yang telah diatur dalam undang-undang yang berlaku. Apabila Kemendagri kekurangan pejabat pimpinan tinggi madya eselon I maka terdapat opsi lain yang dapat diambil tanpa harus menimbulkan polemik apapun, yakni dengan merekrut pejabat eselon I dari kementerian lain ataupun dari lembaga lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Amir Mu'allim dan Yusdiani. 1999. *"Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam"*. Yogyakarta: UII Press Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *"Teori Hans Kelsen Tentang Hukum"*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Amirudin dan Zainal Asikin. 2004. *"Pengantar Metode Penelitian Hukum"*. Jakarta: PT rajaGrafindo persada.
- Djazuli, A. 2003. *"Fiqh Siyasah"*. Bandung: Pustaka Media.
- Farih, Amin. 2008. *"Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam"*. Semarang: Walisongo Press.
- Haroen, Nasrun. 1996. *"Ushul Fiqh"*. Jakarta: Logos Publishing House.
- Kansil dan Christine Kansil. 2004. *"Pemerintahan Daerah di Indonesia"*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Khallaf, Abdul Wahab. 2003. *"Ilmu Ushul Fiqih"* Cetakan ke-1. Jakarta: Pustaka Amani.
- Kelsen, Hans. 2007. *"Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif"*. Bandung: Nusamedia.
- Maria Farida Indrati S. 2007. *"Ilmu Perundang-Undangan"*. Yogyakarta: Kansius.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *"Penelitian Hukum"*. Jakarta: Kencana.
- Mukhtar Yahya & Fatchurrahman. 1986. *"Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami"*. Bandung: PT Al-Ma`rif.
- Nur A. Fadhil Lubis. 1995. *"Hukum Islam Dalam Kerangka Teori Fikih dan Tata Hukum Indonesia"*. Medan: Pustaka Widyasarana.
- Rojak, Jeje Abdul. 2014. *"Hukum Tata Negara Islam"*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *"Pengantar Penelitian Hukum"*, Cet-3. Jakarta : UI Press.

- Soekanto, Soerjono. 1984. *"Pengantar Penelitian Hukum"*. Jakarta: UI Press.
- Setiawan, Irfan. 2018. *"Handbook Pemerintahan Daerah"*. Yogyakarta: Wahana Resolusi.
- Sirajuddin dan Winardi. 2015. *"Dasar-dasar Hukum Tata Negara"*. Malang: Setara Press, Farida, Maria. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius
- Simanjuntak, Marsillam. 1997. *"Pandangan Negara Integralistik"*. Jakarta: Grafiti.
- Sirajuddin. 2016. *"Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah"*. Malang: Setara Press.
- Sadjijono. 2005. *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*. Yogyakarta: LaksBang.
- Salim dan Erlis Septiana Nurbani. 2016. *"Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi"*. Jakarta: PT rajaGrafindo persada.
- Safa'at, Rachmad. 2014. *"Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan Ke Kedaulatan Pangan"*. Malang: UB Press.
- Syarifuddin, Amir. 1999. *"Ushul Fiqh Jilid 2"* Cetakan ke-1. Jakarta: Logowacana.
- Syarifuddin, Amir. 2014. *"Ushul Fiqh Jilid 2"*. Jakarta: Kencana Media Group.
- Thaib, Dahlan. 2009. *"Ketatanegaraan Indonesia Prespektif Konstitusional"*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Total Media..
- Tim Penyusun Pedoman Penelitian Karya Ilmiah Fakultas Syariah. 2012. *"Pedoman Penelitian Karya Ilmiah"*. Malang: UIN Press.
- Tim Penyusun Pedoman Penelitian Karya Ilmiah Fakultas Syariah, *"Pedoman Penelitian Karya Ilmiah Tahun 2015"*. Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

Jurnal

- Abidin, M Zainal. 2007. "Konsep Masalah al-Thufi dan Signifikannya Bagi Dinamisasi Hukum Islam", *Syariah Jurnal Ilmu Hukum* VII no. 1.

- Amri, Miftaakhul. 2018. *“Konsep Maslahat Dalam Penetapan Hukum Islam (Telaah Kritis Pemikiran Hukum Islam Najamuddin At- Thufi”*, Et-Tijarie, Volume 5, Nomor 2.
- Adelina, Fransica. 2018. *“Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah”*. Jurnal Legislasi Nasional, Vol. 15 No. 01.
- Basri, Rusdaya. 2011. *“Pandangan at-Thufi dan Asy-syatibi Tentang Maslahat”*, Jurnal Hukum Diktum, Vol. 9, No.2, Juli.
- D, Dewi Sendhikasari. 2018. *“Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri”* Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Vol. X, No. 03/01/Puslit/ Februari/.
- Deliarnoor, Nandang Alamsah. 2015. *“Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)”*. Jurnal Ilmu Pemerintahan. Vol. 1 No. 2.
- Eka N.A.M. Sihombing. 2016. *“Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat”* Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 16 No. 1.
- Hasanah, Idaul. 2011. *“Konsep Mashlahah Najamudin At-thufi dan Implementasinya”*, ejournal UMM, Vol.7 No. 1.
- Mahropiono. 2016. *“Pengisian Kekosongan Jabatan Gubernur (studi jabatan Gubernur DKI Jakarta)”*, Badamai Law Journal, Vol. 1, Issues 2, September.
- Maimun. 2014. *Konsep Supremasi Maslahat Al-Thufi Dan Implementasinya Dalam Pembaruan Pemikiran Hukum Islam”*, ASAS, Vol.6, No.1, Januari.
- Mhd. Yusrizal Adi Syaputra, *“Kajian Yuridis Terhadap Penegasan Hiearaki Peraturan Perundangundangan Di Indonesia Dalam Perspektifstufen Theorie”*. Mercatoria Vol.9No.2/Desember2016

- Thahir, A. Halil. 2011. *“Teori Masalah Najm al-Din al-Thufi: Telaah Kitab al-Ta’yin fi Sharh al-Arba’in dan Sharh Mukhtas ar al-Rawdah”*, ejournal IAI Tribakti, Vol. 22, No. 2 Juli.
- Tesano. *Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Tinjau Dari Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011*, Tesis
- Wandasari, Shandra Lisyia. 2013. *Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Mewujudkan Pengurangan Risiko Bencana*. Unnes Law Journal, Vol 2.
- Yunus, Nur Rohim. 2018. *“Pengangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah”*, ‘ADALAH Buletin Hukum & Keadilan, Volume 2 Nomor 6e.

Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang,
- Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Presiden No. 11 tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Permendagri No. 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota

Interenet

<https://tirto.id/menjawab-kemendagri-alternatif-pj-gubernur-yang-tidak-bikin-gaduh-cD7t>.

<http://nasional.kompas.com/read/2018/01/26/23505851/mendagri-sebut-presiden-jokowi-setuju-jenderal-polisi-jadi-penjabat-gubernur>.

<http://pontianak.tribunnews.com/2018/06/18/tunjuk-anggota-polisi-sebagai-pj-gubernur-ini-penjelasan-pengamat-politik>.

<https://www.rappler.com/indonesia/berita/205829-prediksi-analisis-pilgub-jabar-menerka-akhir-perebutan-kursi-jabar-1>.

<https://kumparan.com/@kumparannews/8-alasan-menolak-polisi-dan-tni-menjadi-pj-gubernur>.

<https://tirto.id/argumen-kemendagri-soal-pj-gubernur-dari-tni-polri-mengada-ada-cDUS>.

<https://news.detik.com/berita/d-3829909/ini-daerah-rawan-konflik-di-pilkada-2018-versi-mendagri>.

<https://pilkada.jpnn.com/news/ini-dampak-negatif-dan-positif-pati-polri-jadi-plt-gubernur>.

<https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180619151705-20-307274/iriawan-pj-gubernur-eks-polisi-diprediksi-keok-di-pilkada?>,

<http://www.tribunnews.com/nasional/2018/06/19/ipw-khawatir-penunjukan-pj-gubernur-jabar-berdampak-buruk-bagi-polri>,

<https://pilkada.tempo.co/read/1104904/rekapitulasi-kpu-ridwan-kamil-menang-pilgub-jabar-2018/full&view=ok>,

<http://news.metrotvnews.com/politik/gNQy2VvN-kemendagri-cari-eselon-i-untuk-8-provinsi>,

<https://news.detik.com/berita/3834890/2-polisi-diusulkan-jadi-pj-gubernur-fahri-menimbulkan-kecurigaan>,

<https://tirto.id/cara-mendagri-muluskan-langkah-iriawan-sebagai-pj-gubernur-jabar-cMwX>, <https://tirto.id/inkonsistensi-pemerintah-soal-pj-gubernur-dari-perwira-aktif-cMzh>, <http://news.liputan6.com/read/3238813/dasar-hukum-mendagri-tunjuk-2-jenderal-polisi-jadi-plt-gubernur>,
<https://tirto.id/wapres-jk-komentari-pro-kontra-penunjukan-pj-gubernur-dari-polri-cD2S>, <http://aceh.tribunnews.com/2018/02/12/polri-dan-godaan-kekuasaan-sipil>,
<http://nasional.kompas.com/read/2018/01/26/23505851/mendagri-sebut-presiden-jokowi-setuju-jenderal-polisi-jadi-penjabat-gubernur>,
<https://www.rappler.com/indonesia/berita/205829-prediksi-analisis-pilgub-jabar-menerka-akhir-perebutan-kursi-jabar-1>,
<https://tirto.id/inkonsistensi-pemerintah-soal-pj-gubernur-dari-perwira-aktif-cMzh>,
<http://www.nu.or.id/post/read/92209/ijtihad-politik-demokrasi-kemanusiaan>,
<https://news.detik.com/berita/d-3835590/begini-beda-plt-dan-penjabat-gubernur>,
<http://aceh.tribunnews.com/2018/02/12/polri-dan-godaan-kekuasaan-sipil>,
<https://indopos.co.id/read/2016/12/30/80903/mendagri-lantik-irjen-pol-carlo-brix-tewu-jadi-penjabat-gubernur-sulbar>

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Wiwin Arifatul Lestari
 Tempat Tanggal Lahir : Kauman, 22 Mei 1997
 Alamat : Kauman, Kotagajah Lampung Tengah
 No. Hp : 085766620575
 Email : wiwinarifatul67@gmail.com

RIWAYAT PENDIDIKAN

- | | |
|-------------------------------------|-----------|
| 1. MI Nurul Ulum Kotagajah | 2003-2009 |
| 2. MTs Nurul Ulum Kotagajah | 2009-2012 |
| 3. MA Nurul Ulum Kotagajah | 2012-2015 |
| 4. UIN Maulana Malik Ibrahim Malang | 2015-2019 |



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH

Terakreditasi "A" SK BAN-PT Depdiknas Nomor : 157/BAN-PT/Ak-XV/II/2013 (Al Ahwal Al Syakhshiyah)
Terakreditasi "B" SK BAN-PT Nomor : 021/BAN-PT/Ak-XIV/S/II/2011 (Hukum Bisnis Syariah)
Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399, Faksimile (0341) 559399
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id/>

BUKTI KONSULTASI

Nama : Wiwin Arifatul Lestari
NIM/Jurusan : 15230072/Hukum Tata Negara
Dosen Pembimbing : Irham Bashori Hasba, M.H
Judul Skripsi : **Pengangkatan Penjabat Gubernur Dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori Maslahah Mursalah Imam Najamuddin Al-Thufi**

No	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	Jum'at, 8 Maret 2019	Konsultasi Pasca Seminar Proposal	
2.	Rabu, 13 Maret 2019	Revisi BAB I sistematika penulisan	
3.	Kamis, 21 Maret 2019	BAB I, revisi latar belakang	
4.	Jum'at, 29 Maret 2019	BAB II diskusi teori dan tinjauan pustaka	
5.	Kamis, 4 April 2019	Revisi BAB II	
6.	Selasa, 9 April 2019	Diskusi BAB III dan analisis data	
7.	Rabu, 17 April 2019	Lanjutan diskusi BAB III	
8.	Kamis, 25 April 2019	Diskusi BAB III dan BAB IV	
9.	Kamis, 9 Mei 2019	Diskusi seluruh BAB	
10.	Rabu, 15 Mei 2019	ACC Skripsi	



Malang, 17 Mei 2019

Mengetahui
a.n. Dekan
Ketua Jurusan Hukum Tata Negara

Dr. M. Anul Hakim, S.Ag. MH.
NIP. 196509192000031001