

**ANALISIS *SIYASĀH DUSTŪRĪ YA* TERHADAP
MEKANISME PENGANGKATAN ANGGOTA TNI/POLRI
AKTIF DALAM MENDUDUKI JABATAN SIPIL PENJABAT
KEPALA DAERAH GUBERNUR, BUPATI/WALIKOTA**

SKRIPSI

Oleh

Hendrik Kurniawan

NIM. C94218079



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Prodi Hukum Tata Negara

Surabaya

2022

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Hendrik Kurniawan
NIM : C94218079
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Publik
Islam/Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Analisis *Siyā'sah Dustū'riyah*
Terhadap Mekanisme Pengangkatan
Anggota TNI/Polri Aktif Dalam
Menduduki Jabatan Sipil Penjabat
Kepala Daerah Gubernur,
Bupati/Walikota

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 23 Juni 2022
Saya yang menyatakan



Hendrik Kurniawan
NIM. C94218079

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini yang berjudul “Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah* Terhadap Mekanisme Pengangkatan Anggota TNI/Polri Aktif Dalam Menduduki Jabatan Sipil Penjabat Kepala Daerah Gubernur, Bupati/Walikota” yang ditulis oleh Hendrik Kurniawan NIM. C94218079 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 13 Juni 2022
Pembimbing,


Dr. Anis Farida, S.Sos., S.H., M.Si.
NIP. 197208062014112001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Hendrik Kurniawan NIM. C94218079 ini telah dipertahankan didepan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Kamis, 07 Juli 2022, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan Program Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I



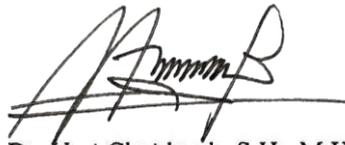
Dr. Anis Farida, S.Sos., S.H., M.Si.
NIP. 197208062014112001

Penguji II



Drs. Jeje Abd. Rojak, M.Ag
NIP. 196310151991031003

Penguji III



Dr. Umi Chaidaroh, S.H., M.HI.
NIP. 197409102005012001

Penguji IV



Marli Candra, LLB (Hons), MCL.
NIP. 198506242019031005

Surabaya, 07 Juli 2022

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,



Dr. H. Suqiyah Musyafa'ah, M.Ag
NIP. 196303271999032001



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpustakaan@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Hendrik Kurniawan
NIM : C94218079
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum / Hukum Publik Islam
E-mail address : filehendrik@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

**Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah* Terhadap Mekanisme Pengangkatan Anggota
TNI/Polri Aktif dalam Menduduki Jabatan Sipil Penjabat Kepala Daerah
Gubernur, Bupati/Walikota**

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 28 Juli 2022

Penulis

(Hendrik Kurniawan)

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif yang berjudul “Analisis *Siyāsah Dustūrīyah* Terhadap Mekanisme Pengangkatan Anggota TNI/Polri Aktif dalam Menduduki Jabatan Sipil Penjabat Kepala Daerah Gubernur, Bupati/Walikota”. Permasalahan yang diangkat, pertama, Bagaimana mekanisme pengisian jabatan anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil penjabat kepala daerah Gubernur, Bupati/Walikota? Bagaimana Analisis *Siyāsah Dustūrīyah* terhadap mekanisme pengangkatan anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil penjabat Gubernur, Bupati/Walikota?

Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) digunakan dalam penelitian skripsi ini, dengan bahan hukum primer atau sekunder dikumpulkan melalui kajian kepustakaan (*library research*) selanjutnya bahan-bahan hukum yang ada dianalisis dengan menggunakan teori *good governace* dan teori *fiqh siyāsah dustūrīyah*. Hasil analisis dituangkan secara sistematis untuk dapat menjawab permasalahan mekanisme pengangkatan anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil.

Hasil penelitian ini yang pertama menjelaskan bahwa mekanisme pengangkatan anggota TNI/Polri aktif tidak diperbolehkan merangkap jabatan sipil sebagai Pj kepala pemerintahan daerah karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia yang mengharuskan TNI/Polri aktif untuk mengundurkan/melepas jabatan sebagai TNI/Polri aktif sebelum menjabat sebagai kepala pemerintahan daerah. Apabila tetap dipaksakan TNI/Polri aktif untuk masuk di pemerintahan sebagai Pj kepala daerah yang notabene Pj merupakan representasi jabatan politik maka itu sudah mencederai supremasi sipil. Kedua, Analisis *siyāsah dustūrīyah* menyatakan bahwa mekanisme pengisian jabatan sipil masuk dalam pembahasan *sultāh tashrīṭiyah* di mana dalam hal ini legislatif mempunyai wewenang dalam membuat suatu Undang-Undang yang telah disesuaikan dengan masing-masing instansi baik TNI/Polri maupun Undang-Undang Pilkada.

Berdasarkan hasil penelitian di atas pemerintah dapat memaksimalkan masyarakat sipil (non militer) yang berpangkat tinggi madya sebagai Gubernur dan pangkat tinggi pratama sebagai Bupati/Walikota sebagai Pj kepala daerah. Kemendagri dapat memaksimalkan hasil evaluasi di setiap tiga bulan sekali. Hal ini dilakukan agar tidak membuka kembali otoritarisme kepemimpinan yang didominasi oleh militer. Perlunya melibatkan aspirasi masyarakat daerah dalam proses penunjukkan Pj kepala daerah agar transparansi, akuntabilitas serta partisipasi masyarakat terpenuhi sebagaimana dalam prinsip-prinsip *good governance*.

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL DALAM.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iv
PENGESAHAN	v
MOTTO	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TRANSLITERASI.....	xii
1. Konsonen.....	xii
2. Vokal	xii
3. Ta> Marbu>t}ah.....	xiii
4. Penulisan Huruf Kapital	xiii
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	12
C. Rumusan Masalah	14
D. Kajian Pustaka.....	14
E. Tujuan Penelitian	16
F. Kegunaan Hasil Penelitian	16
G. Definisi Operasional.....	17
H. Metode Penelitian.....	18
I. Sistematika Pembahasan	22
BAB II	
KONSEP FIQH SIYASAH DUSTURIYAH DAN JABATAN SIPIL	24
A. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah.....	24
1. Pengertian Fiqh Siyasah	24
2. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah	27
B. Siyasah Dusturiyah.....	28
C. Imamah.....	32
D. Syarat-Syarat Pengangkatan Kepala Daerah Dalam Islam.....	34

E. Rangkap Jabatan	35
F. Siyasah Imamah Terhadap Pengangkatan Anggota TNI dan Polri Aktif dalam Menduduki Jabatan Sipil Sebagai Penjabat Pemerintah Daerah.....	37
H. Tinjauan Negara Hukum	40
I. Tinjauan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik	44

BAB III

KETENTUAN LARANGAN PENGANGKATAN ANGGOTA TNI/POLRI AKTIF DALAM MENEMPATI JABATAN SIPIL MENURUT UU TNI, UU POLRI DAN UU PILKADA

A. Larangan TNI/Polri Aktif menjabat PJ Pemerintahan daerah Menurut Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.....	64
B. Kewenangan Kemendagri Dalam Penunjukan Penjabat Kepala Daerah.....	65
C. Larangan Rangkap Jabatan dalam UU TNI.....	66
D. Tugas dan Kewenangan TNI.....	66
E. Tugas Pokok TNI.....	68
F. Larangan Anggota TNI Aktif Menempati Jabatan Sipil dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004	70
G. Larangan Rangkap Jabatan Polri Aktif dalam Undang-Undang Polri	72
H. Tugas dan Wewenang Kepolisian	73
I. Larangan Rangkap Jabatan oleh Polri dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.....	75

BAB IV

ANALISIS YURIDIS DAN SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP PENGANGKATAN ANGGOTA TNI/POLRI AKTIF DALAM MENDUDUKI JABATAN SIPIL SEBAGAI PENJABAT KEPALA PEMERINTAHAN DAERAH.....

A. Analisis Pengangkatan Anggota TNI/Polri Aktif Dalam Menduduki Jabatan Sipil Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016	77
B. Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Pengangkatan Anggota TNI/Polri Aktif Sebagai Penjabat Pemerintah Daerah.....	83

BAB V

PENUTUP.....

A. Kesimpulan.....	86
B. Saran	87

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu amanat reformasi yakni pemisahan kekuasaan antara sipil dan militer karena pada dasarnya tugas pokok militer khusus difungsikan sebagai pertahanan dan menjaga keamanan negara. Pada masa pemerintahan presiden Joko Widodo melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) ingin merekrut kembali TNI/Polri aktif untuk menduduki jabatan sipil sebagai Penjabat (Pj) Gubernur, Bupati/Walikota sebelum pemilihan serentak pada pemilu tahun 2024.

Pada tahun 2022 dan 2023 setidaknya ada sebanyak 271 daerah yang akan mengalami kekosongan kepemimpinan termasuk jabatan Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan yang akan mengahiri masa jabatannya pada 16 Oktober 2022 dan akan digantikan oleh Pj pengganti dalam memimpin DKI Jakarta, karena sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yakni akan dilaksanakan pemilihan serentak secara nasional pada tahun 2024 baik jabatan Gubernur, Bupati/Walikota sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 201 Ayat (8) UU No. 10 Tahun 2016.¹ yang berbunyi “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota diseluruh wilayah Negara Kesatuan

¹ Pasal 201 Ayat (9) UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Guberur, Bupati dan Walikota

Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.¹ Pj pemerintah daerah akan menjabat selama satu tahun dan dapat diperpanjang 1 tahun berikutnya sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 201 Ayat (9) “Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama/berbeda”.² Namun setiap 3 bulan sekali Kemendagri dapat melaksanakan rapat evaluasi untuk menilai kinerja masing-masing Pj kepala daerah guna melihat progres dan perkembangan yang terjadi di masing-masing daerah.

Berdasarkan *history* yang panjang setelah reformasi pada tahun 1998 TNI/Polri memiliki catatan sejarah yang panjang bagaimana rusaknya demokrasi yang diakibatkan oleh dominasi militer di pemerintahan yang sewenang-wenang dalam merebut kekuasaan, sehingga yang dilakukan pemerintah saat itu adalah pemisahan kelembagaan antara TNI dan Polri dan penghapusan ABRI pada perwakilan di MPR. Menurut Samuel Huntington profesor dari Harvard University, “Keterlibatan militer dalam politik dan kebijakan pemerintahan merupakan sebuah akibat dari ketidak mampuan masyarakat sipil dalam memerintah yang ditunjukkan dengan lemahnya lembaga-lembaga politik”.³ Dengan latar belakang pendidikan seorang TNI dan Polisi yang sangat disiplin sehingga bisa membentuk mental yang kuat

² Humas Setneg RI. “Mendagri Tegaskan Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024 Konsisten dengan Undang-Undang”, dalam <https://setkab.go.id/mendagri-tegaskan-pelaksanaan-pilkada-serentak-2024-konsisten-dengan-undang-undang/> diakses pada 11 Juni 2022

³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

⁴ Samuel Huntington, *Pertahanan Negar & Postur TNI Ideal*, Connie Rahakundini Bakrie. Yayasan Obor Indonesia, 1

dibanding masyarakat sipil, hal itu dibuktikan dengan adanya sikap kedisiplinan dari seorang TNI/Polri, sehingga tidak diragukan lagi jika TNI/Polri dalam memimpin sangat baik dan bijaksana. Maka yang dilakukan oleh pemerintah pada saat itu yaitu melakukan supremasi sipil untuk penguatan masyarakat sipil di pemerintahan dan mengembalikan TNI dan Polisi sebagai alat keamanan dan pertahanan negara yang berada dibawah komando Presiden Republik Indonesia.

Memiliki jabatan yang lebih dari satu atau yang biasa kita sebut dengan rangkap jabatan yang dimana seseorang memiliki tugas dan fungsi lebih dari satu, baik dalam jabatan sipil maupun jabatan militer sehingga para penguasa lebih mudah dalam pengondisian politik untuk dapat melanggengkan kekuasaan pemerintah. Konsep rangkap jabatan dinilai sebagai penyebab gagalnya sistem pemerintahan di Indonesia.¹ Ketika melihat sejarah selama pemerintahan Orde Baru yang pada saat itu TNI dan Polri melebur menjadi satu yaitu ABRI pada saat itu telah terjadi dominasi militer hampir disemua aspek dalam kehidupan bernegara. Militer pada saat itu difungsikan sebagai pilar penyangga kekuasaan dan pengondisian politik ketika pemilu.²

Di lembaga legislatif dan eksekutif pada masa Orde Baru banyak dipenuhi oleh perwira aktif sehingga ABRI yang bernaung dalam Golkar bisa memberikan kebijakan yang strategis negara. Selain itu legislatif yang pada

⁵ Muhammad Hendrik Novavah. "Analisis UU No. 34 Tahun 2004 Tentang Kedudukan dan Peran TNI dalam Lembaga Pemerintahan Negara", *Rechtenstudent*, No.1, Vol.1 (2020). 1

⁶ Ni'matul Huda, *Hak Politik Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasca Reformasi*, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No.2 Vol.21. 204

saat itu identik dengan pemilihan umum sebagai parameter utama negara demokrasi yang digelar pertama kali pada tahun 1971 TNI/Polri memang tidak menggunakan hak pilihnya namun ABRI diberikan jatah satu fraksi di DPR/MPR sebanyak (100 orang) sehingga didalam parlemen militer membatasi ruang gerak masyarakat sipil dan pada saat itu keputusan dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara lahir dari militer.¹ Namun yang terjadi adalah kebijakan ini membawa dampak yang buruk berupa dominasi militer atas sipil. Saat reformasi bergulir pada tahun 1998 masyarakat pun menuntut pencabutan dwi fungsi ABRI. Trauma yang diakibatkan masuknya TNI/Polri dalam pemerintahan yang mengakibatkan kesewenang wenangan masyarakat menolak masuknya TNI/Polri dalam jabatan sipil. Namun Kemendagri justru berkeinginan kembali untuk menunjuk TNI/Polri aktif yang berpangkat tinggi madya dan pratama untuk menduduki jabatan sipil Gubernur, Bupati dan Walikota dengan alasan bahwa TNI/Polri mampu menjaga keamanan suatu daerah. Memang secara kualitas TNI/Polri dalam memimpin tidak diragukan lagi, kemampuan serta integritasnya TNI/Polri dalam memimpin suatu daerah namun jika berkaca pada sejarah semua sangat rawan terjadi penyalah gunaan kekuasaan dalam pengondisian politik menjelang pemilu serentak tahun 2024.

TNI dan Polri memang tidak bisa dilepaskan dari perjuangan dalam membatu kemerdekaan serta pembentukan negara Indonesia dan menjadi cikal bakal terbentuknya ABRI saat awal kemerdekaan dan saat itulah TNI dan

¹ *ibid.* 205

Polri berperan penting dalam menentukan arah kebijakan sebuah negara karena diberi ruang dalam parlemen, namun pada saat pemerintahan Presiden Soeharto keberadaan TNI/Polri di parlemen justru menjadi alat kekuasaan untuk melanggengkan kekuasaan pemerintah melalui gerakan-gerakan politik dan terstruktur. Selama bertahun-tahun berkuasa Soeharto membuat kedudukan TNI dan Polri begitu kuat, TNI diberi kesempatan yang sangat luas untuk menduduki jabatan sipil di pemerintahan.

Banyaknya TNI dan Polri yang memiliki pangkat tinggi namun tidak memiliki tempat jabatan mendorong pemerintah untuk memasukkan TNI/Polri aktif untuk menjadi Pj pemerintah daerah dan di kementerian yang tidak ada kaitannya dengan keamanan dan pengamanan negara. Sejak terpilihnya Gus Dur yang menjabat pada tahun 1999 – 2001 saat itulah Gus Dur melakukan supremasi sipil dan memisahkan TNI dengan Polri dan memperkuat kedudukan sipil di pemerintahan yang bertujuan tidak ada lagi penyalahgunaan kekuasaan untuk melanggengkan sebuah jabatan.¹

Namun beberapa tahun ini dibawah kekuasaan Presiden Joko Widodo pemerintah berencana akan memilih atau menunjuk TNI/Polri aktif untuk menduduki jabatan sipil di pemerintahan seperti Gubernur, Bupati/Walikota untuk menjadi Pj sebelum pemilihan serentak pada tahun 2024. Melihat potensi dan integritas TNI/Polri dalam memimpin memang tidak diragukan, namun setidaknya ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu secara eksplisit telah melanggar UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional

⁸ Irfan Teguh, "Dwifungsi ABRI Telah Dihapus dan Tak Boleh Kembali Lagi" dalam <https://tirto.id/dwifungsi-abri-telah-dihapus-dan-tak-boleh-kembali-lagi-dji6>, diakses pada 10 Januari 2022

Indonesia dan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Pj pemerintahan daerah saat ini di Indonesia merupakan Pj dengan jabatan terlama, dimana yang biasanya Pj hanya dijabat selama 1 bulan hingga 6 bulan akan tetapi di Indonesia merupakan terlama yakni 1 sampai dengan 2 tahun. Supremasi sipil yang sudah ada sejak semangat reformasi tahun 1998 saat ini akan dilemahkan kembali jika tetap memasukkan TNI/Polri aktif untuk menduduki jabatan sipil dalam memimpin suatu pemerintahan daerah dengan alasan untuk menjaga keamanan suatu daerah.

Setiap pemerintahan daerah baik provinsi, kabupaten dan kota pada dasarnya sudah memiliki jabatan fungsional sipil yang salah satunya adalah Sekretaris Daerah yang bisa untuk ditunjuk menggantikan sebagai Pj kepala daerah dan apabila tidak ingin mengambil sekretaris daerah masing-masing masih masih banyak masyarakat sipil yang memiliki pangkat yang sama baik yang berpangkat eselon 1 maupun eselon 2 di sejumlah kementerian.

Beberapa kekhawatiran yang akan terjadi apabila Pj kepala daerah di duduki atau diambil oleh TNI/Polri aktif nantinya akan dijadikan alat dalam hal pengondisian politik menjelang pemilihan umum tahun 2024. TNI/Polri saat ini memang sudah berbeda dari zaman orde baru dimana tidak ada keraguan mengenai pengabdian mereka dalam menjaga keutuhan NKRI dan setia terhadap UUD 1945 serta Pancasila. Namun semuanya itu terbantahkan dengan adanya Undang-Undang TNI dan Polri yang tidak memperbolehkan seorang TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil dan apabila tetap

dipaksakan untuk memasukkan TNI dan Polri untuk menduduki jabatan sipil maka perlunya pencabutan Pasal 28 Ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia dan Pasal 47 Ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Saat ini UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota atau pilkada memang tidak mengatur atau melarang mengenai penjabat pengganti TNI/Polri aktif hanya saja menyebutkan jabatan Gubernur bisa diisi oleh ASN yang berpangkat tinggi Madya dan Bupati/Walikota yang berpangkat tinggi pratama namun itu semua secara eksplisit sangat bertentangan dengan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Memang dalam hal pembangunan negara Indonesia tidak bisa lepas dari adanya peran serta TNI serta Polri namun dalam penempatan SDM dalam menduduki suatu jabatan haruslah sesuai dengan tempatnya dan keahliannya.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”, yang tentunya hukum haruslah dijadikan pijakan dan panduan dalam bernegara. Menurut Loegeman, “Negara adalah himpunan jabatan-jabatan yang diadakan oleh negara demi tercapainya sebuah tujuan negara”.¹ Maka dari itu peran serta TNI/Polri tentunya tidak diragukan namun itu semua dibatasi oleh Pasal 28 Ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Kepolisian Republik Indonesia yang berbunyi “Anggota Kepolisian

⁹ Dahlan Thaib, *“Ketanegara Indonesia Perspektif Konstitusional”*, Cetakan Pertama, (Jogjakarta: Total Media, 2009), 36.

Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan diluar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian” selain itu juga bertentangan dengan Pasal 47 Ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia yang berbunyi “Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan”.

Polemik penunjukan Pj TNI/Polri aktif sebenarnya sudah ada sejak lama dibahas namun setiap tahun pemerintah selalu ingin membuat kebijakan ini untuk memasukkan TNI/Polri aktif dalam menduduki suatu jabatan sipil yang menimbulkan keresahan dimasyarakat. Kejadian Penunjukan Pj dari TNI/Polri aktif sudah pernah terjadi di periode sebelumnya, pada tahun 2018 ada dua jendral polisi aktif yang ditunjuk sebagai penjabat daerah yaitu Komjen M. Iriawan yang menjabat sebagai Pj Gubernur Jawa Barat dan Irjen Martuani Sormin sebagai Pj Gubernur Sumatera Utara. Sedangkan di TNI ada Mayjen Soedarmo yang pernah menjadi Pj Gubernur Aceh tahun 2016.¹ Namun semua penjabat pengganti kepala daerah tersebut meskipun hanya memimpin beberapa bulan namun melepaskan jabatannya sebagai TNI/Polri aktif.

Di dalam politik Islam atau sering kita kenal dengan *fiqh siyāsah*. Kata *siyāsah* sendiri berasal dari kata sasa. Kata ini dalam bahasa arab berarti mengatur, mengurus, dan memerintah. Sehingga *siyāsah* menurut bahasa

¹⁰ Friski Riana. “Daftar Perwira Tinggi TNI dan Polri yang Pernah Jadi Penjabat Kepala Daerah” dalam <https://nasional.tempo.co/read/1510751/daftar-perwira-tinggi-tni-dan-polri-yang-pernah-jadi-penjabat-kepala-daerah/full&view=ok> diakses pada 27 Maret 2022

memiliki beberapa arti yaitu mengurus, mengatur, memerintah, memimpin dan membuat kebijakan. Sedangkan menurut istilah yaitu mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kemaslahatan bersama.¹ Berdasarkan analisis *Siyāsah Dustūrīyah* dengan menghubungkan antara Undang-Undang yang berlaku saat ini dengan hukum yang dicita-citakan sangat bertentangan.

Konsep Hukum Tata Negara Islam membahas mengenai kewenangan Kementerian Dalam Negeri dalam penunjukan pejabat pengganti kepala daerah berdasarkan perundang-undangan bisa dikaji menggunakan perspektif *fiqh siyāsah*. *Fiqh siyāsah* merupakan ilmu yang mempelajari mengenai hal ihwal serta ruang lingkup mengenai ruang lingkup yang mengatur mengenai urusan umat dalam bernegara dalam bentuk perundang-undangan dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang selaras dengan syariat Islam dan kemaslahatan.²

Setelah wafatnya Nabi Muhammad SAW. Pada saat itu pemerintahan yang awalnya semua keputusan yang terpusat kepada Nabi Muhammad SAW, yang pada saat itu Nabi Muhammad memegang sebagai pemimpin selaku Eksekutif Nabi Muhammad juga menjadi seorang Yudikatif (*qadhi*) dan juga sebagai Legislatif yang sumber hukumnya berasal dari Al-Qur'an dan Hadits. Kemudian pada masa sahabat mulailah adanya pembagian kekuasaan yang

¹¹ Wahyu Abdul Jafar, "Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur'an dan Al-Hadits" *AL-Imarah*, No. 1, Vol. 2 (2018), 9.

¹² Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UINSA PRESS, 2014), 4-5

sudah ada sebelum adanya konsep pembagian kekuasaan oleh filsuf Politik Prancis Montesquieu.

Kekuasaan eksekutif (*ulil amri*) setidaknya harus berlandaskan Al-Qur'an dan Hadits dalam memimpin sebuah negara sehingga para pemimpin menjadi pemimpin yang membawa kemaslahatan bagi seluruh umat manusia. Dalam sistem pemerintahan Islam seorang khalifah adalah seseorang yang dipilih oleh umat karena kelebihanannya, sebagaimana dalam memilih seorang imam yang dipilih untuk memimpin shalat haruslah memiliki kelebihan baik dari segi keilmuan, kealiman, ketakwaan maupun *fashahah* dibanding dengan yang lainnya. Dalam shalat imam berdiri didepan hanya berjarak beberapa langkah didepan makmum dimaksudkan supaya makmum dapat mengetahui gerak-gerik serta gerakan imam. Seandainya imam melakukan kesalahan dalam shalat maka makmum dapat melakukan "koreksi" tanpa mengganggu dan merusak shalat itu sendiri.¹ Maka jika dikaitkan dengan pemimpin Pj pemerintah daerah setidaknya harus mematuhi dan menerapkan apa yang sudah tertuang didalam Undang-Undang untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam memilih seorang pemimpin meskipun seorang Pj kepala daerah haruslah mengakomodir suara mayoritas masyarakat dan tidak boleh menabrak suatu perundang-undangan yang masih berlaku.

Bahkan ketika pada zaman kepemimpinan sahabat khalifah Umar bin Khattab, beliau membuat sebuah kebijakan yaitu melakukan pemisahan antara kekuasaan eksekutif (*khalifah*) dan yudikatif (*qadhi*) agar tidak terjadinya

¹³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah "Konstektualisasi Doktrin Politik Islam"* (Jakarta: Prenada Media Grub, 2014), 241

rangkap jabatan. Kemudian Umar bin Khattab mengangkat *wulat* (Gubernur), *ah al-hall wa al-aqd* (Lembaga Penengan dan Pemberi Fatwa), mendirikan pengadilan dan pengangkatan *qadhi* (hakim) yang semuanya dipilih berdasarkan bidang, kemampuan, dan kepercayaan pada orang-orang tersebut.¹ Berdasarkan pembagian tugas tersebut bahwa setiap lembaga negara memiliki fungsi masing-masing yang sesuai dengan bidangnya. Masing-masing lembaga yang sudah menjalankan fungsinya berdasarkan tugas dan fungsinya tidak boleh mengintervensi lembaga lainnya. Didalam Islam seorang tentara yang disebut sebagai Pasukan Kekhalifahan Rasyidin (جيش الخلفاء الراشدين) yang memiliki tugas sebagai kesatuan militer dalam angkatan bersenjata kekhalifahan Rasyidin pada abad ke-7. Hal ini diperkuat dengan adanya teori *trias politica* dari ajaran Montesquieu yang menyempurnakan pendapat John Locke mengenai kekuasaan dalam memimpin sebuah negara ada sebuah kontrol dari masing-masing lembaga negara termasuk militer berfungsi sebagai keamanan dan pertahanan negara.

Berdasarkan hal itulah menjadi sebuah pertanyaan dan sekaligus permasalahan yang akan dibahas secara mendalam terkait dwi fungsi TNI/Polri dalam menduduki jabatan sipil Gubernur, Bupati/Walikota dalam skripsi yang berjudul “Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah* Terhadap Dwi Fungsi TNI/Polri Dalam Menduduki Jabatan Sipil Menurut UU No. 10 Tahun 2016”.

¹⁴ Mustafa Murad, *Kisah Hidup Umar Ibn Khattab* (Jakarta: Zaman, 2009), 145-146

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas yang telah dipaparkan diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang akan ditimbulkan diantaranya:

1. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah merupakan sebuah penyajian terhadap beberapa kemungkinan-kemungkinan yang terjadi dan muncul sehingga untuk mengidentifikasi sebanyak mungkin yang diduga sebagai masalah.¹

Berdasarkan beberapa uraian latar belakang diatas maka penulis dapat mengidentifikasi beberapa masalah yang diantaranya:

- a. Adanya pertentangan rangkap jabatan yang tidak memperbolehkan TNI/Polri aktif untuk menduduki jabatan sipil sebagai Pj kepala daerah yang bertentangan dengan Pasal 28 Ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian RI dan Pasal 47 UU Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia
- b. Adanya ketidak jelasan hukum di dalam UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur tentang Pj yang berasal dari TNI/Polri Aktif yang berpangkat tinggi Madya (eselon 1) dan pangkat tinggi Pratama (eselon 2)
- c. Adanya akibat hukum yang ditimbulkan akibat status TNI/Polri aktif dalam merangkap jabatan sipil baik Gubernur, Bupati dan Walikota yang dapat menimbulkan ketidak pastian hukum

¹⁵ Rohmana Hanifatuz Sizza, "Analisis Siyasa Dusturiyah Terhadap Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM Berdasarkan Pemenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi" (Skripsi--UIN Sunan Ampel, Suarabaya, 2020, 13.

- d. Adanya indikasi ikut campur tangan TNI/Polri dalam pengondisian politik menjelang pemilu serentak tahun 2024 dan rawan kepentingan politik praktis
- e. Adanya indikasi pengulangan sejarah orde baru dimana TNI/Polri hampir menguasai pemerintahan untuk mengikuti perpolitikan serta sebagai alat untuk melindungi para elit politik
- f. Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah* terhadap pengangkatan anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil terhadap UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang bertentangan dengan Undang-Undang serta dalam hukum Islam yang tidak memperbolehkan adanya rangkap jabatan demi kepentingan

2. Batasan Masalah

Agar penelitian ini terfokus serta mendalam dan tidak menyimpang dari pembahasan, maka penulis memandang perlu dari penelitian ini agar ada pembatas variabelnya. Oleh karena itu penulis memberi batasan masalah sebagai berikut:

- a. Pengangkatan Anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil penjabat (Pj) kepala daerah bertentangan dengan semangat reformasi dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.
- b. Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah* terhadap mekanisme pengangkatan anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil menurut

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan diatas maka rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengisian jabatan anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil penjabat kepala daerah Gubernur, Bupati/Walikota?
2. Bagaimana Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah* terhadap pengangkatan anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil penjabat Gubernur, Bupati/Walikota?

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan sebuah deskripsi yang secara ringkas mengenai pembahasan atau penelitian terdahulu yang pernah dilakukan mengenai permasalahan yang sedang diteliti. Dengan adanya penelitian terdahulu bisa membantu penulis dalam mendapatkan gambaran topik yang akan diteliti oleh penulis yang sejenis dengan penelitian yang terdahulu agar nantinya pembaca bisa melihat serta bisa menilai bagaimana perbedaan yang digunakan dengan penelitian yang lain sehingga nantinya diharapkan agar tidak terjadi pengulangan atau duplikasi materi yang secara mutlak dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

Berdasarkan penelusuran yang telah penulis kumpulkan setidaknya ada beberapa penelitian yang hampir sama yakni terkait pengangkatan TNI/Polri dalam menduduki jabatan sipil antara lain yakni:

1. Skripsi oleh Muhammad Adlan Kamil, yang berjudul “Legalitas Anggota TNI Aktif Dalam Rangkap Jabatan Sipil (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia)”. Penelitian ini berfokus pada penjelasan kedudukan peran dan fungsi TNI Aktif yang dalam problematikanya merangkap jabatan sipil. Penelitian ini menggunakan metode normatif dan kepustakaan (*library research*) melalui pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) melalui UUD 1945, UU Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI, TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 Tahun 2000 Tentang Peran TNI dan Polri. Hasil penelitian ini banyak ditemukan jabatan-jabatan sipil yang diduduki oleh anggota TNI aktif yang menyalahi peraturan Perundang-undangan yang berlaku.¹
2. Jurnal Ilmiah yang ditulis oleh Ni'matul Huda yang berjudul “Hak Politik Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasca Reformasi” Penelitian ini berfokus pada implikasi penggunaan jabatan oleh TNI dan Polisi pasca reformasi, hilangnya hak pilih TNI dan Polri hingga pemilu 2014 yang dimana TNI dan Polisi dipisahkan secara

¹⁶ Muhammad Adlan Kamil, “Legalitas Anggota TNI Aktif Dalam Rangkap Jabatan Sipil (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia)” (Skripsi—UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2021)

kelembagaan pasca reformasi serta reformasi politik dan ketatanegaraan 1998 terhadap pisahnya TNI dan Polisi secara kelembagaan.¹

E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dibuat untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagaimana yang terdapat dalam rumusan masalah diatas. Sehingga diharapkan nantinya bisa diketahui secara jelas dan terperinci mengenai tujuan kenapa diadakannya penelitian ini, berikut tujuan tersebut antara lain:

1. Untuk mengetahui mekanisme pengisian jabatan anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil sebagai penjabat kepala daerah Gubernur, Bupati/Walikota
2. Untuk menganalisis *Siyāṣah Dustūrīyah* terhadap mekanisme pengisian jabatan anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil sebagai penjabat kepala daerah Gubernur, Bupati/Walikota

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian ini diharapkan nantinya mampu memberikan manfaat dan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis yakni sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan nantinya mampu memberikan sumbangsih perkembangan keilmuan serta dapat dijadikan sebuah rujukan pengetahuan hukum khususnya dalam bidang hukum tata negara

¹⁷ Ni'matul Huda, "Hak Politik Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasca Reformasi" *Jurnal Hukum Adigama* No.1, Vol.2 (Maret-Juni, 2014), 122

tentang pengangkatan anggota TNI/Polri dalam menduduki jabatan sipil serta ditinjau dari segi ketatanegaraan Islamnya.

2. Secara Praktis

Secara praktis hasil dari penelitian ini diharapkan mampu menjadi sebuah masukan atau sebuah sumbangsih pemikiran terhadap pemerintah khususnya Kementerian Dalam Negeri untuk memilih pejabat pemerintahan daerah pengganti yang ideal menurut peraturan perundang undangan dan juga mempertimbangkan aspek keadilan dimasyarakat.

G. Definisi Operasional

Demi menghindari kesalahan dalam memahami judul perlu kiranya untuk memberikan suatu maksud dari judul dengan cara memberikan penguraian pengertian yakni sebagai berikut:

1. Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah*

Siyāṣah Dustūrīyah merupakan salah satu ilmu yang ada dalam *fiqh siyāṣah* yang erat kaitannya dengan peraturan perundang-undangan negara, Selain itu juga membahas mengenai konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang dasar negara dan bagaimana sejarah lahirnya sebuah perundang-undangan dalam suatu negara) selain itu juga mengkaji konsep hukum Islam hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.¹

2. Terhadap Pengangkatan Anggota TNI/Polri Aktif

¹⁸ Ali Ahmad As-Salus, *Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah Al-Isna Asyariyah* (Jakarta: Gema Insani Prees, 1997), 15

Pengangkatan TNI/Polri aktif merupakan penunjukan yang dilakukan oleh Kemendagri untuk menunjuk TNI/Polri aktif menempati suatu jabatan sipil yang dilaksanakan secara langsung oleh Kemendagri untuk jabatan Bupati dan oleh Presiden untuk jabatan Gubernur.

3. Menduduki Jabatan Sipil

Menduduki Jabatan Sipil adalah orang yang memiliki kriteria dan telah memenuhi syarat untuk menempati suatu jabatan di pemerintahan yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun non PNS. Dalam menduduki jabatan sipil adalah warga sipil bukan militer TNI/Polri aktif.

4. Penjabat Kepala Daerah Gubernur, Bupati/Walikota

Merupakan dasar hukum yang mengatur bagaimana tata cara pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota untuk pemilihan serentak di Indonesia pada tahun 2024 yang akan datang.¹

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang berjudul “Analisis *Siyāsah Dustūrīyah* Terhadap Mekanisme Pengangkatan Anggota TNI/Polri Aktif dalam Menduduki Jabatan Sipil Penjabat Kepala Daerah Gubernur, Bupati/Walikota” merupakan sebuah penelitian hukum normatif dimana objek penelitian ini meliputi norma atau kaidah dasar, konsep hukum, asas hukum. Metode yang digunakan menggunakan pendekatan perundang-undangan

¹⁹ UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota

ini yang perlu diperhatikan adalah hirarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dalam prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹

2. Urgensi Penelitian

Alasan penulis memilih penelitian mengenai pengangkatan anggota TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil penjabat kepala daerah Gubernur, Bupati/Walikota yang mana pemerintah melalui Kemendagri ingin memberikan jabatan sipil TNI/Polri aktif untuk menjabat sebagai Pj kepala daerah di beberapa daerah menjelang pemilu serentak 2024 yang mana dalam hal ini jabatan yang ditempati tidak ada kaitannya dengan pertahanan dan keamanan dan jabatan tersebut merupakan jabatan politik sehingga bertentangan dengan Undang-Undang TNI dan Polri namun di Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut tidak diatur mengenai penunjukan TNI dan Polri untuk menduduki jabatan sipil. Bahwa dalam hal ini penulis ingin memperjelas mengenai penempatan TNI/Polri yang bertentangan dengan Undang-Undang tersebut sesuai dengan tugas dan fungsi lembaga.

3. Sumber Bahan Hukum

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki. *"Penelitian Hukum"*. Jakarta: Kencana, 137.

Untuk mempermudah dalam mengidentifikasi sumber hukum maka yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber hukum primer dan sekunder.¹

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sebuah peraturan perundang-undangan, catatan yang resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan serta putusan hakim. Bahan hukum primer yang saat ini digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- ii. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota.
- iii. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.
- iv. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.
- v. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- vi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah tentang semua publikasi hukum yang bukan dalam bentuk dokumen resmi serta bahan yang berasal dari literatur yang berhubungan dengan masalah-masalah yang

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi revisi* (Jakarta: Kencana:2005), 181

dikaji dalam penelitian ini meliputi buku-buku, kamus hukum, jurnal hukum, artikel dan internet. Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini antara lain:

- i. Ni'matul Huda, *Hak Politik Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasca Reformasi*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 2 Vol. 21 April 2014. 203-226
- ii. Dede Wahyu Firdaus, *Kebijakan Dwi Fungsi Abri dalam Perluasan Peran Militer di Bidang Sosial-Politik Tahun 1966-1998*.
- iii. Asrudin Azwar, Mirza Jaka Surya. *Dwifungsi Dari Masa Ke Masa*, Jurnal Academia Praja Volume 4 Nomor 1 – Februari 2021.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Tenik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah *library research* atau studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah metode pengumpulan bahan-bahan hukumnya yang diperoleh dari buku pustaka atau bacaan yang memiliki hubungan dengan pokok permasalahan, serta ruang lingkup permasalahan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah serta merangkum hal-hal yang berkaitan dengan penelitian. Dalam hal ini penulis mengumpulkan bahan hukum berupa perundang-undangan, buku, jurnal,

hasil penelitian hukum, skripsi, makalah, artikel, majalah serta pendapat sarjana hukum yang memiliki relevansi dengan penelitian ini.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif, metode yang digunakan adalah metode analisis dengan cara mengelompokkan bahan hukum berdasarkan kualitas dan kebenarannya yang kemudian disusun secara sistematis, selanjutnya dikaji dengan metode berpikir deduktif dan dihubungkan dengan teori-teori hasil dari studi pustaka.¹

I. Sistematika Pembahasan

Agar skripsi ini lebih terarah dan sistematis serta mudah untuk di pahami maka penulis dalam hal ini menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab pertama, merupakan Pendahuluan yang didalamnya terdapat latar belakang masalah, identifikasi masalah dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua, terdiri dari landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini yang berisi analisis yang umum tentang *siyāṣah dustūrīyah*, objek kajian *siyāṣah dustūrīyah*, pengertian *siyāṣah dustūrīyah* dan Teori pemilihan kepala daerah.

Bab ketiga, membahas mengenai data penelitian yang memuat beberapa aturan perundang-undangan diantaranya UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota serta penyajian analisis UU Nomor 34

²² Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004). 50

Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia dan UU Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia serta putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021.

Bab keempat, merupakan analisis terhadap kewenangan TNI/Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil sebagai penjabat (Pj) pengganti kepala daerah sebelum pemilu serentak tahun 2024 yang dianalisis menggunakan hukum positif dan juga hukum Islam menggunakan analisis *siyāṣah dustūrīyah*.

Bab kelima, merupakan kesimpulan dari semua pembahasan dalam penelitian sekaligus jawaban singkat dari rumusan masalah yang ada dalam penelitian dan kemudian diakhiri dengan saran yang membangun .

BAB II

KONSEP *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* DAN JABATAN SIPIL

A. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah*

1. Pengertian *Fiqh Siyāsah*

Kata *fiqh* berasal dari kata *faqaha-yafqahu-fiqhan* yang secara bahasa *fiqh* adalah “paham yang mendalam”. Menurut Amir Syarifuddin mengatakan bahwa “*fiqh* tentang sesuatu” yang berarti mengetahui batin sampai kepada kedalamnya. Kata *fiqh* sendiri merupakan bentuk *masdar* dari tasrifan kata *fiqha-yafaqahu-fiqhan* yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga bisa memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu.¹

Sedangkan menurut istilah fikih adalah ilmu tentang hukum-hukum syara’ yang bersifat praktis yang dapat diperoleh melalui dalil-dalil yang terperinci.² Secara terminologi Al-Quran dan sunnah *Fiqh* adalah suatu pengetahuan yang luas dan mendalam terkait perintah-perintah dan realitas Islam dan tidak memiliki relevansi khusus dengan bagian ilmu tertentu. Akan tetapi, dalam terminologi ulama istilah fikih secara khusus diterapkan pada pemahaman yang mendalam atas hukum-hukum Islam.³

¹ Amir Syarifuddin, *Pembaruan Pemikiran dalam Islam*, (Jakarta, Bulan Bintang: 2003), 591

² “AbdI Rasyid As'ad, *Fiqhi Islam Dengan Pendekatan Kontektual*.

<https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/fiqhi-islam-dengan-pendekatan-kontektual-oleh-drs-h-abd-rasyid-asad-mh-2510#:~:text=Sedangkan%20secara%20terminologi%2C%20fiqh%20adalah,dari%20dalil%20dalilnya%20yang%20terperenci>” diakses pada 12 Mei 2022. 1.

³ Ali Hasbi. “*Fiqh, Ushul Fiqh dan Fiqh Syariah*”, dalam <http://pai.ftk.uin>

alauddin.ac.id/artikel/detail_artikel/225. Diakses pada tanggal 10 Juni 2022

“Ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliyah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (*tafsili*).¹

Pengertian *Fiqh siyāsah* ada beberapa pendapat ahli yang mengartikan *fiqh siyāsah* yang diantaranya:

Fiqh siyāsah berasal dari kata *sasa-yasusu-siyasatan* yang memiliki arti mengatur, mengurus, mengendalikan dan membuat keputusan. Sedangkan secara terminologis menurut pendapat Ahmad Fathi Bahtsi, “*Siyāsah* adalah pengurusan seluruh umat manusia sesuai dengan syariat Islam”.

Menurut Muhammad Iqbal *fiqh siyāsah* diartikan sebagai bangunan dari pemahaman para ulama mujtahid mengenai hukum syariat yang sangat erat kaitannya dengan pemahaman ketatanegaraan.² *Fiqh siyāsah* menurut beliau juga bisa diartikan sebagai salah satu aspek hukum Islam yang sangat erat kaitannya dengan pengurusan kehidupan umat manusia dalam bernegara, berbangsa dan bermasyarakat.

Menurut Abdul Wahab Khalaf *fiqh siyāsah* dapat diartikan sebagai ilmu yang membahas serta mempelajari bagaimana tata cara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam, misalnya (bagaimana mengadakan atau membuat) peraturan perundang-undangan dan berbagai peraturan (lainnya)

⁴ Amanda Rahmat Hidayat, “Kepemimpinan Non-Muslim Menurut Fiqh Siyasah dan Hukum Tata Negara Indonesia” (Skripsi—UIN Raden Intan, Lampung, 2017), 20

⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Indonesia: prenadamedia Group, 2014), 3

yang sesuai dengan peraturan syariat Islam, yang tidak diatur persoalannya itu dalam dalil khusus yang mengaturnya.¹

Sedangkan menurut Imam Al Mawardi bahwa manusia itu adalah makhluk sosial yang membutuhkan sebuah pengaturan dan mematuhi perintah serta menjauhi larangan Allah SWT, namun Imam Al Mawardi memasukkan unsur agama dalam teorinya. Menurut pendapatnya bahwa Allah SWT menciptakan manusia sebagai makhluk sosial yang saling membutuhkan satu sama lainnya dan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhannya tanpa orang lain supaya kita sadar bahwa Dia-lah sang pencipta dan pemberi rizki bagi setiap makhluk serta kita sangat membutuhkan pertolongan-Nya.²

Dari pendapat para ahli diatas bisa disimpulkan bahwa fiqih *siyāsah* mempunyai peranan yang sangat penting dalam proses penerapan hukum Islam dalam membangun pemerintahan yang tidak melanggar Al-Qur'an dan Sunnah. Penerapan dan aktualisasi hukum Islam yang baik dalam penyelenggaraannya bisa menjamin perlindungan dalam beragama dan beribadah dengan baik. Tanpa adanya negara dan pemerintahan Islam tidak akan berjalan dengan efektif dalam penyelenggaraannya yang didalamnya sangat erat kaitannya dengan campur tangan *siyāsah*, sebab untuk mengatasi permasalahan bernegara

⁶ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada. 11-12

⁷ Munawie Sadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 2011), 60

yang sangat kompleks umat Islam sangat membutuhkan fiqih *siyāsah* dalam hidup bernegara.

2. Ruang Lingkup Fiqh *Siyāsah*

Dari perbedaan pendapat para ahli setidaknya ada beberapa 3 pembagian yang tidak bisa ditiggalkan diantaranya sebagai berikut:

1. *Siyāsah Dustūrīyah* (politik perundang-undangan)

Didalam *siyāsah dustūrīyah* ada beberapa bidang yang berada diruang lingkungnya yang dijalankan yaitu:

- a. *Tashri'iyah* atau biasa di sebut penetapan hukum dalam membuat peraturan yang dijalankan oleh lembaga legislatif.
- b. *Qadaīyah* atau lembaga peradilan yang dijalankan oleh lembaga yudikatif
- c. *Idarīyah* atau yang disebut dengan administrasi pemerintahan dalam pelaksanaanya dijalankan oleh lembaga eksekutif.

2. *Siyāsah Daulīyah* (politik luar negeri)

Bidang ini membidangi mengenai hubungan antara kepentingan antar negara yang melingkupi kepentingan individu maupun kepentingan kelompok, kepentingan kelompok dengan individu yang melibatkan antar negara dalam proses penyelesaiannya atau kerjasama antar negara yang di dalamnya yang mewakili adalah negara. Misalnya dalam sebuah hubungan antara negara non muslim dengan negara muslim yang berbeda negaranya atau hubungan diplomatik antara

negara muslim dengan negara non muslim yaitu biasa kita sebut sebagai hubungan internasional.

3. *Siyāsah Malīyah* (politik keuangan)

Bidang yang termasuk kedalam *Malīyah* adalah tentang sebuah keuangan negara, pengeluaran anggaran pendapatan belanja negara (APBN), pajak dan perbankan perdagangan internasional sebuah negara yang dikelola oleh kementerian keuangan dan lembaga keuangan lainnya.

B. *Siyāsah Dustūrīyah*

Siyāsah Dustūrīyah merupakan salah satu bidang keilmuan *fiqh siyāsah* yang membahas tentang peraturan perundang-undangan negara. Supaya berjalan dengan nilai-nilai syariah. Perundang-undangan yang dimaksud adalah undang-undang yang sesuai dengan konstitusi dan sejalan sebagaimana yang terdapat didalam Al-Qur'an dan Sunnah.¹

Siyāsah Dusturiyah menurut J. Suyuthi Pulungan adalah sebuah peraturan dasar yang mengatur aturan dasar bentuk pemerintahan, pemilihan kepala negara, batasan kekuasaan, batasan kekuasaan secara umum untuk pelaksanaan urusan umat dan penetapan hak yang wajib bagi masyarakat (hubungan penguasa dan rakyat. Kata *dustur* dimaknai sebagai undang-undang dasar negara atau konstitusi negara.² Oleh sebab itu menurut pendapat Abdul Wahhab Khallaf mengatakan untuk melihat dalam Islam meletakkan

⁸ Efendi Saputra, "Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Rangkap Jabatan TNI dan Polri Sebagai Komisararis di Badan Usaha Milik Negara Berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2003", (Skripsi—UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2021). 24.

⁹ Iqbal, *Fiqh Siyāsah...*, 117

prinsip-prinsip dalam merumuskan undang-undang dasar harus didasarkan atas jaminan perlindungan HAM, persamaan atau kesetaraan dimata hukum, tidak membeda-bedakan strata sosial, agama, pendidikan dan kekayaan.

Fiqh Siyāsah Dusturiyah dibagi menjadi empat bidang, yang diantaranya sebagai berikut:

1. *Siyāsah Tashrī'iyah* (*Siyāsah* penetapan hukum yang sesuai menurut syariat)
2. *Siyāsah Qada'iyah* (*Siyāsah* peradilan yang sesuai menurut syariat)
3. *Siyāsah Idarīyah* (*Siyāsah* administrasi yang sesuai dengan syariat)
4. *Siyāsah Tanfidhīyah* (*Siyāsah* pelaksana syariat)

Kekuasaan atau *Sultāh*, menurut Abdul Wahab Khallaf dibagi menjadi tiga macam, yang diantaranya sebagai berikut:

1. *Sultāh Tashrī'iyah*, penguasa yang memiliki wewenang untuk membuat perundang-undangan atau legislatif.
2. *Sultāh Tanfidhīyah*, kekuasaan untuk menjalankan peraturan perundang-undangan atau sering disebut eksekutif.
3. *Sultāh Qada'iyah*, kekuasaan untuk mempertahankan hukum di pengadilan dalam mempertahankan perundang-undangan atau kekuasaan kehakiman atau yudikatif

Implementasi ini bisa kita lihat pada masa sahabat yang pada saat itu kekuasaan eksekutif dipegang oleh seorang khalifah, kekuasaan legislatif dijalankan oleh Majelis Syuro serta kekuasaan yudikatif dijalankan oleh *qadhi* (hakim). Penjelasan tentang kekuasaan

eksekutif, legislatif dan yudikatif secara lengkap dijabarkan sebagai berikut:

1. Kekuasaan Eksekutif

Dalam Islam kekuasaan eksekutif disebut sebagai *Sultāh Tanfidhīyah* yang memiliki tugas dalam melaksanakan suatu peraturan undang-undang. Kekuasaan eksekutif ini sudah ada sejak zaman khalifah Abu Bakar sampai kepemimpinan Turki Usmani dengan pimpinan sebutan sebagai khalifah/amir/imam. Menurut pendapat Abdul Wahab Khallaf. Khalifah adalah pemimpin yang memegang kekuasaan tertinggi dalam urusan negara dan agama. Selain itu juga memiliki tugas sebagai imam shalat, *amir al-hajj* (pemimpin haji), sebagai perdana menteri dan menteri yang sudah dilaksanakan sejak zaman sahabat. Pemegang kekuasaan eksekutif ini memegang kekuasaan di setiap wilayah yang menguasai militer, mengatur pajak, keamanan, dan mengatur pemerintahan.¹

2. Kekuasaan Legislatif

Kekuasaan Legislatif atau yang disebut *Sultāh Tashrī'īyah* sebuah kekuasaan yang membidangi dan membuat peraturan dalam menetapkan hukum yang berdasarkan syariat Islam.² Di Indonesia kekuasaan legislatif dimiliki oleh DPR, DPD, dan

¹⁰ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara dalam Perspektif Fiqh Siyasa* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 123

²¹ Wery Gusmansyah. Trias Politica dalam Perspektif Fikih Siyasa", *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, No. 2, Vol. 2 (2017), 129-132

MPR. DPR berkedudukan di pusat ditingkat Provinsi disebut DPRD Provinsi dan ditingkat Kota/Kabupaten juga disebut sebagai DPRD Kota/Kabupaten yang masing-masing dipilih melalui pemilihan langsung dan menjabat selama 5 tahun.¹

3. Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan Yudikatif berkaitan erat dengan peradilan yang didalam Islam biasa disebut sebagai *Sultāh Qadaīyah*. Hakim (*qadhi*) bertugas dalam memutus dalam perkara pidana seperti pembunuhan, penganiyaan, perampasan hak dan lain sebagainya. Selain itu *Qadhi* juga memutus beberapa kasus hukum yang sebelumnya belum pernah ada peraturan yang mengaturnya.

Sebagaimana penjelasan diatas bahwa militer (TNI) masuk kedalam pembahasan kekuasaan eksekutif yang memiliki tugas dalam pertahanan dan keamanan negara sebab TNI/Polri berada dibawah kekuasaan Presiden dan sebagai aparat penegak hukum. Sedangkan polisi masuk kedalam kekuasaan yudikatif sebagai penegak hukum. Pemimpin daerah masuk kedalam pembahasan kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang dalam memimpin sebuah negara atau suatu daerah yang menjadi daerah pimpinannya untuk membawa

¹¹ Anatasia Anjani, "Lembaga Legislatif: Pengertian, Contoh dan Tugasnya", dalam <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5705800/lembaga-legislatif--pengertian-contoh-dan-tugasnya>, diakses pada 10 Juni 2022

sebuah kemakmuran, kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya.

C. Imamah

Dalam *Fiqh Siyāsah* Imamah, Imamah diartikan sebagai pemimpin yang memiliki persamaan dengan khalifah. Keduanya memiliki makna sebagai pemimpin tertinggi dalam Islam. Kata Imamah biasa digunakan oleh kalangan Syi'ah, sedangkan khalafah lebih dikenal oleh masyarakat sunni. Perbedaan yang mendasar diantara keduanya adalah dalam pemaknaan imamah.¹ Definisi lain imamah merupakan lembaga negara yang mengatur urusan agama dan dunia. Akan tetapi dapat dikatakan bahwa imamah adalah pengganti Nabi dalam menegakkan agama.

Menurut Imam Al-Mawardi Imamah adalah “suatu lembaga kepala negara dan pemerintahan yang diadakan sebagai pengganti fungsi kenabian dalam rangka menjaga agama dan mengatur dunia” konteks yang dimaksud pemimpin disini menurut Imam Al-Mawardi adalah pemimpin umat sebagai pewaris yang sah dalam melanjutkan kepemimpinan Rasulullah SAW setelah wafatnya beliau.

Imamah menurut Ali Syariati adalah kepemimpinan yang progresif serta revolusioner yang berbeda dengan rezim-rezim yang sebelumnya untuk membimbing manusia kejalan yang benar serta mengarahkan manusia menuju kejalan yang benar, kesadaran serta pertumbuhan dan kemandirian dalam mengambil setiap keputusan.

¹³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta, Prenadamedia Group; 2014), 149

Menurut kaum Syiah dalam pemilihan Imamah merupakan permasalahan penting sehingga dalam pemilihan seorang imamah tidak sembarangan diserahkan begitu saja kepada umat untuk memutuskannya, melainkan wajib melibatkan seseorang yang berkualitas lebih untuk memutuskannya.

Syarat-syarat pengangkatan imamah (kepemimpinan) dalam penunjukannya harus terpenuhi sejak dalam penunjukannya. Apabila seorang imamah ditunjuk masih anak-anak atau bisa disebut sebagai orang yang fasik setelah wafatnya khalifah, meskipun ia sudah memasuki usia baligh dan bisa bersikap adil, imamah (kepemimpinannya) tidak bisa dianggap sah kecuali jika dilakukan pemilihan kembali pengangkatan dirinya sebagai imam (khalifah).

Jika seorang khalifah menunjuk sosok pemimpin yang belum jelas apakah yang ditunjuk masih hidup atau ia sudah meninggal dunia, maka penunjukannya tidak sah, akan tetapi ditangguhkan pengangkatannya sampai ia benar-benar datang. Apabila seorang imamah (khalifah) wafat, sedangkan pengganti yang ditunjuk berada diluar daerah maka kelompok pemilih harus berusaha mendatangkan dan apabila berada diluar daerah yang jauh sedangkan umat islam mengalami kesulitan akibat urusan-urusan yang tertunda maka maka kelompok pemilih harus segera mengangkat pengganti sementara dan membaitnya sebagai pengganti bukan sebagai imam (khalifah) dan apabila ia sudah datang pengganti sementara tersebut harus mengundurkan diri dan digantikan oleh pemimpin yang sah.

D. Syarat-Syarat Pengangkatan Kepala Daerah Dalam Islam

Pengangkatan seorang imam (khalifah) di dalam Islam tidak boleh sembarangan dan ada kriteria dan syarat-syarat khusus tertentu untuk menjadi seorang pemimpin, sebab menjadi pemimpin di dunia pertanggungjawabannya bukan hanya kepada manusia di dunia melainkan nantinya juga akan dimintai pertanggung jawaban diakhirat kelak dan tanggung jawab seorang pemimpin sangatlah berat. Dalam proses pemilihan apabila *ahlul 'aqdi wal hal* sepakat untuk memilih seorang pemimpin yang baru haruslah mempelajari profil orang-orang yang memenuhi persyaratan sebelum diangkat menjadi seorang imam (khalifah).¹

Apabila *ahlul 'aqdi wal hal* ketika menyeleksi dari beberapa calon pemimpin harus memperhatikan beberapa hal diantaranya menyeleksi mereka yang paling banyak memiliki kelebihan, paling sempurna syarat-syaratnya serta orang yang paling mudah ditaati oleh rakyatnya sehingga rakyat tidak akan keberatan mengangkatnya sebagai seorang pemimpin khalifah.²

Apabila ada beberapa calon pemimpin jika diantaranya ada yang ahli dalam berijtihad serta layak ditunjuk sebagai pemimpin maka *ahlul 'aqdi wal hal* harus terlebih dahulu menawarkan jabatan imam kepadanya apabila bersedia. Apabila orang tersebut menolak karena tidak sanggup maka tidak boleh dipaksakan untuk menduduki jabatan imam (khalifah). Jika ada dua orang yang sama-sama pandai dan memiliki kemampuan yang sama maka harus di prioritaskan yang lebih tua. Namun jika yang dipilih lebih muda juga tetap sah.

¹⁴ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam Sulthaniyah; Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, (Jakarta; Qisthi Press, 2019), 14.

¹⁵ Ibid, 14.

Jika calon pemimpin ada beberapa yang pandai dan ada beberapa yang pemberani maka sosok yang layak untuk dipilih adalah sosok yang lebih dibutuhkan saat itu. Jika di suatu daerah tersebut membutuhkan sosok yang pemberani karena merebaknya pemisahan wilayah dan menjamurnya pemberontakan maka imam yang pemberani sangat layak untuk dipilih. Dan apabila disuatu daerah tersebut membutuhkan sosok yang memiliki keilmuan yang tinggi lantaran suka hidup jumud yang menyebabkan ahli bid'ah maka harus diutamakan sosok yang memiliki ilmu tinggi (cendekiawan) untuk memerangnya.¹

E. Rangkap Jabatan

Setiap negara memiliki beberapa lembaga negara yang di dalamnya terdapat sebuah pejabat yang memiliki sebuah kekuasaan dalam jabatan yang sedang di embannya dan setiap kebijakannya memiliki konsekuensi tersendiri. Maka seorang pejabat dan pemimpin haruslah patuh terhadap konstitusi dan perundang-undangan yang telah berlaku. Sebagai pejabat tentunya harus bersikap baik dan harus mampu merepresentasikan dari adanya undang-undang yang telah disepakati bersama dan memiliki sikap yang amanah apalagi jabatan yang diemban sebagai aparat penegak hukum sepertihalnya Polisi dan TNI. Karena tugas yang diemban sangatlah besar maka juga memiliki konsekuensi yang besar pula sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang. Sebagaimana undang-undang yang berlaku saat ini tentunya sudah diatur sangat jelas tidak boleh merangkap jabatan dan tentunya diatur dalam undang-undang yang sudah ada.

¹⁶ Ibid, 15.

Dalam agama Islam suatu jabatan yang diemban merupakan jabatan yang diamanahkan kepadanya dan harus dipertanggungjawabkan dihadapan manusia maupun dihadapan Allah SWT. Suatu jabatan haruslah memiliki masalah dan manfaat untuk seluruh masyarakat dan apabila suatu jabatan berdwi fungsi maka akan mengganggu dari adanya tugas dan wewenang yang dimiliki oleh TNI dan Polisi. Saat masa Rasulullah juga pernah ada seseorang yang ingin diberikan sebuah jabatan namun jabatan sejatinya sebuah amanah yang diberikan oleh masyarakat karena pertanggung jawabannya dihadapan manusia dan Allah SWT.

عَنْ أَبِي مُوسَى رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ، قَالَ: دَخَلْتُ عَلَى النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنَا وَرَجُلَانِ مِنْ قَوْمِي، فَقَالَ أَحَدُ الرَّجُلَيْنِ: أَمَرْنَا يَا رَسُولَ اللَّهِ، وَقَالَ الْآخَرُ مِثْلَهُ، فَقَالَ: «إِنَّا لَا نُؤَلِّي هَذَا مَنْ سَأَلَهُ، وَلَا مَنْ حَرَصَ عَلَيْهِ»

Artinya: Dari Abdurrahman bin Samurah dia berkata: Rasulullah SAW telah bersabda kepadaku, “Wahai Abdurrahman bin Salman, janganlah kamu meminta jabatan! Karena sesungguhnya jika diberikan jabatan itu kepadamu dengan sebab permintaan, pasti jabatan itu sepenuhnya akan diserahkan kepadamu (tanpa pertolongan dari Allah SWT). Dan jika jabatan itu diberikan kepadamu bukan dengan permintaan, pasti kamu akan ditolong oleh Allah SWT dalam melaksanakan jabatan itu. Dan apabila kamu bersumpah dengan satu sumpah kemudian kamu melihat selainnya lebih baik darinya (dan kamu ingin membatalkan sumpahmu), maka bayarlah kaffarah (tebusan) dari sumpahmu itu dan kerjakanlah yang lebih baik (darinya)” (HR. Muslim).¹

Dari hadits tersebut bisa kita fahami bahwa suatu jabatan itu tidak boleh dipertanggungjawabkan dan tidak boleh sembarangan orang bisa diberi jabatan karena beratnya pertanggungjawabannya. Larangan meminta-meminta jabatan itu jika di ikuti dan tidak dilanggar pasti akan membawa kemaslahatan bagi umat manusia

¹⁷ Abdul Hakim bin Amir Abdat, “Larangan Meminta Jabatan” dalam <https://almanhaj.or.id/4144-larangan-meminta-jabatan.html>, diakses pada 13 April 2022

dan Allah akan selalu memberi pertolongan bagi pemimpin yang amanah. Apalagi merangkap jabatan adalah sebuah ketamakan yang dibenci oleh Allah SWT.

Ditunjuk maupun dipilih ataupun meminta sebuah jabatan yang didasari rasa ketamakan dalam Islam tidak dibenarkan sebab Allah SWT membenci orang yang tamak dan tidak akan membantu orang yang tamak serta serakah. Pada zaman Nabi juga pernah ada yang meminta jabatan sebagai pejabat namun oleh Nabi secara tegas di tolak.

عَنْ عَبْدِ الرَّحْمَنِ بْنِ سَمُرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: قَالَ لِي رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: يَا عَبْدَ الرَّحْمَنِ بْنَ سَمُرَةَ لَا تَسْأَلِ الْإِمَارَةَ فَإِنَّكَ إِنْ أُوْتِيْتَهَا عَنْ مَسْأَلَةٍ وُكِلْتَ إِلَيْهَا وَإِنْ أُوتِيْتَهَا مِنْ غَيْرِ مَسْأَلَةٍ أُعِنْتَ عَلَيْهَا وَإِذَا حَلَفْتَ عَلَى يَمِينٍ فَرَأَيْتَ غَيْرَهَا خَيْرًا مِنْهَا فَكَفِّرْ عَنْ يَمِينِكَ وَأَتِ الَّذِي هُوَ خَيْرٌ

Artinya: Dari Abu Musa Radhiyallahu anhu dia berkata, “Saya masuk menemui Nabi Muhammad SAW bersama dengan dua orang dari kaumku, lalu salah seorang dari kedua orang itu berkata, “Jadikanlah (angkatlah) kami sebagai amir (pejabat) wahai Rasulallah!” Kemudian yang seorang lagi juga meminta hal yang sama. Maka beliau Nabi Muhammad SAW bersabda, “Sesungguhnya kami tidak akan mengangkat sebagai pejabat orang yang memintanya dan tidak juga orang yang tamak terhadap jabatan itu” (HR. Al-Bukhori). Maka dengan tidak serakah terhadap jabatan

F. *Siyāsah* Imamah Terhadap Pengangkatan Anggota TNI dan Polri Aktif dalam Menduduki Jabatan Sipil Sebagai Penjabat Pemerintah Daerah

Berdasarkan penjabaran diatas mengenai tugas dan wewenang TNI, Polri dan juga Pj kepala daerah sangat berkaitan erat dengan *fiqh siyāsah dustūrīyah* yang berkenaan dengan perundang-undangan. Didalam ketatanegaraan Islam itu termasuk dalam bidang *Siyāsah Dustūrīyah*. Penetapan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif sudah ditetapkan mengenai tugas,

fungsi, serta wewenang masing-masing dari TNI, Polri serta Pj kepala daerah sebagaimana yang tertuang dalam konstitusi dan undang-undang. Dalam pembuatan suatu perundang-undangan lembaga legislatif juga membuat berdasarkan nilai-nilai syariat yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah untuk dijadikan sebuah konstitusi negara.

Jika kita melihat kewenangan yang dimiliki oleh Pj kepala daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah masuk kedalam kajian *Fiqh Siyāṣah Dustūrīyah* yang berada dalam bidang *Tanfidhīyah* yaitu kekuasaan Eksekutif yang melaksanakan perundang-undangan pemerintahan dan menjalankan pemerintahan.

Pada saat pemerintahan Orde Baru militer terlibat langsung dalam berbagai jabatan nonmiliter dan menjadi sebuah keharusan, yang dilakukan secara doktrin dan peran sosial politik yang didasari atas perundang-undangan.¹ Dalam Islam setelah wafatnya Nabi Muhammad SAW dan digantikan oleh sahabat mulai dibagi-bagi penugasannya. Sebab sebelum wafatnya Nabi Muhammad kekuasaan berada Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif berada ditangan Rasulullah. Sebab Nabi saat itu sebagai khalifah (pemimpin) namun juga menerima wahyu sebagai sumber hukum dan juga nabi mengadili sebagai seorang *Qadhi*. Maka setelah wafatnya Nabi Muhammad kekuasaan di pecah-pecah agar tidak timbulnya pemipmin yang serakah dalam bertindak.

¹⁸ Firdaus, "Kebijakan Dwifungsi Abri Dalam Perluasan Peran Militer Di Bidang Sosial-Politik Tahun 1966-1998," 4.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah maha mendengar, maha melihat. (Q.S. al-Nisa’: 58)¹

Dalam Islam sebuah jabatan merupakan amanah yang harus diemban oleh manusia karena manusia di ciptakan dimuka bumi sebagai khalifah atau pemimpin di dunia untuk menjaga semua makhluk-makhluk Allah SWT yang ada di bumi agar tidak rusak. Menjadi seorang pemimpin adalah amanah harus mampu menyampaikan sebuah kebenaran.

Rangkap jabatan dalam Islam tidak dibenarkan sebab manusia bisa serakah apabila menerima jabatan atau amanah lebih dari satu dan Allah SWT membenci hambanya yang bersikap serakah atau tamak. Namun jika ada udzur keadaan tertentu yang sifatnya mendesak maka diperbolehkan menerima amanah tersebut dengan bersikap adil.

إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا

Artinya: “Sesungguhnya Kami telah menawarkan amanat kepada langit, bumi dan gunung-gunung tetapi semuanya enggan untuk memikul amanat itu dan

¹⁹ Al-Qur’an (Q.S. al-Nisa’ Ayat 58) <https://quran.kemenag.go.id/>

mereka khawatir tidak akan melaksanakannya (berat), lalu dipikullah amanat itu oleh manusia. Sungguh, manusia itu sangat zalim dan sangat bodoh” (Q.S. Al-Ahzab Ayat 72).¹

H. Tinjauan Negara Hukum

Secara yuridis Pancasila merupakan falsafah bangsa Indonesia yang dijadikan sebagai sumber dalam segala pembentukan peraturan perundang-undangan sebab pancasila adalah sumber dari segala sumber dan sebagai pedoman dalam bernegara. Pancasila juga memiliki fungsi sebagai dasar falsafah negara atau biasa disebut dengan *Philosophische Grondslag*, *Wetenschauung*, Ideologi Negara, *Staatsfundamentalnorm*, *Staatsidee*, hukum (*rechtsidee*) dari bangsa Indonesia.²

Dengan adanya pancasila sebagai norma dasar maka hukum yang dianut haruslah sesuai dengan Pancasila. Maka pemerintah dalam menjalankan dan melaksanakan negara Indonesia haruslah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai nilai-nilai dasar dari UUD NRI 1945.³

Berdasarkan pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Berdasarkan pasal tersebut secara jelas disebutkan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum maka pemerintah dalam menjalankan pemerintahan haruslah berdasarkan hukum

¹⁰ Al-Qur’an (Q.S Al-Ahzab Ayat 72) <https://quran.kemenag.go.id/>

²² Notonogoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara, Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan Tentang Pancasila*, (Jakarta: Bina Aksara, 1983). 53

²³ Made Hendra Wijaya, “Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila”, *Jurnal Advokasi* Vol. 5 No.2 September 2015, 201

yang berlaku di Indonesia dan bukan menjalankan berdasarkan kekuasaan semata yang sering kita kenal dengan *Rule by law not Rule by man*.

Negara hukum yang ada di dunia setidaknya dikenal ada beberapa model Negara Hukum, yaitu:¹

- a. *Eropa Kontinental*, yang berdasarkan kedaulatan hukum (*rechtsouvereiniteit*), yang berarti negara hukum berpegang kepada undang-undang sebagai sumber utama dalam menjalankan sebuah negara.
- b. *Anglo Saxon*, berarti *Common Law* yang memiliki arti *The Rule of Law* atau berarti menempatkan putusan hakim sebagai sumber hukum yang utama.

Menurut Frederich Stahl mengatakan bahwa setidaknya ada 4 unsur utama dalam *Rechstaat*, yaitu:²

- a. Adanya pembagian kekuasaan lembaga negara;
- b. Jaminan Hak Asasi Manusia (HAM);
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan Perundang-undangan;
- d. Adanya peradilan Administrasi Negara yang *Independent*.

Sedangkan Anglo Saxon yang berarti *Rule of Law* yang pertama kali dikenalkan oleh Albert Venn Dicey yang dapat diuraikan dari 3 unsur disetiap negara hukum:

- a. *absolute supremacy*
- b. *equality before the law*
- c. *the law of the constitution*

²⁴ *Ibid*, 202

²⁵ *Ibid*, 202

Perkembangan negara hukum di dunia setidaknya ada beberapa negara yang menginginkan penghilangan batasan negara hukum antara *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law* sebagaimana yang diinginkan oleh penggagas negara hukum seperti halnya dengan John Lock dan Montesquieu, Brian Z Tamanaha yang menginginkan terobosan-terobosan baru dalam negara hukum salah satunya Brian Z Tamanaha yang menawarkan sebuah konsep *The Rule of Law* dimasukkan kedalam dua kategori dasar yaitu formal dan substantif yang keduanya memiliki format yang berbeda-beda.

Indonesia sendiri menganut hukum *Eropa Kontinental* yang cara penegakan hukumnya menggunakan undang-undang secara tertulis. Selain penegakan hukumnya negara hukum dalam pembentukannya susunannya diatur secara baik dalam undang-undang sehingga setiap kekuasaan pemerintahan melakukan tugas dan fungsinya berdasarkan hukum. Negara hukum juga menjamin hak-hak masyarakatnya serta mendapat perlindungan penuh oleh negara.¹

Negara hukum (*Rechtsstaat*) yang saat ini berkembang di Eropa Kontinental merupakan salah satu dari gagasan Friedrich Stahl yang menilai bahwa negara hukum sebelumnya sangat liberal sehingga muncul berbagai sebutan yang salah satunya adalah negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*). Sehingga pada saat itu muncul pendapat *laissez fair, laissez allez* (biarkan berbuat, biarkan lewat) yang pada saat itu dianggap bahwa perekonomian negara akan sehat apabila setiap masyarakat mengurus urusannya masing-masing.²

²⁶ Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum* (Malang: Setara Pres, 2016), 6

²⁷ Zuherman Armands Muabezi, "Negara berdasarkan Hukum (*Rechtsstaats*) Bukan Kekuasaan (*Machtsstaat*) Rule of Law and Not Power State". *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol 06 No.03, (November 2017), 426

Demi melawan kekuasaan yang otoriter/absolut golongan liberal berusaha menghilangkan kekuasaan raja yang sangat otoriter dan menerapkan kebebasan untuk semua warga negara agar terciptanya pemerintahan yang makmur sebagai cita-cita semua warga negara.¹ Filsuf Jerman Immanuel Kant adalah seorang tokoh dari haluan liberal dia menyatakan tujuan dari adanya negara adalah penegakan hak-hak dan kebebasan dari masyarakatnya. Immanuel Kant menyatakan bahwa ada dua unsur penting yang harus ada pada negara hukum yaitu adanya perlindungan hak asasi manusia dan pemisahan kekuasaan.²

Dari prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana yang telah diterangkan diatas dapat dikatakan bahwa esensi dari negara hukum yang tidak dapat dihilangkan yaitu pemisahan kekuasaan. Maka Indonesia sebagai negara hukum wajib melaksanakan prinsip pemisahan kekuasaan, pemisahan kekuasaan di Indonesia bisa di temui didalam konstitusi Indonesia. Menurut Mahfud MD bahwa didalam konstitusi terdiri dari beberapa hal yang ditegaskan yakni otoritas publik yang hanya dapat dilaksanakan melalui ketentuan konstitusi, terlaksananya kedaulatan rakyat yang ditandai dengan adanya prinsip perwakilan dan pemilihan yang demokratis dalam menentukan pemimpin, pembagian kekuasaan yang disertai dengan pembatasan kekuasaan wewenang, adanya kekuasaan kehakiman yang independen tanpa adanya intervensi oleh pihak manapun serta adanya sistem

²⁸ Ronald Limanjaya dan Tatang Ruchimat, "Penunjukan Anggota Polri Aktif Untuk Menduduki Jabatan Di Luar Kepolisian Ditinjau Dari Asas Kepastian Hukum" *Jurnal Hukum Adigama*, No. 2, Vol. 3 (Desember, 2020), 827.

²⁹ Bambang Arumandi dan Sunarto, *Konsep Negara Hukum Menurut UUD 1945*, (Semarang: IKIP Semarang Express, 1993), 38.

kontrol terhadap kepolisian dan militer untuk menghormati masyarakat dalam penegakan hukum.¹

I. Tinjauan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik atau yang disingkat dengan AAUPB pertama kali muncul dari penerjemahan *algemene beginselen van behoorlijk* kata *beginselen* biasa dimaknai sebagai asas-asas sedangkan *behoorlijk* serta *betamelijk* dan *passend* diartikan sebagai yang baik.² Secara umum AAUPB bisa diartikan sebagai asas-asas umum yang dijadikan tata cara mengelola pemerintahan yang baik yang bebas dari penyalahgunaan wewenang sewenang-wenang oleh pemerintah.

Segala bentuk campur tangan pemerintah haruslah didasarkan kepada peraturan perundang-undangan sebagai bentuk perwujudan dari asas legalitas sebagai bentuk penyangga negara hukum. Sejak dianutnya konsep welfare state di Indonesia, dimana pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan umum warga negara. Demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat pemerintah diberi wewenang untuk ikut campur tangan dalam segala kehidupan yang menyangkut kesejahteraan masyarakatnya.³

Menurut Jimly Ashidiqie bahwa dalam negara hukum setidaknya tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan

¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 421.

³² Moh Mahfud dan Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2009), 57.

³³ Solechan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik, *Administrative Law & Governance Journal*. Vol. 2 (Agustus, 2019), 543.

tertulis dan peraturan perundang-undangan yang tertulis haruslah ada terlebih dahulu dan berlaku atau mendahului perbuatan administrasi yang dilakukan.

Jazim Hamidi mengklasifikasikan AAUPB secara detail sebagaimana berikut:¹

1. AAUPB adalah nilai-nilai etika yang hidup dan berkembang di lingkungan HAN.
2. AAUPB adalah sebuah tindakan sebagai pedoman bagi pejabat pemerintah Negara dalam menjalankan setiap tugas dan fungsinya, Hakim Tata Usaha yang menilai perbuatan tata usaha negara (dalam bentuk pemberitahuan) dan sebagai dasar pengajuan proses hukum terhadap penggugat.
3. Sebagian besar AAUPB masih tidak ditulis, namun abstrak dan praktis dapat diteliti di Kehidupan di masyarakat.

³³ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia* (Bandung; Citra Aditya Bakti, 1999), 24.

4. Beberapa asas lainnya adalah norma hukum tertulis itu tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan positif. Beberapa prinsip telah diterjemahkan ke dalam norma hukum tertulis, namun sifatnya masih asas hukum.

Mengenai kedudukan AAUPB dalam sistem hukum dalam negeri, Philipus M. Hadjon percaya AAUPB adalah standarnya hukum tidak tertulis yang harus selalu dipatuhi oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB untuk setiap situasi tertentu tidak itu selalu bisa diselesaikan dengan akurat. Atau bisa juga disebut AAUPB dapat membuat aturan konfidurasi untuk situasi tertentu hukum berlaku. Namun AAUPB tidak selalu melakukan hal ini. Digambarkan sebagai pemikiran umum dan abstrak, SF Marbun merupakan norma umum bagi masyarakat pada umumnya ditafsirkan sebagai aturan, baik tertulis atau tidak mengatur perilaku manusia. Oleh karena itu, AAUPB dengan asas hukum yang dimaknai sebagai asas kemudian diambil bahayanya ditemukan dari unsur-unsur moral, berdasarkan moralitas sebagai hukum yang benar, berkaitan erat dengan etika, harkat dan martabat normatif berlaku.¹ AAUPB sendiri mempunyai arti penting dan memiliki fungsi disetiap lapisan baik secara teoritis maupun secara praktik, sebagai berikut:²

1. Bagi Administrasi Negara, mempunyai manfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran serta penerapan terhadap peraturan-peraturan yang

³⁴ SF Marbun, Pembentukan, Pemberlakuan, dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan bersih di Indonesai, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran (Bandung; Universitas Padjajaran, 2001), 72.

³⁵ SF Marbun, "Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia" dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: UII Press, 2001), 201-211.

bersifat tidak jelas. Kecuali untuk membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara yang mempergunakan *freies ermessen* melakukan kebijakan yang sangat jauh menyimpang dari perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravires*.

2. Bagi masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB bisa dijadikan sebuah dasar dalam gugatan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 53 UU Nomor 5 Tahun 1986.
3. Bagi Hakim TUN, bisa dijadikan alat penguji dan membatalkan keputusan yang telah dikeluarkan Badan atau Pejabat TUN.
4. Selain itu, AAUPB juga bisa berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB III

**KETENTUAN LARANGAN PENGANGKATAN ANGGOTA TNI/POLRI
AKTIF DALAM MENEMPATI JABATAN SIPIL MENURUT UU TNI, UU
POLRI DAN UU PILKADA**

**A. Larangan TNI/Polri Aktif menjabat PJ Pemerintahan daerah Menurut
Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada tidak mengatur dengan detail bagaimana dengan penunjukan Pj oleh TNI/Polri aktif, hanya saja mengatur dalam Pasal 201 ayat (10) yang menyatakan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur ditunjuk penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya. Sedangkan dalam ayat (11) dinyatakan bahwa untuk mengisi kekosongan Bupati/Walikota ditunjuk penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama.¹

Dalam UU Pilkada ini memang tidak mengatur secara spesifik mengenai penjabat kepala daerah yang berasal dari TNI/Polri aktif. Namun berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 67/PUU-XIX/2021 yang diajukan oleh Dewi Nadya Maharani terkait judicial review yang dimohonkan Mahkamah Konstitusi memberikan rambu-rambu bagaimana pengisian jabatan kepala daerah. Meskipun Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut dengan beberapa pertimbangan-pertimbangan.

¹ Ahda Bayhaqi, "Prajurit Aktif TNI/Polri Jadi Penjabat Kepala Daerah, Bagaimana Aturan Hukumnya" dalam <https://www.merdeka.com/politik/prajurit-aktif-tnipolri-jadi-penjabat-kepala-daerah-bagaimana-aturan-hukumnya.html> diakses pada 10 Juni 2022.

B. Kewenangan Kemendagri Dalam Penunjukan Penjabat Kepala Daerah

Dalam pertimbangan dan panduan yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi. MK merujuk kepada UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang menyatakan bahwa “Jabatan ASN dari Pegawai ASN dan jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pengisian jabatan yang dimaksud dalam pengisian jabatan ASN tertentu yang berasal dari TNI/Polri dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UU 5/2014. Dalam Undang-Undang tersebut membuka peluang bagi PNS untuk mengisi jabatan pimpinan tinggi madya tertentu sepanjang dengan persetujuan Presiden dan pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden (Pasal 109 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014.

Sedangkan dalam ayat (2) Undang-Undang TNI aktif dapat menjabat di sejumlah kementerian yang membidangi dibidang keamanan dan pertahanan, sekretaris militer presiden, intelejen negara, sandi negara, lembaga ketahanan nasional, dewan pertahanan nasional, search and rescue (SAR) nasional, narkotika nasional dan mahkamah agung. Selain jabatan-jabatan yang telah disebutkan atau diluar institusi tersebut harus berdasarkan permintaan Presiden yang ditugaskan secara khusus.

C. Larangan Rangkap Jabatan dalam UU TNI

Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang ada saat ini terbentuknya melalui sejarah yang sangat panjang yang dibentuk pertama kali setelah kemerdekaan Republik Indonesia dan resmi dibentuk pada tanggal 22 Agustus 1945 yang bernama Badan Keamanan Rakyat (BKR). Posisi BKR bukanlah tentara resmi yang dimiliki oleh Indonesia dan kedudukannya berada dibawah Komite Nasional Indonesia (KNI) dari masing-masing daerah. Kemudian berkembang menjadi Tentara Keamanan Rakyat (TKR) pada 5 Oktober 1945. Kedatangan Inggris ke Indonesia dan membuat situasi Indonesia menjadi tidak aman sebab Belanda ingin kembali menguasai Indonesia. Maka TKR berubahlah menjadi Tentara Republik Indonesia (TRI) pada 23 Januari 1946 dan pada akhirnya berubah menjadi TNI pada 3 Juni 1947.

Dalam penggunaan kekuatan militer TNI berada dibawah Presiden dan pertanggungjawabannya langsung kepada presiden. Akan tetapi dalam kebijakan serta strategi pertahanan TNI berada dibawah koordinasi Departemen Pertahanan. TNI di Indonesia terdiri dari TNI Angkatan Darat (AD), TNI Angkatan Laut (AL), TNI Angkatan Udara (AU) yang masing-masing memiliki tugas menjaga pertahanan sesuai dengan wilayahnya masing-masing dan berada dibawah komando panglima jendral.

D. Tugas dan Kewenangan TNI

TNI berperan dalam pertahanan negara Indonesia dan menjaga keutuhan NKRI. Dalam pengertian pertahanan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dalam Pasal 2 yang berbunyi

“Hakikat pertahanan negara adalah segala upaya pertahanan bersifat semesta penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran atas hak dan kewajiban warga negara serta keyakinan pada kekuatan sendiri”.¹

Pasal 4 yang berbunyi “Pertahanan negara bertujuan untuk menjaga dan melindungi kedaulatan, keutuhan wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman”. Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara yang dimaksud dengan ancaman adalah setiap usaha usaha atau kegiatan baik dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai bisa membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara serta keselamatan segenap bangsa Indonesia.

Sedangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 yang dimaksud sebagai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan pertahanan merupakan bagian wilayah ancaman terhadap seluruh wilayah dan menjadi tanggung jawab segenap bangsa Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Selain itu TNI juga memiliki peranan dalam melindungi negara dari kekuatan bersenjata yang terorganisasi yang dinilai bisa membahayakan kedaulatan negara dan keselamatan segenap bangsa negara. Ancaman yang bisa mengancam negara antara lain:

² Pasal 2 UU Nomer 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara.

³ Rifki Efendy, *Kedudukan dan Kewenangan Tentara Nasional Indonesia dalam Pemberantasan Terorisme di Indonesia*. Lex Crimen. No.1 Vol. 3 Jan-Maret 2014. 23.

- a. Agresi yang berupa penggunaan kekuatan bersenjata oleh negara lain terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa atau dalam bentuk yang lainnya, diantaranya:
- 1) Invasi yaitu berupa serangan-serangan oleh kekuatan bersenjata dari negara lain terhadap negara Indonesia.
 - 2) Bombardemen yaitu berupa penggunaan senjata lainnya yang dilakukan oleh angkatan senjata dari negara lain terhadap wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - 3) Blokade yang dilakukan oleh angkatan bersenjata negara lain di beberapa tempat yang diantaranya pelabuhan atau pantai atau wilayah udara Negara Kesatuan Republik Indonesia.

E. Tugas Pokok TNI

TNI memiliki tugas yang penting dalam menjaga kedaulatan negara. Pelaksanaan tugas pokok TNI diatur di dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Salah satu tugasnya yaitu melaksanakan kebijakan dan putusan politik negara yaitu untuk menegakkan kedaulatan negara, menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI 1945. Serta memiliki tugas untuk melindungi segenap bangsa dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Selain itu TNI juga memiliki tugas lain selain operasi militer, sedangkan dalam ayat (2) menegaskan bahwa tugas tersebut dilaksanakan dengan:

- a. Operasi militer untuk perang;
- b. Operasi militer selain perang, yaitu untuk:
 - 1) Mengatasi gerakan separatisme bersenjata;
 - 2) Mengatasi pemberontakan bersenjata;
 - 3) Mengatasi aksi terorisme;
 - 4) Mengamankan wilayah perbatasan;
 - 5) Mengamankan objek vital yang bersifat strategis;
 - 6) Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
 - 7) Mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya;
 - 8) Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
 - 9) Membantu tugas pemerintahan daerah;
 - 10) Membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang;

- 11) Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;
- 12) Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
- 13) Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); serta
- 14) Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.\

F. Larangan Anggota TNI Aktif Menempati Jabatan Sipil dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004

Dalam Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia telah diatur mengenai larangan anggota TNI untuk terlibat dalam politik dan menduduki jabatan sipil dalam pemerintahan sebagai mana yang tertuang dalam Pasal 47 ayat (1) yang berbunyi “Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan”. Secara tegas Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa TNI dilarang menduduki jabatan sipil baik secara ditunjuk maupun mengikuti pemilu.

Dalam Pasal 39 Undang-Undang TNI juga menyebutkan larangan TNI aktif terlibat dalam berbagai sektor sipil yang bisa mempengaruhi kebijakan strategis diantaranya:

1. kegiatan menjadi anggota partai politik;
2. kegiatan politik praktis;
3. kegiatan bisnis; dan
4. kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya.

Dari pasal tersebut secara jelas bahwa TNI aktif tidak boleh terlibat dan merangkap jabatan sipil dan tidak boleh mengikuti politik praktis baik ditunjuk secara langsung sebagai pejabat pemerintahan daerah maupun dipilih melalui pemilu sebab meskipun ditunjuk sebagai pejabat pengganti kepala daerah esensi dari jabatan tersebut bisa mengambil kebijakan strategis yang bisa mempengaruhi berbagai aspek politis.

Ada beberapa pengecualian jabatan yang bisa diduduki oleh prajurit TNI aktif, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang TNI “Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Lembaga Ketahanan nasional, Dewan Pertahanan Nasional, *Search and Rescue* (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung”. Dalam pasal tersebut sangat jelas dan tidak akan menimbulkan penafsiran-

penafsiran yang dapat disalah artikan dalam tugas TNI yang sedang dalam misi Operasi Militer selain perang.

Polisi memiliki pengertian “pranata umum badan pemerintahan (sekelompok pegawai negeri) yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum” Kepolisian memiliki peranan penting dalam menjaga keamanan dan ketertiban sehingga kepolisian berada di seluruh negara yang berdaulat.

G. Larangan Rangkap Jabatan Polri Aktif dalam Undang-Undang

Polri

Kepolisian Republik Indonesia merupakan institusi negara sebagai penegak hukum yang memiliki tugas menjaga keamanan di dalam negeri. Kedudukan polisi di Indonesia berada dibawah Presiden, Pelaksanaannya harus dilaporkan langsung ke Presiden. Polisi sendiri memiliki fungsi yang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyebutkan fungsinya sebagai pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Kepolisian tersebut dapat diartikan bahwa Undang-Undang mengamanatkan Polisi sebagai aparat penegak hukum yang menjaga kedaulatan negara Indonesia dalam hal pengamanan dalam negeri.

H. Tugas dan Wewenang Kepolisian

Secara umum tugas Kepolisian Republik Indonesia menangani keamanan dan ketertiban dalam masyarakat dan sebagai tempat pengaduan masyarakat apabila ada hal-hal yang merugikan masyarakat namun itu hanya ruang lingkup kecilnya.

Tugas fungsi dan wewenang Kepolisian Republik Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
2. Menegakkan hukum; dan
3. Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Selain itu didalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia juga diatur mengenai wewenang yang dimiliki Polri sebagai berikut:

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002

- a. Menerima pengaduan dan atau pelaporan
- b. Membantu masyarakat dalam menyelesaikan permasalahan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum

- c. Memberikan pengawasan aliran yang dapat menimbulkan perpecahan yang dapat mengancam persatuan bangsa Indonesia
- d. Mencegah serta menanggulangi agar tidak tumbuhnya penyakit masyarakat
- e. Mengeluarkan perturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian
- f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai wujud dalam tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan
- g. Melakukan tindakan pertama ditempat kejadian
- h. Mengambil sidik jari dan indentitas lainnya serta memotret seseorang
- i. Mencari keterangan dan barang bukti
- j. Menyelenggarakan Pusat informasi Kriminal Nasional
- k. Mengeluarkan surta izin dan atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat
- l. Memberi bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat
- m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

I. Larangan Rangkap Jabatan oleh Polri dalam Undang-Undang

Nomor 2 Tahun 2002

Sejak berpisahanya Kepolisian Negara dari ABRI lahirlah UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara. Undang-Undang Polri tersebut mengatur secara jelas larangan rangkap jabatan bagi Polri aktif dalam menduduki jabatan sipil. Esensi dari tugas Polri adalah sebagai aparat penegak hukum yang memiliki tugas untuk menjaga keamanan dalam negara sekaligus menegakkan keadilan sebagai aparat penegak hukum. Kepolisian Negara RI langsung dibawah komando Presiden dalam pelaksanaannya dan bertanggung jawabannya.

Undang-Undang Kepolisian Republik Indonesia secara jelas menegaskan dalam Pasal 28 ayat (3) menyatakan bahwa “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan diluar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian”. Sedangkan yang dimaksud dengan jabatan diluar kepolisian adalah sebuah jabatan yang tidak ada kaitannya dengan kepolisian dan diluar penugasan oleh Kapolri.

Selain itu dalam Peraturan Pemerintah Nomer 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 5 huruf (a) sampai (d) anggota polri aktif dilarang:

- a. Melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan dan martabat negara, pemerintah, atau Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- b. Melakukan kegiatan politik praktis;

- c. Mengikuti aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- d. Bekerjasama dengan orang lain di dalam atau di luar lingkungan kerja dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan kepentingan negara;

Peraturan Pemerintah Nomer 2 Tahun 2003 ini menekankan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia agar tidak lagi mengikuti politik praktis di dalam pemerintahan. Hanya saja dalam Pasal 5 huruf (b) dalam frasa *politik praktis* di tafsirkan hanya berlaku bagi Purnawirawan Polri. Namun yang terjadi pemerintah tetap memaksakan Polri aktif untuk menjabat

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB IV

**ANALISIS YURIDIS DAN *SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* TERHADAP
PENGANGKATAN ANGGOTA TNI/POLRI AKTIF DALAM
MENDUDUKI JABATAN SIPIL SEBAGAI PENJABAT KEPALA
PEMERINTAHAN DAERAH**

**A. Analisis Pengangkatan Anggota TNI/Polri Aktif Dalam Menduduki
Jabatan Sipil Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016**

Terbitnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur mengenai penundaan pemilihan umum dan akan dilakukan secara serentak pada tahun 2024. Untuk peralihan pergantian sebelum dilakukan pemilihan umum secara serentak pada tahun 2024 maka akan terjadi kekosongan jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota di beberapa kota sehingga untuk mengisi kekosongan jabatan perlunya penunjukan Pj. Jabatan Gubernur nantinya akan diusulkan oleh Kemendagri dan akan di setujui oleh Presiden, sedangkan untuk jabatan Bupati calon Pj akan diajukan oleh Gubernur dan akan disetujui oleh Kemendagri. Namun dalam penunjukan ini bisa menimbulkan sebuah permasalahan baru jika Kemendagri memaksakan untuk menunjuk TNI/Polri aktif untuk mengisi jabatan Pj Pemerintah Daerah.

Hal inilah yang kemudian dapat memberikan *impact* (dampak) yang luar biasa bagi keberlangsungan pemerintahan dan kebijakan yang akan timbul dikemudian hari akibat adanya dwi fungsi TNI/Polri aktif sebagai Pj kepala

pemerintahan daerah dalam menduduki jabatan Gubernur, Bupati atau Walikota. Dalam penunjukan Pj kepala daerah sudah diatur secara jelas didalam Pasal 201 Ayat 9-11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota berasal dari Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan pangkat tinggi madya untuk Gubernur dan pangkat tinggi pratama untuk Bupati/Walikota.

Dalam hal ini Kemendagri haruslah membuat peraturan secara teknis dalam proses penunjukan Pj. Sebab UU Nomer 10 Tahun 2016 dan UU Pemilu tidak mengakomodir. Meskipun penetapan UU Nomer 10 Tahun 2016 sudah lama namun akhir-akhir ini masih ada uji materil di Mahkamah Konstitusi hal ini membuktikan bahwa adanya ketidak puasan oleh masyarakat yang masih dipermasalahkan. Secara jelas didalam Undang-Undang masing-masing melarang terhadap rangkap jabatan TNI/Polri aktif.

Pada Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang berbunyi “Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan”. Namun Undang-Undang tersebut memberikan pengecualian prajurit boleh memasuki institusi pemerintahan yang membidangi Politik dan Keamanan Negara yang dituangkan dalam Pasal 47 Ayat (2) yang berbunyi “Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelejen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, *Search and Rescue* (SAR)

Nasional, Narkotik Nasional, dan Mahkamah Agung”.¹ Padahal jika kita melihat urgensi penempatan TNI aktif menjadi Pj pemerintahan daerah tidak ada implikasinya dibidang keamanan dan pertahanan sebab di pemerintahan daerah sudah ada TNI yang membidangi keamanan suatu daerah.

Selain itu Undang-Undang Polri juga memberikan larangan terhadap anggota Polisi aktif untuk menduduki jabatan sipil, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 28 Ayat (3) Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.” Selain itu juga di pertegas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pasal 5 huruf a sampai d yang menyatakan larangan bahwa:

- a) melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan dan martabat negara, pemerintah, atau Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- b) melakukan kegiatan politik praktis;
- c) mengikuti aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan;
- d) bekerjasama dengan orang lain didalam atau diluar lingkungan kerja dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain.

¹ UU Nomer 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Hal ini diperkuat dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 yang melarang TNI/Polri aktif untuk menduduki jabatan kepala pemerintah daerah. Mahkamah Konstitusi menolak permohonan judicial review UU Pilkada. Salah satu keputusannya diantaranya Mahkamah Konstitusi tidak memperbolehkan TNI/Polri aktif menjadi Pj selama masa transisi.¹ Anggota TNI/Polri aktif diperbolehkan menjabat jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari instansi militer dan kepolisian. Apabila TNI/Polri aktif tetap dipaksakan masuk untuk menjadi Pj pemerintah daerah maka akan muncul beberapa permasalahan dikemudian hari diantaranya sebagai berikut:

Pertama, adanya permasalahan rawan kepentingan menjelang pemilu serentak pada tahun 2024. Kepentingan ini muncul akibat adanya campur tangan TNI/Polri aktif yang mampu memanfaatkan jabatannya sebagai Pj kepala pemerintahan yang nantinya akan digunakan dalam melanggengkan kekuasaan presiden dengan cara-cara politis. Pj saat itu menjabat nantinya juga akan membantu menyiapkan pemilu dan pilkada menjelang 2024. Bagaimana mungkin seorang TNI/Polri aktif yang tidak memiliki hak suara saat pemilihan berlangsung bisa ikut dalam persiapan-persiapan pilkada yang bersifat politis.

Kedua, memiliki jabatan di pemerintahan sangat membuka peluang adanya penyalahgunaan kewenangan. Sebab Pj mempunyai wewenang

² Ahmad. "Keputusan MK yang melarang Perwira TNI Polri Aktif Sebagai Penjabat Daerah" dalam <https://www.tribunnews.com/nasional/2022/04/24/pengamat-sebut-keputusan-mk-yang-melarang-perwira-tnipolri-aktif-jadi-penjabat-kepala-daerah-tepat> diakses pada 10 Juni 2022

yang sama dengan jabatan sipil Gubernur, Bupati atau Walikota yang pemilihannya secara demokratis yaitu pemilihan umum secara langsung. Meskipun Pj ini berbeda dengan pemilihan umum secara langsung namun tugas dan fungsinya sama dengan Pj.

Ketiga, proses Presiden dan Kemendagri dalam memilih Pj haruslah secara transparan terhadap publik dan mendengarkan aspirasi masyarakat daerah. Sebab meskipun prosesnya tidak melalui pemilihan secara langsung namun Presiden dan Kemendagri dalam memilih Pj daerah harus mempertimbangkan aspirasi masyarakat daerah dan prosesnya harus transparan dan jelas.

Dalam penunjukan Pj seolah-olah pemerintah melaksanakan secara demokratis, namun faktanya tidak demokratis. Pemerintah dalam pelaksanaannya seolah-olah sudah sesuai dengan Undang-Undang namun tidak sesuai dengan Undang-Undang. Sebagai negara yang menjunjung nilai-nilai demokrasi harus tetap mengutamakan nilai-nilai aspirasi masyarakat meskipun tidak dilakukan pemilihan secara langsung. Titi Anggraini mengatakan bahwa “Pengisian jabatan Gubernur, Bupati/Walikota harus secara demokratis, maka pengisian penjabat (Pj) harus dilakukan dengan cara-cara yang demokratis pula”.¹

Secara eksplisit Undang-Undang TNI dan UU Polri sudah menyebutkan secara jelas dan melarang bahwa TNI/Polri aktif dilarang menjabat jabatan sipil. Maka dari itu pemerintah perlunya membuat suatu peraturan teknis atau

³ Aryo Widhy Wicaksono. “Pemerintah Perlu Bikin Aturan Teknis Penunjukan Penjabat Kepala Daerah”. dalam <https://katadata.co.id/aryowidhywicaksono/berita/62610c55e5b12/pemerintah-perlu-bikin-aturan-teknis-penunjukan-penjabat-kepala-daerah> diakses pada 15 Juni 2022.

regulasi dari Undang-Undang Pilkada mengenai mekanisme penunjukan Pj agar Pemerintah mempunyai tolak ukur yang jelas dan agar proses penunjukan Pj dilaksanakan secara demokratis. Aturan teknis dibuat untuk menjaga proses yang demokratis supaya tidak terjadi kepentingan politik praktis menjelang pemilu pada tahun 2024.

Dalam hal ini pemerintah dapat memilih beberapa skema untuk menjaga keterlibatan masyarakat dan partisipasi masyarakat meskipun otoritas penunjukan berada dibawah kekuasaan Presiden untuk jabatan Gubernur dan Kemendagri untuk penjabat Bupati/Walikota. Sebelum ditentukannya Penjabat, Pemerintah bisa mengungkapkan ke publik nama-nama calon Pj daerah dan kemudian memberikan penilaian terhadap masing-masing calon Pj kepala daerah.

Banyaknya TNI/Polri aktif yang menjabat di dalam jabatan sipil adalah sebuah bentuk kemundurannya demokrasi di Indonesia. Karena beberapa elemen-elemen untuk kemajuan demokrasi sudah dilemahkan yaitu salah satunya aspirasi masyarakat. Jika dilihat secara jelas apabila Pj disetiap daerah sudah terpola oleh Pemerintah maka untuk pengondisian politik menjelang pemilu tahun 2024 maka akan lebih mudah. Maka Pemerintah seharusnya adil dalam menyikapi hal ini dan bisa menerapkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Banyaknya TNI/Polri yang masuk keranah jabatan sipil dan bisnis merupakan salah satu bentuk adanya ketidak sejahteraan TNI/Polri. Menurut

Pengamat militer Lembaga Studi Pertahanan dan studi Strategis Indonesia bahwa ditubuh TNI dan Polri ada permasalahan terkait kesejahteraan anggota TNI dan Polri.¹ Maka Pemerintah harus benar-benar memperhatikan kesejahteraan TNI/Polri sebab saat ini TNI/Polri harus fokus dalam pertahanan dan keamanan negara.

B. Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* Terhadap Pengangkatan Anggota TNI/Polri Aktif Sebagai Pejabat Pemerintah Daerah

Sebagaimana penjabaran yang telah penulis jabarkan mengenai tugas fungsi dan wewenang yang dimiliki TNI, Polri dan Pj kepala daerah maka yang berkaitan dengan *fiqh Siyāsah Dustūrīyah* yang berkenaan mengenai analisis perundang-undangan. Dalam Hukum Islam hal ini termasuk dalam kajian bidang *Siyāsah Dustūrīyah*. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang dibuat oleh lembaga legislatif telah menetapkan bagaimana tugas, wewenang dan fungsi di setiap institusi negara yaitu TNI, Polri, dan Pj kepala daerah. Dalam Islam lembaga legislatif juga memiliki fungsi yang sama yaitu membuat peraturan perundang-undangan yang sejalan dengan *syari'at* agama yang bersumberkan Al-Qur'an dan Sunnah dalam pembuatan Konstitusi negara.

Jika melihat wewenang yang di berikan oleh Undang-Undang yang berada dalam tugas pelaksana dari Undang-Undang maka hal ini masuk kedalam kajian *fiqh siyāsah tanfidhīyah*.

⁴ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201021095928-20-560916/tni-sopiri-sipil-pengamat-singgung-kesejahteraan-prajurit> diakses pada tanggal 17 Juni 2022.

Demi terciptanya sebuah kemaslahatan bersama agar tidak terjadinya sebuah rangkap jabatan yang akan membuat kekacauan disetiap institusi maka perlunya sebuah pembatasan antara sipil dan militer agar tugas dan fungsinya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Kemaslahatan bagi orang banyak perlu diutamakan daripada kemaslahatan bagi dirinya sendiri, sebagaimana kaidah berikut:

المصلحة العامة على امصلحة الخاصة

Artinya: “Kemaslahatan publik didahulukan daripada kemaslahatan individu”.¹

إِذَا تَزَاوَمَتِ الْمَصَالِحُ قُدِّمَ الْأَعْلَى مِنْهَا وَإِذَا تَزَاوَمَتِ الْمَفَاسِدُ قُدِّمَ الْأَخْفُ مِنْهَا

Artinya: “Jika ada beberapa kemaslahatan bertabrakan, maka maslahat yang lebih besar (lebih tinggi) harus didahulukan. Dan jika ada beberapa mafsadah (bahaya, kerusakan) bertabrakan, maka yang dipilih adalah mafsadah yang paling ringan”.²

Hal ini akan bertentangan ketika Undang-Undang TNI/Polri yang berstatus aktif tidak memperbolehkan menjabat jabatan sipil. Dalam hal ini TNI/Polri sebagai penegak hukum sedangkan Pj merupakan jabatan sipil sebagai pelaksana Undang-Undang untuk memimpin suatu daerah dan memajukan suatu daerah.

⁵ Muhammad Iqbal, *Pemikiran Politik Islam: dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer*. (Jakarta: Kencana Prenamedia, 2010) 57.

⁶ Abdurrahman bin Nashir as-Sa’di, “Kaidah ke-33; Jika Ada Kemaslahatan Bertabrakan, Maka Maslahat yang Lebih Besar Harus Didahulukan”. Dalam <https://almanhaj.or.id/4072-kaidah-ke-33-jika-ada-kemaslahatan-bertabrakan-maka-maslahat-yang-lebih-besar-harus-didahulukan.html> diakses pada 17 Juni 2022.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas maka bisa diambil kesimpulan yakni sebagai berikut:

1. Mekanisme pengisian jabatan TNI/Polri aktif untuk ditunjuk sebagai pengganti Pj pemerintah daerah tidak bisa dilakukan sebab bertentangan dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia selain itu penunjukan Pj oleh TNI/Polri aktif bisa menimbulkan beberapa kekhawatiran, yang pertama, apabila ditunjuk Pj yang berasal dari TNI/Polri aktif untuk menduduki jabatan sipil dikhawatirkan adanya penunjukan Pj yang berasal dari TNI/Polri aktif dapat menjadi alat kekuasaan dalam melanggengkan jabatan. Selain itu anggota TNI/Polri juga dinilai tidak mempunyai pengalaman dalam jabatan sipil yang cukup. Politik praktis bisa saja digunakan bagi TNI/Polri aktif yang sedang menjabat sebagai Pj untuk menggunakan kekuasaannya dalam persiapan pemilu yang akan datang sehingga tidak menutup kemungkinan TNI/Polri aktif menyalah gunakan jabatannya untuk konsolidasi politik dan mencalonkan diri dipemilu tahun 2024.
2. Analisis *Fiqih Siyāsah Dustūrīyah* terhadap mekanisme pengisian jabatan sipil masuk dalam pembahasan *Sultāh Tashrī'īyah* dimana dalam hal ini legislatif mempunyai wewenang dalam membuat suatu Undang-

Undang yang telah disesuaikan dengan masing-masing instansi baik TNI/Polri maupun kepala daerah. Undang-Undang tersebut tidak dijelaskan mengenai larangan secara eksplisit dalam penunjukan TNI/Polri aktif untuk menduduki jabatan sipil sebagai penjabat pemerintahan daerah baik Gubernur, Bupati dan Walikota. Larangan adanya rangkap jabatan TNI/Polri ini dilandasi dari adanya sebuah benturan kepentingan dan tupoksi antara kewenangan TNI/Polri aktif dan jabatan sipil Gubernur, Bupati/Walikota. Kewenangan TNI/Polri dalam kajian *Fiqh Siyāsah* masuk dalam kajian *Fiqh Siyāsah Harbīyah* sedangkan pemilihan penjabat daerah masuk dalam kajian *Fiqh Siyāsah Tanfīdhīyah*, TNI/Polri dijadikan sebagai keamanan negara dan pengayom masyarakat dalam penegakan hukum dalam bentuk *amar ma'ruf nahi munkar* yang berada dibawah naungan kekuasaan eksekutif atau Presiden yang dilarang keras terlibat dan ikut campur dalam kekuasaan kepala pemerintahan daerah sehingga penunjukan TNI/Polri aktif untuk menempati jabatan sipil kurang tepat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas tanpa mengurangi rasa hormat kepada pihak manapun, penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Pemerintah harus tetap konsisten dengan Undang-Undang TNI dan Polri yang tidak memperbolehkan TNI dan Polri aktif untuk menduduki jabatan sipil yang masih berlaku saat ini dan tidak boleh mencampur adukkan jabatan sipil dengan militer kecuali jabatan yang diperbolehkan oleh

Undang-Undang. Agar TNI/Polri aktif tetap fokus terhadap tugasnya yaitu sebagai pertahanan negara dan keamanan negara maka tidak boleh dicampur adukan tugas-tugasnya kedalam jabatan sipil.

2. Pemerintah yang diwakili oleh Kemendagri dalam memilih calon Pj pemerintah daerah haruslah dilakukan secara berhati-hati dan melihat *track record* masing-masing calon Pj agar nanti Pj yang terpilih mampu mengembangkan tugas yang telah diberikan secara baik. Kemendagri selaku kementerian yang berwenang dalam mengawasi harus mengevaluasi setiap Pj daerah kinerjanya selama menjabat sebagai Pj setiap tiga bulan sekali agar nantinya tidak muncul sebuah kekecewaan dari masyarakat sebab penunjukan Pj dilaksanakan tidak secara demokratis oleh rakyat.
3. Pemerintah harus membuat peraturan teknis yang mengatur secara jelas bagaimana proses pemilihan PJ sebab di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak mengatur hal-hal teknis. Maka Pemerintah perlu membuat peraturan turunan supaya mempunyai tolak ukur yang jelas agar proses penunjukan Pj bisa dilaksanakan secara demokratis. Aturan teknis dibuat untuk menjaga proses yang demokratis supaya tidak terjadi kepentingan politik praktis menjelang pemilu pada tahun 2024.

DAFTAR PUSTAKA

- Firdaus, Dede Wahyu. "Kebijakan Dwifungsi Abri Dalam Perluasan Peran Militer Di Bidang Sosial-Politik TAHUN 1966-1998.
- Efendy, Rifki. "Kedudukan dan Kewenangan Tentara Nasional Indonesia dalam Pemberantasan Terorisme di Indonesia". *Lex Crimen*, No. 1 Vol. 3, Jan-Maret 2014.
- Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik". *Administrative Law & Governace Journal*. Vol. 2, Agustus 2019.
- Hamidi, Jazim. "Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia". Bandung: *Citra Aditya Bakti*, 1999.
- Marbun, SF. "Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia". Disertasi--Universitas Padjajaran, Bandung, 2001.
- Iqbal, Muhammad. "Fiqh Siyash Konstektualisasi Doktrin Politik Islam". Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Mahfud, Moh. "Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan". (Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Limanjaya, Ronald. Richimat, Tatang. "Penunjukan Anggota Polri Aktif untuk Menduduki Jabatan di Luar Kepolisian Ditinjau Dari Asas Kepastian Hukum". *Jurnal Hukum Adigama*, No. 2, Vol. 3, Desember, 2020.
- Marbu, Mahfud, Moh. "Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara". Yogyakarta: Liberty, 2009.
- SF, Marbun. "Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia". Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Muabezi, Armands, Zulherman. "Negara Berdasarkan Hukum (*Rechtstaat*) Bukan Kekuasaan (*Machtsstaat*) Rule of Law and Not Power State". *Jurnal Hukum dan Peradilan*, No. 3, Vol. 06. November, 2017.
- Arumandi, Bambang. Sunarto. "Konsep Negara Hukum Menurut UUD 1945". Semarang: IKIP Semarang Press, 1993.
- Fadjar, Mukhtie, Abdul. "Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum". Malang: Setara Pres, 2016.
- Notonogoro, "Pancasila Dasar Falsafah Negara, Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan Tentang Pancasila". Jakarta: Bina Aksara, 1983.

- Wijaya, Hendra, Made. "Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila". *Jurnal Advokasi*. No. 2, Vol. 5, September, 2015.
- Firdaus, "Kebijakan Dwi Fungsi Abri dalam Perluasan Peran Militer di Bidang Sosial Politik Tahun 1996-1998". *Jurnal Edu*. No.3, Vol. 4, Juni, 2020.
- Amir Adat, Abdul Hakim. "Larangan Meminta Jabatan". dalam <https://almanhaj.or.id/4144-larangan-meminta-jabatan.html>, diakses pada 13 April 2022.
- Al-Mawardi, Imam. "Al-Ahkam Sulthaniyah; Sistem Pemerintahan Khilafah Islam". Jakarta: Qisthi Press, 2019.
- Sukardja, Ahmad. "Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara dalam Perspektif Fiqh Siyasah". Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Gusmansyah, Wery. *Trias Politica dalam Perpektif Fikh Siyasah*". *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, No. 2, Vol. 2, Juni, 2017.
- Saputra, Efendi, "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Rangkap Jabatan TNI dan Polri Sebagai Komisararis di Badan Usaha Milik Negara Berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2003". Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2021.
- Sadzali, Munawie, "Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran". Jakarta: UI Press, 2011.
- Iqbal, Muhammad. "Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam". Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Syarifuddin, Amir. "Pembaruan Pemikiran dalam Islam", Jakarta: Bulan Bintang, 2003.
- As'ad Rasyid, Abdl. "Fiqhi Islam Dengan Pendekatan Konstektual" dalam <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/fiqhi-islam-dengan-pendekatan-kontekstual-oleh-drs-h-abd-rasyid-asad-mh-2510#:~:text=Sedangkan%20secara%20terminologi%2C%20fiqh%20adalah,dari%20dalil%2Ddalilnya%20yang%20terperenci>” diakses pada 12/05/2022. 1., diakses pada 09 Juni 2022.
- Hidayat, Rahmat, Amanda. “Kepemimpinan Non-Muslim Menurut Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara Indonesia”. Skripsi--UIN Raden Intan, Lampung, 2017.
- Marzuki, Mahmud, Peter. "Penelitian Hukum; Edisi revisi" Jakarta: Inu Kencana, 2005.
- Abdul, Kadir, Muhammad. " Hukum dan Penelitian Hukum". Bandung: Citra Aditya Baktu, 2004.
- Asikin, Zainal, Amiruddin. "Pengantar Metode Penelitian Hukum". Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.

- Praditya, Yosua. "Optimalisasi Sinergitas TNI-Polri-Sipil Dalam Menghadapi Ancaman Radikalisme dan Terorisme di Indonesia". *Jurnal Pertahanan*, No. 1 Vol. 6. April, 2016.
- Huda, Ni'matul, "Hak Politik Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasca Reformasi". *Jurnal Hukum IUS Quia IUSTUM*. No. 2 Vol. 21, April, 2014.
- Kamil, Adlan, Muhammad. "Legalitas Anggota TNI Aktif Dalam Rangkap Jabatan Sipil (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia)". Skripsi-- UIN Syarif Hidayatullah, Jakrta, 2021.
- Sizza, Hanifatuz, Rohmana. "Analisis *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM Berdasarkan Permenkumham Nomor 2 Tahu 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi". Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2020.
- Murad, Mustafa. "Kisah Hidup Umar Ibn Khattab", Jakarta: Zaman, 2009.
- Rojak, Abdul, Jeje. "Hukum Tata Negara Islam". Surabaya: UINSA Press, 2014.
- Riana, Friski. "Daftar Perwira Tinggi TNI dan Polri yang Pernah Jadi Penjabat Kepala Daerah" dalam <https://nasional.tempo.co/read/1510751/daftar-perwira-tinggi-tni-dan-polri-yang-pernah-jadi-penjabat-kepala-daerah/full&view=ok>, diakses pada 27 Maret 2022.
- Jafar, Abdul, Wahyu. "Fiqh Siyasah dalam Prespektif Al-Qur'an dan Al-Hadits" *Al-Imrah*, No. 1, Vol. 2, Mei, 2018.
- Teguh, Irfan. "Dwi Fungsi Abri Telah Dihapus dan Tak Boleh Kembali Lagi", dalam <https://tirto.id/dwifungsi-abri-telah-dihapus-dan-tak-boleh-kembali-lagi-dji6>, diakses pada 10 Januari 2022.
- Huntington, Samuel. "Pertahanan Negara & Postur TNI Ideal", *Connie Rahakundini Bakrie Yayasan Obor Indonesia*, dalam <https://www.tribunnews.com/nasional/2022/04/24/pengamat-sebut-keputusan-mk-yang-melarang-perwira-tnipolri-aktif-jadi-penjabat-kepala-daerah-tepat>
- Huda, Ni'matul. "Hak Politik tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasca Reformasi". *Jurnal Hukum IUS Quia IUSTUM*, No. 2, Vol. 21, Juli, 2018.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.

Anjani, Anatasia “Lembaga Legislatif: Pengertian, Contoh dan Tugasnya”, dalam <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5705800/lembaga-legislatif--pengertian-contoh-dan-tugasnya>, diakses pada 10 Juni 2022

Humas Setneg RI. “Mendagri Tegaskan Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024 Konsisten dengan Undang-Undang”, dalam <https://setkab.go.id/mendagri-tegaskan-pelaksanaan-pilkada-serentak-2024-konsisten-dengan-undang-undang/> diakses pada 11 Juni 2022

Ahmad As-Salus Ali, Aqidah al-Imamah ‘Inda as-Syi’ah Al-Isna Asyariyah Jakarta: Gema Insani Prees, 1997



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A