

Mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Imam al-Mawardi (Studi Permendagri No 4 Tahun 2023)

Mechanism for Appointing Regional Heads al-Mawardi Perspective (Study of Permendagri Number 4 Year 2023)

Muhammad Ilham Tahir^a, Asri^b, Irsyad Rafi^c

^a Sekolah Tinggi Ilmu Islam dan Bahasa Arab (STIBA), Makassar, Indonesia; Email: ilhmthr@gmail.com

^b Sekolah Tinggi Ilmu Islam dan Bahasa Arab (STIBA), Makassar, Indonesia; Email: asri@stiba.ac.id

^c Sekolah Tinggi Ilmu Islam dan Bahasa Arab (STIBA), Makassar, Indonesia; Email: irsyadrafi@stiba.ac.id

Article Info

Received: 23 July 2024

Revised: 25 July 2024

Accepted: 25 July 2024

Published: 26 July 2024

Keywords:

Imam Al-Mawardi, Regional heads, Official, Minister of Home Of Affair Regulation,

Kata kunci:

Imam Al-Mawardi, Penjabat, Kepala Daerah, Permendagri,

Abstract

The purpose of this study is to analyze Imam al-Mawardi's perspective on the concept of the appointment mechanism for regional heads based on the Minister of Home Affairs Regulation Number 4 of 2023. This research is a library research using a juridical-normative approach. The results of this study indicate that the mechanism for appointing regional heads is regulated in the Minister of Home Affairs Regulation Number 4 of 2023 as a follow-up to the Constitutional Court Decision Number 15/PUU-XX/2022, which states that the President, as the highest leader, decides the acting governors after proposing six candidates, and the Minister of Home Affairs decides the acting regents and mayors after proposing nine candidates. The appointment of these regional heads aims to fill 271 vacant regional head positions due to the postponement of regional elections. According to al-Mawardi, the appointment of regional heads is carried out by the caliph and can also be done by the wazir tafwidī as the caliph's representative. The results of this study show that the concept of the appointment mechanism for regional heads carried out by the President and the Minister of Home Affairs is in line with Imam al-Mawardi's perspective. However, the appointment of regional heads due to special conditions caused by the postponement of regional elections contradicts Imam al-Mawardi's perspective, as the appointment of regional heads is the duty of a caliph and the wazir tafwidī, not by the entire population. The contribution of this study provides insights into the mechanism for appointing regional heads from Imam al-Mawardi's perspective and serves as a reference for the government to consider the concept of direct appointment of regional heads, as the direct election system is prone to causing conflicts within the community.

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis perspektif imam al-Mawardi terhadap konsep mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah berdasarkan peraturan menteri dalam negeri nomor 4 tahun 2023. Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah diatur dalam peraturan menteri dalam negeri nomor 4 tahun 2023 sebagai tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi nomor 15/PUU-XX/2022 yang menyatakan presiden selaku pemimpin tertinggi memutuskan penjabat gubernur setelah diusulkan enam kandidat, dan menteri dalam negeri memutuskan penjabat bupati dan wali kota setelah diusulkan sembilan kandidat. Pengangkatan penjabat kepala

daerah ini untuk mengisi 271 jabatan kepala daerah yang kosong akibat dari penundaan Pilkada. Bagi al-Mawardi, pengangkatan kepala daerah dilakukan oleh khalifah dan dapat dilakukan juga oleh *wazīr tafwidī* selaku wakil dari khalifah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konsep mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah yang dilakukan oleh presiden dan menteri dalam negeri bersesuaian dengan perspektif Imam al-Mawardi. Adapun penunjukan pejabat kepala daerah yang dilakukan karena kondisi khusus akibat penundaan Pilkada, bertentangan dengan perspektif Imam al-Mawardi karena pengangkatan kepala daerah hanya tugas seorang khalifah dan *wazīr tafwidī* bukan oleh seluruh rakyat. Kontribusi dari penelitian ini sebagai sumber wawasan tentang mekanisme pengangkatan kepala daerah perspektif Imam al-Mawardi dan menjadi referensi pemerintah untuk mempertimbangkan konsep penunjukan langsung kepala daerah dengan sistem pemilihan langsung yang rawan menimbulkan konflik di tengah komunitas masyarakat.

How to cite:

Muhammad Ilham Tahir, Asri, Irsyad Rafi "Mekanisme Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Imam al-Mawardi (Studi Permendagri No 4 Tahun 2023)", *AL-QIBLAH: Jurnal Studi Islam dan Bahasa Arab*, Vol. 3, No. 4 (2024): 713-736. doi: 10.36701/qiblah.v3i4.1666.



This work is licensed under a Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

PENDAHULUAN

Negara sebagai entitas kelembagaan politik adalah manifestasi dari kebersamaan dan perserikatan sekelompok manusia untuk mencapai kebaikan dan kesejahteraan bersama.¹ Negara berfungsi sebagai entitas politik dan organisasi pusat dengan kekuasaan tertinggi yang sah. Negara mengawasi semua urusan masyarakat, mengatur kehidupan kolektif dan persatuannya, serta menjadi tempat kedaulatan melalui sistem hukum yang menyeluruh.² Eksistensi negara dalam konteks Islam sudah ada sejak peristiwa perjanjian Hudaibiyah, yang kemudian menghasilkan sebuah kesepakatan bernama Piagam Madinah.³

Teori perpolitikan Islam mempunyai istilah dasar *Al Akhlāk Al siyāsah Al Islāmi* yang bermakna bahwa "kedaulatan ada pada kuasa Allah Swt.", tidak terletak ditangan manusia. Pada teori ini diterangkan bahwa Islam bukan sebatas identitas keagamaan (*a religion*) bahkan ia adalah sebuah sistem politik (*a political system*).⁴ Sebagaimana firman Allah Swt. dalam Q.S. Al-nisa/4: 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Terjemahnya:

¹Din Syamsudin, *Hak-Hak Rakyat Warga Negara dalam Perspektif Sejarah Kekuasaan Negara-Agama, dalam Agama dan Hak Rakyat* (Jakarta: Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, 1993), h. 21.

²Abdul Wahab al-Kayali, *Al-Mausū ah Al- Siyāsah*, Juz 2 (Al-Muassasah Al-Arabiyyah, 1990), h. 702.

³Lukman Arake, "Agama dan Negara Perspektif Fikih Siyasa", *Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam* 3, no. 2 2019, h. 103.

⁴Imam Hidayat, *Teori-Teori Politik Islam* (Malang: Setara Press, 2009), h. 141.

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil”

Tafsir kata amanah pada ayat ini tentang segala sesuatu yang dibebankan dan diperintahkan untuk hamba agar ditunaikan dengan baik. Allah Swt. mensyariatkan kepada manusia untuk melaksanakan amanah dengan penuh tanggung jawab. Dalam ayat ini menerangkan pandangan Al-Quran bahwa amanah itu harus diberikan atau diserahkan kepada orang yang tepat atau punya keahlian. Jika amanah dibebankan kepada orang yang tidak berkompeten, maka tidak dinilai sebagai penunaian amanah.⁵

Program politik nasional memiliki tujuan dalam menghasilkan sistem demokrasi yang seimbang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara bagi seluruh warga negara. Politik nasional Indonesia diwujudkan melalui pelaksanaan pemilihan umum, yang disebut Pemilu, untuk memilih pemimpin di tingkat pusat maupun daerah. Pemilu di tingkat daerah dilaksanakan berdasarkan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang dikenal dengan pemilihan kepala daerah atau Pilkada, untuk memilih gubernur, bupati, atau wali kota. Pilkada diartikan seperti konstruksi politik dalam pelaksanaan sistem presidensial yang tercermin di masing-masing daerah.⁶

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staats ambten*) adalah elemen krusial dalam penyelenggaraan konstitusi negara. Dengan adanya kekosongan kursi pejabat yang mengisi posisi tersebut, peran-peran dari jabatan kenegaraan tidak dapat dijalankan.⁷ Peranan pejabat negara sangat penting karena mereka adalah aktor kunci yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena kekosongan jabatan ini dapat menyebabkan stagnasi roda pemerintahan.⁸

Resiko kosongnya beberapa kursi pejabat, terkhusus pemangku jabatan beberapa kepala daerah di Indonesia, dapat terjadi karena penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan 2023 akibat pelaksanaan Pilkada serentak nasional pada tahun 2024. Penundaan ini menyebabkan 271 kepala daerah akan habis masa jabatannya. Dalam rangka menghindari kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) di daerah-daerah tersebut, pemerintah pusat memilih untuk menunjuk penjabat (Pj) kepala daerah. Pada tahun 2022, terdapat 101 kepala daerah yang masa jabatannya berakhir, terdiri dari 7 gubernur, 76 bupati, dan 18 wali kota. Sedangkan pada tahun 2023, ada 170 kepala daerah yang masa jabatannya berakhir, terdiri dari 18 gubernur, 115 bupati, dan 38 wali kota, sehingga fenomena tersebut memerlukan penunjukan penjabat kepala daerah sebagai pengganti.⁹

Kepala daerah adalah tokoh yang menentukan efektivitas keberhasilan visi dan misi organisasi pemerintahan daerah. Visi dan misi pemerintahan daerah dipengaruhi

⁵Abdurrahman bin Nasir bin Abdillah As-Sa'di, *Taysir Al-Karim Ar-Rahman* (Cet.I Muassasah Ar-Risalah, 1420 H/2000 M), h. 183.

⁶Arifulloh A, “Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis Damai dan Bermartabat”, *Jurnal Pembaharuan Hukum* 2, no. 2 (2015): h. 301-311.

⁷Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah* (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), h. 4.

⁸Ahmad Marwi, “Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram),” *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 4, no. 3 (2016): h.542.

⁹“170 Kepala Daerah akan Habis Masa Jabatan pada 2023, Ini Daftarnya”, *Harian Kompas Online*, <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05350071/170-kepala-daerah-akan-habis-masa-jabatan-pada-2023-ini-daftarnya/> (29 mei 2024)

beberapa hal seperti kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan, dan pelayanan serta amanah lainnya yang menjadi kewajiban kepala daerah.¹⁰ Pada perspektif yuridis hukum positif di Indonesia, jabatan sementara diangkat untuk mengisi kursi kepala daerah yang kosong,¹¹ yakni penjabat (Pj) kepala daerah yang telah diregulasi dalam pasal 201 ayat (9) UU nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada. Selanjutnya menteri dalam negeri (Mendagri) menerbitkan peraturan menteri dalam negeri (Permendagri) nomor 4 tahun 2023 yang membahas tentang penjabat kepala daerah.

Dalam fikih politik Islam, muncul satu nama ulama yang membahas tentang proses pengangkatan seorang kepala daerah, yaitu imam al-Mawardi. Beliau memiliki kesungguhan dalam memperhatikan persoalan kepemimpinan (*imāmah* atau khilafah). Al-Mawardi memandang bahwa, pemimpin merupakan cerminan dan kunci dari keadilan dalam masyarakat. *Imāmah* atau khilafah dilembagakan untuk menggantikan kenabian (*nubuwwah*) dalam rangka menjaga agama dan mengelola tata kehidupan dunia. Beliau merupakan ilmuwan politik Islam pertama yang menjabarkan dengan baik prosedur pengangkatan dan pemberhentian khalifah. Al-Mawardi juga menjabarkan proses penunjukan kepala daerah dalam suatu wilayah. Mekanisme pengangkatan kepala daerah menurut al-Mawardi, khalifah mengangkat kepala daerah dalam suatu wilayah, dibedakan menjadi dua bagian: umum (kepala daerah secara umum) dan khusus (kepala daerah yang berperan pada masalah militer dan juga pada tugas tertentu).¹²

Berdasarkan paparan latar belakang yang telah peneliti tuliskan, pembahasan penelitian ini dibatasi menjadi beberapa rumusan masalah, sebagai berikut: (a) bagaimana mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah perspektif imam al-Mawardi?; (b) bagaimana mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah menurut peraturan menteri dalam negeri (Permendagri) nomor 4 tahun 2023?; (c) bagaimana perspektif imam al-Mawardi terhadap mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah menurut peraturan menteri dalam negeri (Permendagri) nomor 4 tahun 2023? Oleh hal tersebut, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menelusuri dan menganalisis perspektif imam al-Mawardi terhadap konsep pengangkatan penjabat kepala daerah berdasarkan peraturan menteri dalam negeri nomor 4 tahun 2023. Penelitian ini merupakan sebuah studi penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif. Adapun penelitian terdahulu yang menjadi referensi penelitian ini, di antaranya:

Pertama, *Sistem Pemilihan Kepala Daerah Perspektif Imam Al-Mawardi dan Relevansinya di Indonesia*,¹³ skripsi ini ditulis oleh Abid Abyan. Skripsi ini menghasilkan kesimpulan bahwa sistem pilkada yang dianut di Indonesia menurut pendapat al-Mawardi tidak relevan sebab seluruh rakyat dilibatkan dalam proses pengangkatan seorang pemimpin. Adapun yang menjadi pembeda, peneliti membahas konsep pemikiran politik al-Mawardi yang lebih rinci terkait konsep penunjukan kepala daerah serta pemikirannya terkait prosedur pengangkatan penjabat kepala daerah tanpa melewati mekanisme

¹⁰J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah* (Sinar Grafika, Jakarta, 2009), h. 4.

¹¹Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai pembaharuan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi* 17, no.2 (2020): h. 355-371.

¹²Abu Al- Hasan Al-Mawardi, *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah* (Kairo: Dār al-Hadīst, t.th.), h. 62.

¹³Abid Abyan, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah Perspektif Imam Al-Mawardi dan Relevansinya di Indonesia, *Skripsi* (Jakarta: Fak Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, 2020).

Pilkada (pemilihan kepala daerah) yang diatur dalam Permendagri nomor 4 tahun 2023, sementara peneliti ini membahas sistem demokrasi yang berlaku pada proses pemilihan kepala daerah perspektif imam al-Mawardi.

Kedua, *Konsep Kepemimpinan Negara Islam (Studi Komparasi Pemikiran Al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah)*,¹⁴ jurnal ini ditulis oleh Kasman Bakry, Abdul Haris Abbas, Ashar, dan Abdullah Nazhim Hamid. Jurnal ini menghasilkan kesimpulan bahwa Ibnu Taimiyah berpendapat di dalam Al-Quran dan sunah tidak ada dasar tentang teori khilafah baik secara tradisional maupun teori *imāmah* yang mutlak. Pandangan al-Mawardi begitu perhatian tentang kepemimpinan (*imāmah* ataupun khilafah) sehingga baik menurut Ibnu Taimiyah dan al-Mawardi menyatakan, urgensi akan adanya pemimpin dalam komunitas muslim. Adapun yang menjadi pembeda, peneliti membahas konsep pemikiran politik al-Mawardi terkait konsep penunjukan kepala daerah serta pandangannya terhadap mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah yang diatur dalam Permendagri nomor 4 tahun 2023, sementara peneliti jurnal ini fokus pada pemikiran al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah tentang konsep khilafah dalam negara Islam.

Ketiga, *Reformulasi Mekanisme Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Sebagai Upaya Penguatan Sistem Demokrasi*, jurnal ini ditulis oleh Pujangga Candrawijyaning Fajri.¹⁵ Jurnal ini berkesimpulan tentang Permendagri (peraturan menteri dalam negeri) nomor 4 tahun 2023 yang mengatur pengangkatan Pj atau pejabat kepala daerah memantik kritik karena meniadakan sama sekali partisipasi dari masyarakat daerah dan cenderung bertendensi pada nuansa politis sebab penunjukan pejabat dilakukan secara tertutup tidak melibatkan publik masyarakat luas sama sekali. Adapun yang menjadi pembeda, peneliti membahas konsep pemikiran politik al-Mawardi terkait konsep penunjukan kepala daerah serta pandangannya terhadap mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah yang diatur dalam Permendagri nomor 4 tahun 2023, sementara jurnal ini hanya membahas mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah dari sudut pandang demokratis dan sisi hukum positif.

Keempat, *Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*, tesis ini ditulis oleh Dadan Ramdani.¹⁶ Tesis ini berkesimpulan penunjukan kepala daerah pada masa transisi dari sisi demokrasi yang mana rakyat secara umum tidak dilibatkan sama sekali dalam proses penunjukan pejabat kepala daerah yang mengalami kekosongan jabatan. Adapun yang menjadi pembeda, peneliti membahas konsep pemikiran politik al-Mawardi konsep penunjukan kepala daerah serta pandangannya terhadap mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah yang diatur dalam Permendagri nomor 4 tahun 2023, sementara tesis ini berfokus pada mekanisme penunjukan kepala daerah yang melanggar konsep demokrasi dan Undang-Undang yang berlaku.

¹⁴Kasman Bakry, Abdul Haris Abbas, Ashar, dan Abdullah Nazhim Hamid, "Konsep Kepemimpinan Negara Islam (Studi Komparasi Pemikiran Al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah)", *Jurnal Bidang Kajian Islam* 7, no.1 (2021): h. 1-19.

¹⁵Pujangga Candrawijyaning Fajri, "Reformulasi Mekanisme Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Sebagai Upaya Penguatan Sistem Demokrasi", *Jurnal Hukum Tata Negara* 3, no. 2 (2023). h. 190-213.

¹⁶Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024", *Tesis* (Yogyakarta: PPs UII Yogyakarta, 2022).

Kelima, *Kedaulatan Rakyat Di Balik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah*, tesis ini ditulis oleh Mahmud.¹⁷ Tesis ini berkesimpulan Pengangkatan penjabat kepala daerah tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang kepala daerah dipilih secara demokratis. Peran parlemen sebagai perwakilan rakyat berfungsi untuk menyaring nama-nama yang dicalonkan sebagai penjabat kepala daerah kemudian akan diserahkan kepada presiden dan menteri. Adapun yang menjadi pembeda, peneliti membahas konsep pemikiran politik al-Mawardi terkait konsep penunjukan kepala daerah serta pandangannya terhadap mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah yang diregulasi dalam Permendagri nomor 4 tahun 2023, sementara tesis ini berfokus pada mekanisme penunjukan kepala daerah yang tidak bersesuaian dengan kedaulatan rakyat dan konsep demokrasi serta Undang-Undang yang ada.

PEMBAHASAN

Konsep Pengisian Penjabat Kepala Daerah

Dalam konsep hukum ketatanegaraan yang universal, pengisian jabatan negara sebagai aspek penting dalam sistem tata negara dan administrasi suatu negara. Kekosongan pemangku kebijakan dalam hal ini pejabat yang menduduki amanah tertentu, mengakibatkan peranan jabatan tidak mampu dilaksanakan sepenuhnya. Besarnya fungsi jabatan tersebut maka, pengisian kursi jabatan kepala daerah menjadi suatu keniscayaan untuk memastikan pelayanan publik yang efektif dan tercapainya kesejahteraan masyarakat dalam suatu wilayah.¹⁸

Pada dasarnya sistem yang dianut dalam perpolitikan Indonesia adalah sistem demokrasi. Sistem demokrasi oleh berbagai negara dipahami sebagai konsep yang begitu ideal dalam suksesi roda pemerintahan. Istilah demokrasi berasal dari kata "*demos*," yang bermakna rakyat, dan "*kratos*" atau "*kratein*," yang bermakna kekuasaan. Secara sederhana, konsep dasar demokrasi adalah kekuasaan yang didasarkan pada kerakyatan (*ḥukmu as-sya'b*) atau kekuasaan yang dimiliki oleh rakyat (*al-ḥukmu li as-sya'b*), atau pemerintahan yang diatur oleh rakyat.¹⁹

Besarnya dampak dari pandemi COVID-19 sehingga pada tahun 2021, Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 mengenai pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota ditarik dari daftar program legislasi nasional (Prolegnas) tahun 2021. Awalnya Undang-Undang tersebut masuk dalam prolegnas akan tetapi saat itu pemerintah sedang memusatkan perhatiannya pada pemulihan ekonomi nasional setelah pandemi COVID-19.²⁰ Penundaan pilkada pada tahun 2022 dan 2023 menyebabkan masa transisi yang cukup panjang, dengan banyak pemerintahan otonom daerah yang terkena dampak imbas dari kosongnya kursi jabatan pimpinan pemerintahan daerah selama 2 hingga 3 tahun hingga Pilkada serentak dilaksanakan pada November 2024.

¹⁷Mahmud, "Kedaulatan Rakyat Di Balik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah", *Tesis* (Yogyakarta: PPs UII Yogyakarta, 2024)

¹⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021. h. 33.

¹⁹Rapung Samudin, *Fiqh Demokrasi: Menguak Kekeliruan Pandangan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik* (Jakarta, Gozian Press, 2013). h. 163.

²⁰Mahmud, "Kedaulatan Rakyat Di Balik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah", *Tesis* (Yogyakarta: PPs UII Yogyakarta, 2024), h. 2.

Penyelenggaraan Pilkada serentak yang ditunda hingga tahun 2024 menyebabkan kosongnya kedudukan kepala pemerintahan daerah pada tahun 2022 yang berjumlah 101 dan pada tahun 2023 berjumlah 171 pemangku kepala pemerintahan daerah.²¹ Sebagai negara dengan sistem demokrasi, pemilihan umum adalah instrumen penting yang mencerminkan sistem demokrasi dalam pemerintahan Indonesia. Pada tatanan ketatanegaraan Indonesia, setidaknya terdapat dua alasan mengapa kepala daerah tidak bisa atau beruzur untuk menjalankan tugasnya, baik dalam waktu yang singkat ataupun tetap. Berhalangan sementara berarti kepala daerah tidak dapat menjalankan amanahnya untuk beberapa waktu, sedangkan berhalangan tetap berarti kepala daerah telah dicopot atau diganti sehingga tidak lagi menjabat.²²

Dalam buku Hedi Sudrajat berjudul hukum birokrasi pemerintah yang mengutip pendapat I Gede Panjta Astawa, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi tiga motif, yaitu pengisian melalui pemilihan (*election*), melalui mekanisme pengangkatan (*appointment*), dan kombinasi antara pengangkatan dan pemilihan.²³ Sementara itu, Joko J. Prihatmoko mengelompokkan metode pengisian pimpinan kepala daerah menjadi tiga metode: (1) pengangkatan atau penunjukan langsung dari pemerintah pusat, (2) penunjukan melalui forum dewan perwakilan rakyat daerah setempat, dan (3) pemilihan langsung oleh masyarakat.²⁴

Ada beberapa faktor seseorang dapat ditunjuk selaku pejabat pengganti pimpinan pemerintahan daerah. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terdapat empat jenis pejabat pengganti kepala daerah dalam konstitusi, yakni, pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), dan penjabat (Pj).

a. Pelaksana Harian (Plh)

Pelaksana Harian (Plh) adalah pejabat pengganti yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara. Defenisi ini dijelaskan dalam Pasal 14 ayat (2) huruf a Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Hal ini berarti bahwa jika seorang pejabat definitif tidak dapat melaksanakan tugasnya karena berhalangan sementara selama minimal tujuh hari kerja, maka pengangkatan pelaksana harian dapat dilakukan.²⁵

Berhalangan sementara dapat mencakup beberapa kondisi seperti sakit, perjalanan ke luar negeri, menunaikan prosesi umrah atau haji, dan hal lainnya. Dalam konteks ini, wakil pimpinan kepala daerah dapat berfungsi sebagai pelaksana harian. Hal ini sesuai dengan pasal 66 ayat (1) huruf c Undang-Undang nomor 23 tahun 2014. Jika kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang berhalangan dalam melaksanakan amanahnya secara bersamaan, maka sekretaris daerah berperan untuk melaksanakan amanah dan

²¹<https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/kepala-daerah-habis-masa-jabatan-2022-2023-dan-2024>, diakses 6 juni 2024.

²²Pujangga Candrawijayaning Fajri, "Reformulasi Mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Sebagai Upaya Penguatan Sistem Demokrasi", *Jurnal Hukum Tata Negara* 3, No. 2 (2023): h. 201.

²³Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah* (Jakarta: sinar grafika, 2017), h. 93.

²⁴Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem, dan Problem Penerapan di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim, 2005), h.101-104.

²⁵Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/v.20-3/99 tanggal 5 Februari 2016 perihal Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian

kewajiban mereka serta tugas sehari-hari kepala daerah. Pada kondisi ini, sekretaris daerah dianggap selaku pelaksana harian (Plh).²⁶

b. Pelaksana Tugas (Plt) Kepala daerah

Pelaksana Tugas (Plt) menurut Pasal 14 ayat (2) huruf b Undang-Undang administrasi pemerintahan adalah jabatan pengganti yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap. Berhalangan tetap berarti seorang pejabat tidak akan kembali menduduki jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai alasan. Pada pasal 83 ayat (1) Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dinyatakan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa usulan DPRD jika didakwa melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara minimal lima tahun. Dalam kondisi tersebut maka, wakil kepala daerah atau pejabat di bawahnya ditunjuk untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah, yang selanjutnya bertanggung jawab sebagai pelaksana tugas (Plt) kepala daerah.²⁷

c. Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah

Penjabat Sementara, atau Pjs, adalah pejabat tinggi madya atau pejabat tinggi pratama yang diberikan mandat oleh Menteri Dalam Negeri untuk menunaikan amanah sebagai gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota.²⁸ Penunjukan Pjs ini diregulasi dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Menurut Permendagri Nomor 74 Tahun 2016, istilah Pjs awalnya dikenal sebagai Plt, namun sesuai dengan Permendagri Pasal 1 Ayat 6 Nomor 1 Tahun 2018, istilah Plt diganti menjadi Pjs.

Penunjukan Pjs dilakukan ketika pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sedang menjabat mencalonkan diri kembali dalam pemilihan kepala daerah yang diadakan setiap lima tahun sekali, dan mereka diwajibkan untuk cuti selama masa kampanye. Kewajiban cuti ini bermaksud untuk menghindari penyalahgunaan wewenang bagi petahana, seperti penggunaan program dan kegiatan pemerintahan daerah serta pemanfaatan fasilitas negara yang berkaitan atas jabatan mereka sebagai kepala daerah.

d. Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Istilah penjabat kepala daerah merujuk pada pejabat pengganti yang mengambil alih setelah pejabat kepala daerah definitif telah menyelesaikan masa jabatan mereka. Penjabat ini menjalankan tugas hingga kepala daerah baru hasil pemilihan resmi dilantik, sesuai dengan Pasal 174 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016. Kewenangan penjabat kepala daerah mencakup semua tugas dan wewenang kepala daerah untuk sementara waktu, yang berarti bahwa penjabat ini memiliki kekuasaan yang sama dengan kepala daerah definitif.²⁹

Penjabat Kepala Daerah

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, istilah penjabat bermakna seseorang yang menempati jabatan orang lain untuk sementara. Sebagai penjabat kepala daerah, seseorang memegang jabatan dalam ranah administratif sipil, menerima mandat dari pejabat pemerintahan yang lebih tinggi, dan tidak menjadi kepala daerah definitif yang

²⁶Republik Indonesia, Pasal 66 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

²⁷Republik Indonesia, Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

²⁸Republik Indonesia Pasal 1 ayat 6 Peraturan Menteri dalam Negeri No. 1 Tahun 2018

²⁹Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, h.120.

diangkat melalui proses pemilihan langsung oleh rakyat melalui proses pemilihan kepala daerah.³⁰ Istilah penjabat kepala daerah dikenal dengan sebutan “Pj”.

Penjabat adalah seseorang yang menjabat posisi tertentu untuk sementara waktu. Penjabat kepala daerah merujuk kepada individu yang menjalankan tugas sebagai kepala daerah secara temporer, juga dikenal sebagai pejabat pengganti. Dalam konteks teori kewenangan, penjabat kepala daerah tidak sebatas atributif saja, tetapi juga menerima delegasi wewenang dari presiden dan menteri dalam negeri. Penjabat kepala daerah memiliki kewenangan untuk menjalankan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah, meskipun hanya dengan gelar “Pj”.³¹ Akan tetapi, terdapat beberapa wewenang kepala daerah yang terpilih melalui proses Pilkada dapat dilakukan oleh Pj kepala daerah. Berikut ini beberapa tugas wewenang yang tidak dapat dilakukan yakni:³²

1. Mengadakan pergeseran pegawai negeri sipil;
2. Menganulir suatu kesepakatan yang sudah dibuat oleh pejabat sebelumnya atau mencabut izin yang berlawanan dengan kesepakatan yang sebelumnya;
3. Menetapkan kebijakan yang berlawanan dengan keputusan tentang pembentukan daerah otonomi yang telah dibuat pejabat sebelumnya;
4. Menetapkan kebijakan yang berlawanan dengan kebijakan pelaksanaan pemerintahan dan program pembangunan yang telah ditetapkan oleh pejabat sebelumnya. Pada beberapa wewenang dapat dikecualikan setelah menerima persetujuan resmi dari menteri dalam negeri.

Tugas dan wewenang penjabat kepala daerah, menurut aturan normatif, merujuk pada fungsi dan wewenang kepala daerah dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015, yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 mengenai pemerintahan daerah. Berikut poin yang dimaksud: a) mengusulkan rancangan peraturan daerah (Perda); b) mengesahkan peraturan daerah yang telah disetujui dengan DPRD; c) mengesahkan Peraturan Kepala Daerah (Perda) dan keputusan lainnya; d) mengambil tindakan darurat yang diperlukan oleh daerah atau masyarakat; e) melakukan wewenang yang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Permendagri No. 4 Tahun 2023

Bahasan Pj kepala daerah dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan.³³ ketentuan perihal penjabat gubernur, bupati, dan wali kota yang menduduki kekosongan jabatan pimpinan kepala daerah terkandung pada Pasal 201 Ayat (9) hingga Ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Tercantum pada pertimbangan hukum (ratio decidendi) putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 67/PUU-XIX/2021 adalah instruksi kepada pemerintah agar mengeluarkan peraturan pelaksana sebagai amanat penting dalam ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sehingga tercipta prosedur dan persyaratan yang jelas.

³⁰Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, h. 10.

³¹Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, h.125-126.

³²Republik Indonesia, Pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2023.

³³Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, h. 128.

Tujuan dari ini adalah supaya penunjukan pejabat kepala daerah tetap menghormati nilai-nilai demokrasi dan memastikan bahwa proses pengisian jabatan dilakukan secara terbuka, transparan, dan akuntabel. Hal tersebut penting untuk mencetak kepala daerah yang berkompeten, memiliki integritas, dan sesuai dengan harapan daerah, serta mampu bekerja dengan ikhlas.³⁴ Dalam mengklasifikasikan prosedur pemilihan kepala daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung, peran musyawarah oleh lembaga perwakilan rakyat (parlemen) sangat krusial. Melalui metode musyawarah ini, keputusan politik dapat dicapai dan kemudian menjadi kebijakan resmi.³⁵

Pada Mei 2022, pengangkatan Pejabat (Pj) kepala daerah di seluruh Indonesia dimulai, meliputi 5 gubernur, 37 bupati, dan 6 wali kota. Tahun 2022 setidaknya total Pj kepala daerah yang dilantik mencapai 101 orang, dan untuk tahun 2023, sebanyak 271 orang. Dengan hal tersebut, secara angka keseluruhan Pj kepala daerah yang dilantik ini setara dengan separuh dari total provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia.³⁶ Masa jabatan yang dijalani oleh Pj kepala daerah dalam memimpin suatu wilayah bisa mencapai dua tahun bukanlah waktu singkat. Dengan biaya politik yang rendah, seseorang dapat memperoleh posisi penting tersebut.

Terkait dengan hal tersebut, penunjukan pejabat kepala daerah bertentangan dengan konsep dasar kedaulatan rakyat, aturan hukum mengenai pemilihan pimpinan, serta kepatutan, tata krama politik, dan etika publik. Proses pengangkatan pejabat kepala daerah dilakukan tanpa transparansi dan tidak mengikutsertakan pimpinan formal, DPRD, masyarakat sipil, serta pemangku birokrasi otonomi daerah.³⁷ Pada konsep demokrasi yang bersifat pancasila, keikutsertaan politik mengharuskan warga negara untuk berperan aktif dalam pemilihan jabatan pimpinan publik dan pada seluruh keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Warga negara yang aktif terlibat pada prosesi pemilihan pejabat kepala daerah diharapkan membawa pengaruh positif agar kiranya seluruh aspirasi masyarakat dapat diterjemahkan dan diperhatikan dalam seluruh keputusan politik yang dijalankan oleh pejabat kepala daerah

Tertulis juga dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 bahwa pemerintah perlu melakukan pemetaan terhadap kondisi yang aktual di daerah serta melakukan evaluasi berkala terhadap pejabat kepala daerah yang dilantik, dengan memperhatikan kriteria-kriteria antara lain:³⁸

- a. Memiliki pemahaman yang mendalam tentang ideologi Pancasila serta Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Memiliki pengetahuan yang kuat tentang dinamika politik nasional;
- c. Memiliki keterampilan manajerial yang efektif dalam pemerintahan;
- d. Mampu berkolaborasi secara efektif dengan DPRD tingkat provinsi, kabupaten, dan kota.

³⁴Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024", h. 254.

³⁵Abid Adyan, Sistem Pemilihan Kepala Daerah Perspektif Imam Al-Mawardi dan Relevansinya di Indonesia, *Skripsi* (Jakarta: Fak. Syariah dan Hukum UIN Hidayatullah, 2020), h. 17.

³⁶Pujangga Candrawijayaning Fajri, "Reformulasi Mekanisme Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Sebagai Upaya Penguatan Sistem Demokrasi", h. 202.

³⁷Mahmud, "Kedaulatan Rakyat Di Balik Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah", h. 54.

³⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XX/2022., h. 52.

Biografi Al-Mawardi

Al-Mawardi adalah seorang ilmuwan Islam yang bernama lengkap Abu Hasan Ali Muhammad bin Habib al-Mawardi al-Bashri yang bermazhab Syafii. Al-Mawardi lahir di Bashrah tahun 364 H/974 M.³⁹ Masa kecilnya ia habiskan di kota itu sehingga ia bertransmigrasi ke Baghdad untuk menetap disana.⁴⁰ Julukan "al-Mawardi" diberikan kepadanya dinisbatkan kepada kakeknya yang berprofesi sebagai penjual air mawar dan istilah ini masyhur digunakan oleh para ulama.

Al-Mawardi memulai perjalanan keilmuannya di Bashrah, tempat kelahirannya, dan belajar dari berbagai ulama seperti al-Hasan bin Ali bin Muhammad al-Gabdlī, seorang pakar hadis dan ahli bahasa Abu Khalifah al-Fadhil bin al-Hibab al-Jamhi. Selain itu, dia juga belajar dari Muhammad bin 'Ady bin Zuhar Al-Muqarri dan Ja'far bin Muhammad bin al-Fadhil al-Baghdadi. Di kota yang sama, Al-Mawardi juga mengkaji ilmu fikih dari Abu Qosim Abdul Wahid bin Muhammad ash-Shomiri al-Qadhi.⁴¹

Al-Mawardi, di masa mudanya begitu gigih dalam mengejar ilmu pengetahuan, tidak hanya tinggal di tanah airnya di Basrah, tetapi juga melakukan perjalanan ke Baghdad, ibu kota Dinasti Abbasiyyah yang terkenal dengan kekayaan intelektualnya. Di sana, ia mendalami studi fikih dari Abu Hamid Ahmad bin Abi Thohir Isfiroyani dan memenuhi standar keahlian yang diperlukan. Selain itu, Al-Mawardi juga mengambil ilmu fikih dari as-Syaikh al-Imam Abu Muhammad al-Yafi 'Abdullah bin Muhammad al-Bukhari dan Abu Qasim Ja'far bin Muhammad al-Fadhil bin Abdullah ad-Daqaq al-Maristani al-Baghdadi.⁴²

Al-Mawardi selama bertahun-tahun mengajar di Basrah dan Baghdad dan begitu produktif dalam menghasilkan banyak karya tulis ilmiah. Berbagai buku ia tulis dalam bidang fikih, tafsir, ushul fikih, dan sastra Arab.⁴³ Dia dikenal sebagai intelektual Muslim yang tidak puas hanya mengikuti satu mazhab pemikiran tertentu yang dominan pada masanya. Jika suatu mazhab tidak memuaskan atau bertentangan dengan pikirannya, Al-Mawardi tidak ragu untuk mengeksplorasi ide-ide yang berbeda. Semangat kebebasan intelektual ini mendorongnya untuk mengadopsi pendekatan yang kadang berbeda dengan pemikiran Sunni lainnya dalam mempertahankan prinsip mazhab.⁴⁴

Keahlian al-Mawardi dalam mendominasi situasi dan mampu memainkan perannya dengan baik, sehingga mendapatkan kursi jabatan strategis dalam pemerintahan. Dalam kapasitasnya sebagai ilmuwan dalam mazhab Syafii, ia pernah menjadi hakim di berbagai kota.⁴⁵ Di masa pemerintahan al-Qadir (381-423 H/991-1031M) prestasi kerja al-Mawardi meningkat setelah ia bermukim lagi di Baghdad

³⁹Ismā'īl bin 'Umar Ibnu Kaṣīr, *Al-Bidāyah Wa Al-Nihāyah*, Juz 12 (Maṭba'ah al-Sa'ādah), h. 80

⁴⁰Fadhil Abbas Ali An-Najdi, *Al-Fikru Al-Tarbawīyy 'Inda Al-Mawardi*, cet. Pertama (Damaskus: Tamuz Dimuzi, 2021), h.37-38.

⁴¹Al-Mawardi, *Ādāb Al-Dunyā Wa Al-Dīn*, Cet. I (Beirut: Dār al-Fikr, t.th.), h. 2.

⁴²Fadhil 'Ali An-Najdi, *Al-Fikru Al-Tarbawīyy 'Inda Al-Mawardi*, h. 41-42.

⁴³Muhammad bin Ahmad al-Zahabi, *Siyar A'lām Al-Nubalā* Juz 18 (Muassasah al-Risālah, 2001). h. 65.

⁴⁴Sirajuddin Aly, *Pemikiran Politik Islam: Sejarah, Praktik Dan Gagasan* (Cet. I; Depok: Rajawali Press, 2018), h. 208-209.

⁴⁵Mochtar Efendy, *Ensiklopedi Agama Dan Filsafat*, (Cet. I; Palembang: Universitas Sriwijaya, 2001), h. 399.

menjadi seorang hakim agung (*Qāḍi al-Quḍah*), penasihat khalifah atau raja dalam urusan agama (hukum Islam) dan pemerintahan.⁴⁶

Dalam bidang diplomasi, Al-Mawardi menunjukkan kecerdasannya. Salah satu contohnya adalah ketika ia diamanahi sebagai negosiator dalam perundingan antara pemerintahan Abbasiyyah dan Buwaihiyah mengenai pembagian kekuasaan dan tugas pemerintahan. Meskipun Buwaihiyah pada saat itu sudah menguasai politik, al-Mawardi berhasil menjalankan amanahnya dengan memberikan solusi yang diterima oleh kedua belah pihak. Bani Abbasiyyah tetap mempertahankan kontrol atas jabatan tertinggi dalam kekhalifahan, sementara bani Buwaihi bertugas untuk urusan politik dan administrasi.⁴⁷

Dengan keahliannya, Al-Mawardi juga memperoleh penghargaan dan dukungan bahkan yang menganut paham syiah dari pemimpin bani Buwaihiyah. Al-Mawardi meninggal di Baghdad pada hari Selasa, Rabi ul Awal 450 H / 1058 M, pada usia 86 tahun, dan dimakamkan di Pemakaman Babul Harb. Muridnya, al-Khatib al-Baghdadi, ikut serta dalam shalat jenazah gurunya di Madinah, sementara jenazahnya banyak diziarahi oleh ulama, pemimpin, dan pejabat pemerintahan.⁴⁸

Kriteria Pemimpin Ideal Perspektif Al-Mawardi

Imam al-Mawardi berpandangan bahwa pemimpin dihadirkan sebagai pengganti kenabian (*nubuwwah*) dengan tujuan menjaga agama dan mengatur tatanan urusan dunia. Pelembagaan pemimpin dihukumi fardhu kifayah berdasarkan ijma' ulama.⁴⁹ Pandangannya tersebut berpijak pada catatan realitas sejarah *al-Khulafā' al-Rāsyidun* dan khalifah-khalifah setelahnya, baik dari bani Umayyah dan bani Abbas, yang merupakan simbol persatuan politik umat Islam. Pendapat ini juga sesuai dengan kaidah ushul yang berbunyi *mā lā yatimmu al-wājib illa bihī fahuwa wājib* (sebuah kewajiban tidak sempurna kecuali dengan melalui sarana atau alat, maka sarana atau alat tersebut dihukumi wajib). Pada kaidah ushul lainnya yang berbunyi *amrun bi syaiin amrun bi wasāilihi* (perintah melaksanakan sesuatu berarti juga perintah untuk melaksanakan hal-hal yang berhubungan dengannya).⁵⁰ Maknanya, menciptakan dan menjaga maslahat adalah wajib, dan negara adalah alat untuk mencapai maslahat tersebut.⁵¹

Ibnu Taimiyah bahkan menempatkan bahwa mengelola perkara manusia/mendirikan pemerintahan merupakan sebuah kewajiban yang agung dalam agama untuk membantu segala bentuk maslahat urusan manusia. Ibnu Taimiyah menghadirkan pandangan bahwa syariat adalah sumber kekuasaan terakhir dan standar mutlak untuk segala bentuk kekuasaan dan kekuatan, yang menghindarkan sebuah gerakan Islam menjadi teokratis. Dalam sistem ini, posisi ulama tidak sama dengan pendeta karena kekuasaan ulama bukan berasal dari otoritas pemerintah, melainkan dari

⁴⁶Abdul Aziz et al Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*, (Cet. I; Jakarta: Ikhtiyar Baru Van Hoeve, 1996), h. 1162.

⁴⁷Muhammad Iqbal dan Amin Husain Nasution, *Pemikiran Politik Islam Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer* (Cet. I; Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010). h. 17.

⁴⁸Fadhil 'Ali An-Najdi, *Al-Fikru Al-Tarbawiy 'Inda Al-Mawardi*, h. 38.

⁴⁹Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sulṭāniyyah*, h. 15.

⁵⁰Muhammad Shidqi bin Ahmad bin Muhammad AL-Burnu, *Al-Wajīz Fī Idāḥi Qawā'idi AlFiqhi Al-Kulliyah* (Beirut: Muassasah Al-Risālah, 2014), h. 393

⁵¹Danang Permadi dan Kotimah, "Konsep Kepemimpinan Dalam Islam (Analisis Pemikiran Al-Mawardi)", *Jurnal Ilmiah Ekonomi Syariah* 1, no. 1 (2023): h. 11.

pengetahuan mereka tentang syariat. Hal ini memungkinkan setiap muslim yang berpengetahuan untuk memiliki kedudukan sebagai alim (orang yang berpengetahuan agama).⁵²

Allah menunjuk seorang khalifah untuk umatnya sebagai pengganti Nabi saw., yang bertugas mengamankan negara dengan mandat politik. Oleh karena itu, seorang khalifah atau imam memegang peran sebagai pemimpin agama dan juga sebagai pemimpin politik. Al-Mawardi tidak memisahkan antara pemimpin politik dan pemimpin agama. Negara ini adalah lembaga politik yang juga memiliki kewenangan dalam hal-hal keagamaan.⁵³ Sejarah juga menunjukkan bahwa Nabi saw. tidak hanya sebagai pembawa ajaran Allah, tetapi juga sebagai pemimpin negara ketika memimpin Madinah.

Pandangan al-Mawardi dalam kitabnya berjudul *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah*, menegaskan bahwa pembentukan *imāmah* adalah wajib hukumnya berdasarkan ijmak ulama, yang pelembagaannya adalah fardhu kifayah, seperti hukum wajibnya berjihad dan menuntut ilmu.⁵⁴ Hal ini disebabkan oleh sifat manusia sebagai makhluk sosial yang dalam interaksi sehari-harinya mungkin mengalami perselisihan, penganiayaan, permusuhan, dan lainnya, sehingga diperlukan seorang pemimpin yang dapat mencegah terjadinya hal tersebut.⁵⁵

Al-Mawardi juga berpendapat bahwa pemilihan kepala negara harus melibatkan dua unsur yaitu *ahl al-ikhtiyār* (orang yang berhak memilih) dan *ahl al-imāmah* (orang yang berhak dipilih menjadi kepala negara). *Ahl al-ikhtiyār* harus memenuhi beberapa syarat, termasuk kredibilitas pribadi, memiliki ilmu untuk mengetahui siapa yang pantas menjadi pemimpin, dan memiliki pendapat yang kuat untuk mempertahankan siapa yang pantas menjadi pemimpin. Sedangkan *ahl al-imāmah* adalah orang yang berhak dipilih atau yang memiliki kewenangan untuk menduduki jabatan khalifah.⁵⁶

تُعْتَبَرُ فِي هَذِهِ الْإِمَارَةِ الشُّرُوطُ الْمَعْتَبَرَةُ فِي وَزَارَةِ التَّفْوِيزِ⁵⁷

Hal yang dipertimbangkan sebagai persyaratan yang harus dipenuhi untuk kepala daerah yang umum sama dengan syarat-syarat untuk *wazīr tafwīdī* (pembantu khalifah urusan pemerintahan) yakni sama dengan syarat menjadi khalifah dengan pengecualian berasal dari suku Quraisy. Syarat yang sama oleh sebab, keduanya sama-sama memiliki peranan yang luas walaupun spesifik kerja yang berbeda.

وَيُعْتَبَرُ فِي وَلَايَةِ هَذِهِ الْإِمَارَةِ الشُّرُوطُ الْمَعْتَبَرَةُ فِي وَزَارَةِ التَّنْفِيدِ وَزِيَادَةً شَرْطَيْنِ عَلَيْهَا هُمَا: الْإِسْلَامُ وَالْحُرِّيَّةُ⁵⁸

Adapun hal yang dipertimbangkan sebagai persyaratan yang harus dipenuhi oleh kepala daerah khusus adalah sama seperti syarat untuk menjadi *wazīr tanfīzī* (pembantu

⁵²Kasman Bakry, Abdul Haris Abbas, Ashar, & Abdullah Nazhim Hamid. "Konsep Kepemimpinan Negara Islam (Studi Komparasi Pemikiran al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah)", *Jurnal Bidang Kajian Islam* 7, no. 1 (2021): h. 11.

⁵³Al-Mawardi, *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah*, h. 6.

⁵⁴Al-Mawardi, *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah*, h. 15.

⁵⁵Moch Yunus, "Pemikiran Politik Islam Al-Mawardi Dan Relevansinya Di Indonesia", *Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam* X, no 1 (2023): h.90.

⁵⁶Sirojuddin, *Pemikiran Politik Islam: Sejarah, Praktik dan Gagasan*, h. 212-213.

⁵⁷Al-Mawardi, *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah*, h. 62.

⁵⁸Al-Mawardi, *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah*, h. 66.

khalifah urusan administrasi) dengan tambahan yaitu islam dan merdeka. Tugas *wazīr tanfīzī* pada dua hal yang utama: mendampingi khalifah, dan melaksanakan perintahnya. *Wazīr tanfīzī* setidaknya memiliki tujuh sifat:⁵⁹

1. Amanah
2. Jujur dalam perkataan
3. Bersikap zuhud dan tidak tamak pada harta
4. Senang pada persaudaraan dan perdamaian serta benci tidak senang permusuhan dan pertengkaran
5. Pria atau laki-laki
6. Cermat dan pandai
7. Bukan bagian yang suka memperturutkan hawa nafsunya.

Berkenaan soal masalah mengimami shalat Jumat dan shalat hari raya, hal ini menjadi perbedaan dalam ulama fikih, ada yang berpendapat bahwa yang lebih berhak adalah hakim. Pendapat ini berasal dari mazhab Syafii dan menurut ulama Hanafi bahwa yang lebih berhak memimpin shalat adalah kepala daerah.

Mekanisme Pengangkatan Kepala Daerah Perspektif Al-Mawardi

Menurut pandangan fikih Islam, fungsi religius dengan fungsi politik adalah hal yang dinilai sebagai fungsi yang tidak bisa dibedakan. Terdapat hubungan timbal balik diantara keduanya yang lekat. Dalam banyak catatan sejarah ditemukan bahwa, para khalifah di dunia Islam mempunyai kapasitas sebagai pemimpin agama dan pemimpin politik secara bersamaan.⁶⁰ Meskipun kemudian pada masa kekhalifahan Turki Utsmani melemah dan jatuh oleh Mustafa Attaturk, bermunculan ide tentang pemisahan fungsi religius dan fungsi politik atau paham ini dikenal dengan istilah sekularisme.⁶¹

Dengan munculnya pemahaman baru tersebut, Islam tidak memberikan aturan baku bagaimana proses pemilihan dan pengangkatan seorang pemimpin. Nabi saw. tidak memberikan rambu-rambu yang detail bagi penggantinya. Akan tetapi beliau menyerahkan kepada umatnya untuk memilih orang yang mereka kehendaki. Al-Mawardi menjelaskan tugas-tugas pejabat di bawahnya yang terbagi menjadi empat bagian Keimamahan negara yang berasal dari imamah dibagi menjadi 4 (empat) bagian yaitu⁶²

1. Pelembagaan menteri yang mempunyai wewenang yang luas.
2. Pelembagaan kepemimpinan atas kekuasaan umum dan bekerja pada daerah tertentu, yang disebut gubernur yang berwenang untuk segala persoalan di daerah yang menjadi tanggung jawab mereka.
3. Jabatan untuk kekuasaan khusus dan bekerja untuk wilayah yang umum, seperti *Qādi*, komandan militer, kejaksaan, penata perpajakan, dan petugas sedekah.
4. Jabatan untuk kekuasaan khusus dan diamanahkan untuk daerah, seperti *Qādi* daerah, pimpinan militer daerah, kejaksaan daerah, penata perpajakan daerah, petugas sedekah daerah.

⁵⁹Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*. h. 57.

⁶⁰Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāḥ: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), h. 130.

⁶¹Fenolia Intan Saputri, Moch. Choirul Rizal, “Studi Pemikiran Ketatanegaraan Imam Al-Mawardi”, *Jurnal Hukum Tata Negara* 1, no. 1 (2022): h. 17-34.

⁶²Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*. h. 49.

وَإِذَا قَلَّدَ الْخَلِيفَةُ أَمِيرًا عَلَى إِقْلِيمٍ أَوْ بَلَدٍ كَانَتْ إِمَارَتُهُ عَلَى صَرَبَيْنِ: عَامَّةٌ وَخَاصَّةٌ: فَأَمَّا الْعَامَّةُ فَعَلَى صَرَبَيْنِ: إِمَارَةٌ اسْتَبْكَفَاءً بِعَقْدٍ عَنِ اخْتِيَارٍ. وَإِمَارَةٌ اسْتَبْيَلَاءً بِعَقْدٍ عَنِ اضْطِرَارٍ⁶³

Dalam perspektif al-Mawardi, jika khalifah mengangkat kepala daerah pada suatu wilayah, maka terbagi menjadi dua jenis, yakni kepala daerah umum dan kepala daerah khusus. kepala daerah umum dibagi menjadi dua berdasarkan mekanisme pengangkatannya, yaitu

1. Pengangkatan kepala daerah secara damai.
2. Pengangkatan kepala daerah secara paksa (karena mengangkat senjata).

Kepala daerah yang diangkat secara damai memiliki tugas dan fungsi tertentu. Pengangkatan seperti ini terjadi ketika khalifah menyerahkan kepemimpinan satu wilayah dan mengamanahi kepala daerah agar menjadi pengayom seluruh rakyat pada daerah tersebut.⁶⁴ Kemudian maksud dari pengangkatan kepala daerah atas daerah tertentu melalui paksaan karena orang tersebut mengangkat senjata atau melalui paksaan merebut tahta kepala daerah. Selanjutnya dia diangkat oleh khalifah untuk menjadi penguasa di wilayah tersebut dan diberi wewenang untuk mengelola dan menatanya. Melalui tugas dari khalifah, kepala daerah tersebut diberikan tanggung jawab berupa kebijakan politik dan wewenang dalam memimpin wilayah serta menegakkan perintah agama dengan izin dari khalifah. Dengan cara tersebut, wilayah bisa dihindarkan dari kehancuran menuju kedamaian.

وَإِنْ خَرَجَ عَنِ عُرْفِ التَّقْلِيدِ الْمُطْلَقِ فِي شُرُوطِهِ وَأَحْكَامِهِ فَفِيهِ مِنْ حِفْظِ الْقَوَانِينِ الشَّرْعِيَّةِ وَحِرَاسَةِ الْأَحْكَامِ الدِّيْنِيَّةِ

Pada hakikatnya, mekanisme pengangkatan kepala daerah dengan mengangkat senjata ini melenceng dilihat dari banyak tinjauan, baik dari segi persyaratan ataupun peraturannya. Kendati demikian, dalam kasus seperti ini demi terjaganya rambu-rambu syariat maka metode seperti ini bisa jalankan jikalau proses pengangkatan kepala daerah dengan cara damai belum berhasil dilaksanakan. Namun berbeda jika pada saat tersebut jalur damai yakni penunjukan dari khalifah dapat dilaksanakan, maka tidak diperbolehkan untuk menempuh jalur paksa karena antara kedua hal tersebut terdapat begitu banyak perbedaan dalam masalah persyaratan, baik yang ideal maupun tidak ideal.

فَأَمَّا الْإِمَارَةُ الْخَاصَّةُ، فَهُوَ أَنْ يَكُونَ الْأَمِيرُ مَقْصُورَ الْإِمَارَةِ عَلَى تَدْبِيرِ الْجَيْشِ وَسِيَاسَةِ الرَّعِيَّةِ وَحِمَايَةِ

الْبَيْضَةِ وَالذَّبِّ عَنِ الْحَرِيمِ

Terkait kepala daerah khusus adalah kepala daerah yang kewenangannya dalam cakupan penanganan militer, memimpin masyarakat, dan menjaga wilayah daerah serta tempat-tempat umum. Ia tidak berwenang dalam perkara hukum dan peradilan, menarik *kharaj* dan sedekah. Mekanisme penunjukannya pun lewat instruksi langsung dari seorang khalifah. Kedua jenis kepala daerah, baik umum dan khusus tidak perlu diawasi oleh khalifah dalam menjalankan tugas kewilayahannya selama yang ditangani termasuk kasus biasa, tetapi jika kasus besar maka harus dalam pengawasan dan instruksi khalifah.

⁶³Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*. h.62.

⁶⁴Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*. h.62.

dalam hal ini pendapat khalifah selaku pengemban urusan lebih layak dijalankan dalam menangani kasus-kasus yang terjadi.⁶⁵

Jika pengangkatan kepala daerah ditunjuk langsung oleh khalifah, maka *wazīr tafwidī* (pembantu khalifah urusan pemerintahan) memiliki hak untuk mengawasi dan memantaunya. Akan tetapi, *wazīr tafwidī* tidak memiliki hak untuk memecat atau memindahkannya dari satu daerah ke daerah lain. Namun, jika yang mengangkat kepala daerah tersebut adalah *wazīr tafwidī* sendiri, maka ada dua perincian:

1. Kepala daerah ditunjuk oleh *wazīr tafwidī* dengan izin khalifah. Pada kasus ini, *wazīr tafwidī* tidak berwenang memecat atau memindahkan kepala daerah ke tempat lainnya. Jika dikemudian hari *wazīr tafwidī* tersebut dipecat, maka kepala daerah tersebut ikut dipecat.
2. Kepala daerah ditunjuk oleh *wazīr tafwidī* tanpa izin khalifah dalam jabatannya sebagai wakil khalifah. Dalam hal ini, *wazīr tafwidī* berwenang memecat kepala daerah tersebut berdasarkan ijtihad dan pemikirannya untuk diganti dengan figur yang lebih berintegritas.

Jika pada saat pengangkatan kepala daerah, *wazīr tafwidī* tidak menerangkan apakah pengangkatan kepala daerah tersebut atas kehendak khalifah atau perintahnya sebagai *wazīr tafwidī*, maka pengangkatan seperti itu dinilai dari *wazīr tafwidī*. Dalam hal ini, diperbolehkan bagi *wazīr tafwidī* untuk memecat kepala daerah tersebut. Jika dikemudian hari *wazīr tafwidī* dipecat maka kepala daerah yang diangkat olehnya ikut dipecat, kecuali khalifah mengizinkan kepala daerah tersebut tidak dipecat.⁶⁶

Setidaknya ada tujuh tugas dan wewenang dari seorang kepala daerah menurut Al-Mawardi:⁶⁷

1. Menaungi perkara militer,
2. Menaungi persoalan hukum dan mengangkat jaksa dan hakim
3. Menarik *kharaj*, menarik zakat, menunjuk pegawai *kharaj* dan zakat, dan mendistribusikan zakat
4. Menjaga agama dan kemurnian syariatnya
5. Menegakkan hudud terkait dengan hak-hak Allah maupun hak-hak manusia
6. Sebagai imam dalam shalat jumat dan shalat-shalat berjamaah
7. Memberi pelayanan untuk menunaikan ibadah haji

Pada berbagai literatur hadis dan sirah, terlihat jelas bahwa gubernur-gubernur di provinsi atau daerah dalam pemerintahan Islam dahulu, ditunjuk langsung oleh Rasulullah saw. sebagai khalifah. Contohnya pada proses pengangkatan gubernur di Yaman yakni Muadz bin Jabal yang diamanahkan menjadi gubernur disana. Kemudian ada nama Ziyad bin Labid yang diamanahkan menjadi gubernur di Hadramaut, dan sahabat nabi yang lain, Abu Musa Al-Asy'ari yang dimandatkan sebagai gubernur di Zabid dan Aden. Menurut perspektif syariah Islam, mekanisme pembaiatan gubernur dilakukan oleh khalifah dan bukan melalui pemilihan oleh rakyat di provinsi tersebut.⁶⁸

⁶⁵Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*. h. 66.

⁶⁶Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*. h. 63.

⁶⁷Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*. h. 62.

⁶⁸W Gusmansyah. Pemberhentian Kepala Daerah Karena Melakukan Tindak Pidana Korupsi Menurut Undang-Undang Hukum Islam. *AL-Imarah* 3, no.1 (2018): h. 35.

Mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023

Eksistensi pemerintahan daerah dalam pengorganisasian kenegaraan Indonesia yang berbasis pada paham demokrasi membawa beberapa dampak, seperti yang diungkapkan oleh Bagir Manan. Hadirnya daerah otonom mencerminkan beberapa hal berikut:⁶⁹

- a. Hadirnya pemerintahan daerah menunjukkan cita-cita demokrasi yang bertentangan dengan doktrin sentralisasi.
- b. Hadirnya pemerintahan daerah adalah langkah untuk menerapkan nilai-nilai kebebasan dalam pengorganisasian pemerintahan di tingkat daerah.
- c. Pemerintahan daerah yang otonom memiliki potensi untuk melaksanakan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

Di Indonesia, pemerintahan daerah dibagi menjadi provinsi, kabupaten, dan kota, yang dikepalai gubernur untuk provinsi, bupati untuk kabupaten, dan wali kota untuk kota). Kepala daerah ini dibantu oleh sekretaris daerah (Sekda) sebagai bagian dari pejabat eksekutif, serta dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) yang berfungsi sebagai pejabat legislatif, didukung oleh birokrasi setempat.⁷⁰

Pemerintahan daerah yang berpegang pada prinsip otonomi menegaskan bahwasanya pemerintahan daerah memiliki wewenang luas yang diberikan oleh undang-undang untuk mengelola dan mengatur daerahnya sendiri tanpa perlu menunggu arahan dari pemerintahan pusat. Dengan demikian, pemerintahan daerah dapat merancang dan menentukan kebijakan secara mandiri. Pemerintahan daerah bertekad untuk mengoptimalkan tugas dan fungsi mereka dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan harapan dan kebutuhan daerah juga masyarakat setempat. Hal ini penting dengan pertimbangan Indonesia adalah negara kepulauan dengan setiap daerah mempunyai ciri khas dan karakteristik yang unik.⁷¹

Masa jabatan Penjabat Kepala Daerah dalam memimpin daerah dapat berlangsung cukup lama, bahkan hingga dua tahun. Dengan biaya politik yang begitu rendah, seseorang dapat menjabat di posisi yang penting ini. Namun, terdapat potensi intervensi dari pengusaha yang berupaya menjaga posisi Pejabat kepala daerah, sehingga munculnya Pejabat kepala daerah dari sistem yang tidak demokratis dapat mengakibatkan fluktuasi dalam kualitas kinerja pemerintahan daerah.⁷²

Sesuai dengan amanat Pasal 201 ayat (10) UU Pilkada, kursi gubernur yang kosong akan dimandatkan kepada seorang penjabat gubernur yang sebelumnya menduduki posisi sebagai jabatan pimpinan tinggi (JPT) madya. Pasal 201 ayat (11) menyatakan bahwasanya kosongnya jabatan bupati atau wali kota akan diisi oleh penjabat bupati atau wali kota yang sebelumnya menduduki jabatan pimpinan tinggi (JPT)

⁶⁹Pujangga Candrawijayaning Fajri, Reformulasi Mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah, *Jurnal Hukum Tata Negara* 3, no.2 (2023): h. 197.

⁷⁰Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 5.

⁷¹Yahya Ahmad Zein Mawardi Khairi dan Rinda Philona, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Aceh: Syiah Kuala University Press & Universitas Borneo Tarakan, 2021), h. 5-6.

⁷²Furaihan Kamil Arnazaye Arnazaye, Ariq Nabil Sulaiman, dan Muh Imam Kastholani, "Efektivitas Kebijakan Penjabat Kepala Daerah (PKD) dalam Perspektif Demokrasi dan Teknokrasi," *Jurnal Publik* 17, no. 01 (2023): h. 29–39.

pratama.⁷³ Selanjutnya pada tahun 2023, menteri dalam negeri mengesahkan Permendagri No. 4 Tahun 2023 yang menetapkan persyaratan bagi penjabat yang akan diangkat, yaitu:

- a. Mempunyai latar belakang dalam menjalankan pemerintahan.
- b. Merupakan pejabat ASN dengan kedudukan selaku JPT madya di pemerintahan pusat atau daerah untuk calon Penjabat gubernur, dan sebagai JPT pratama untuk calon Penjabat bupati dan wali kota.
- c. Mempunyai prestasi kinerja yang baik dalam tiga tahun terakhir.
- d. Belum pernah menerima sanksi akibat pelanggaran disiplin berat.
- e. Sehat dalam jasmani dan rohani.

Pada prosedur penunjukan penjabat gubernur, usulan dilakukan oleh menteri dan ketua DPRD provinsi. Menteri memiliki wewenang untuk mencalonkan tiga calon penjabat gubernur yang dianggap telah memenuhi kriteria. Menteri juga boleh mendapatkan rekomendasi dari instansi kementerian atau instansi pemerintah non-kementerian. Demikian pula, ketua DPRD provinsi dapat mengusulkan tiga kandidat penjabat gubernur yang memenuhi kriteria. Setelah enam kandidat penjabat gubernur diusulkan, tiga kandidat dipilih dan diajukan kepada Presiden lewat menteri sekretaris negara sebagai pertimbangan dan selanjutnya diputuskan melalui keputusan presiden.⁷⁴

Untuk pengangkatan penjabat bupati dan penjabat walikota, proses dimulai dengan menerima rekomendasi dari menteri, gubernur, dan ketua DPRD kabupaten atau kota masing-masing. Menteri berhak dalam wewenangnya untuk mencalonkan tiga calon penjabat bupati dan penjabat wali kota yang dianggap telah memenuhi kriteria. Menteri juga boleh menerima rekomendasi dari instansi kementerian atau instansi pemerintah non-kementerian. Selain itu, gubernur dapat mencalonkan tiga nama sebagai calon penjabat bupati dan penjabat wali kota yang memenuhi persyaratan kepada menteri. Sama halnya dengan menteri dan gubernur, ketua DPRD juga berwenang mengusulkan tiga kandidat penjabat bupati dan penjabat walikota kepada menteri dalam negeri.⁷⁵

Selanjutnya, dari enam kandidat yang diusulkan untuk posisi penjabat bupati dan penjabat wali kota, menteri akan menyaring mereka menjadi tiga nama. Kemudian menteri meneruskan tiga nama kandidat penjabat bupati dan penjabat wali kota tersebut kepada presiden melalui menteri sekretaris negara untuk memberikan pertimbangan, lalu akhir rangkaian proses ini diputuskan lewat surat keputusan menteri.⁷⁶

Analisis Perspektif Imam Al-Mawardi Terhadap Mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023

Pembantu Khalifah dalam sistem pemerintahan dikenal dengan istilah wazir yang terbagi menjadi dua macam yakni, *wazīr tafwidī* (pembantu khalifah urusan pemerintahan), dan *wazīr tanfīzī* (pembantu khalifah urusan administrasi). *Wazīr tafwidī* dilantik dan diberikan tugas oleh khalifah untuk menangani persoalan atas pendapat dan ijtihadnya sendiri. Pengangkatan *wazīr* sendiri berdasarkan permohonan nabi Musa as.

⁷³Rismahayani dan Aprinelita Aprinelita, "Tinjauan Yuridis Penjabat Kepala Daerah dalam Persiapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024", *Jurnal Kodifikasi* 5, no. 1 (2023): h. 16–30

⁷⁴Pasal 5 Permendagri no. 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota

⁷⁵Pasal 9 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5).

⁷⁶Pasal 10 ayat (1), (2), (3), dan (4)

untuk mengangkat saudaranya Harun as. sebagai *wazīr* yang membantu dalam tugas kenabiannya. Jika pengangkatan *wazīr* pada masa kenabian tidak dipersoalkan, maka tidak dipersoalkan juga jika dipraktikkan dalam urusan *imāmah* (kepemimpinan). Adanya posisi *wazīr tafwidī* yang berfungsi sebagai pembantu khalifah memudahkan dalam menyelesaikan berbagai persoalan keumatan dan juga keberadaan *wazīr* membuat khalifah lebih piawai mengendalikan dirinya.⁷⁷

Apabila khalifah mengangkat dan menyerahkan mandat kepada *wazīr tafwidī*, maka *wazīr tafwidī* dibolehkan untuk melakukan tugas khalifah. Seperti mengangkat seseorang untuk menduduki jabatan tertentu contohnya mengangkat seorang hakim dan kepala daerah. Jika khalifah tidak menyetujui keputusan *wazīr tafwidī* dalam menentukan hukum, padahal *wazīr* telah memutuskan hukum sesuai aturannya maka khalifah tidak berwenang menghapuskan hukum yang telah diputuskan oleh *wazīr*. Namun, jika itu berkaitan tentang perkara penunjukan pejabat, mobilisasi pasukan, dan penyusunan taktik perang, dalam kondisi ini khalifah berwenang untuk membatalkannya.⁷⁸

Pengangkatan pejabat gubernur sebagaimana dalam peraturan menteri dalam negeri nomor 4 tahun 2023 diputuskan melalui surat keputusan presiden. Hal berbeda dengan pengangkatan pejabat bupati dan wali kota diputuskan melalui surat keputusan menteri dalam negeri. Dalam proses pelantikannya juga berbeda, pejabat gubernur dilantik langsung oleh menteri dalam negeri atas nama presiden. Adapun dalam proses pelantikan pejabat bupati dan walikota dilakukan oleh gubernur setempat atas nama presiden.⁷⁹

Penunjukan pejabat bupati dan wali kota lewat keputusan menteri dalam negeri menurut perspektif al-Mawardi bersesuaian dengan tugas *wazīr tafwidī* yang diperkenankan atau berwenang untuk menunjuk satu nama untuk menjadi kepala daerah dalam hal ini Pj bupati dan walikota. Wewenang luas yang dimiliki oleh *wazīr tafwidī* yang dapat mengangkat pejabat tanpa harus izin khalifah, serta dapat memecat dan mengganti kepala daerah tidak bertentangan dengan wewenang menteri dalam negeri di Indonesia yang berhak mengangkat seseorang untuk menjadi Pj bupati dan wali kota tanpa harus lewat persetujuan presiden.⁸⁰

Berdasarkan poin-poin yang termaktub dalam peraturan menteri dalam negeri nomor 4 tahun 2023, maka perspektif al-Mawardi terdapat hal yang sesuai dan hal yang bertentangan. Hal yang bersesuaian seperti Sebab khalifah yang dalam konteks kenegaraan Indonesia dijabat oleh presiden dan dalam hal ini presiden menjadi penentu dalam penunjukan Pj (penjabat) gubernur, setelah ada 6 nama yang diusulkan oleh menteri dalam negeri dan DPRD (dewan perwakilan rakyat daerah) setempat dengan perincian 3 nama dari menteri dalam negeri dan 3 nama dari DPRD setempat, presidenlah yang memutuskan satu nama yang kemudian diangkat menjadi PJ (penjabat Gubernur). Mekanisme pengangkatan Pj bupati dan wali kota, setelah diusulkan total 9 nama dari 3 instansi yang masing-masing mengirimkan 3 nama yaitu, menteri, gubernur, dan DPRD kabupaten atau kota setempat. Keputusan akhir berada di pundak menteri dalam negeri lewat surat keputusan menteri.

⁷⁷Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*, (Kairo: Dār al-Hadīst, t.th.), h.50.

⁷⁸Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*, (Kairo: Dār al-Hadīst, t.th.), h.54.

⁷⁹pasal 5, 6, 10, dan 11.

⁸⁰Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah*, (Kairo: Dār al-Hadīst, t.th.), h. 63.

Adapun hal yang bertentangan dengan perspektif imam al-Mawardi yakni Permendagri nomor 4 tahun 2023 hanya berlaku dalam kondisi khusus akibat penundaan Pilkada tahun 2022 dan 2023 sehingga 271 kepala daerah membutuhkan pejabat sementara yang dalam konteks ketatanegaraan Indonesia dikenal dengan istilah penjabat. Konsep mekanisme dalam Permendagri ini hanya sebagai opsi yang hanya berlaku dalam kurun waktu 2 tahun yang kemudian penjabat-penjabat pengganti akan digantikan oleh kepala daerah definitif yang dipilih rakyat secara langsung lewat pesta demokrasi yang dikenal dengan istilah Pilkada. Mekanisme ini tentunya bertentangan dari konsep yang telah dituangkan oleh imam al-Mawardi dalam kitabnya yang mengatur pengangkatan kepala daerah dalam suatu wilayah ditentukan oleh khilafah dan juga dapat dilakukan oleh *wazīr tafwīdī*.

Dalam hal syarat-syarat kriteria calon kepala daerah, ada persamaan persyaratan dalam proses pencalonan pemilihan kepala daerah Di Indonesia dengan pemikiran al-Mawardi:⁸¹

1. Kepala daerah dipersyaratkan untuk bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa
2. Memiliki panca indera yang sehat, memiliki organ tubuh yang sehat terhindar dari cacat yang dapat menghalanginya dari menjalankan tugas
3. Memiliki pengetahuan dan wawasan yang membuatnya mampu memimpin rakyat dan mengurus berbagai kepentingan.

Dalam pasal 3 Permendagri nomor 4 tahun 2023 tentang persyaratan penjabat gubernur, bupati, dan wali kota tertulis bahwa yang diangkat menjadi penjabat kepala daerah dengan memenuhi beberapa syarat:

1. Memiliki latar belakang pada bidang pemerintahan.
2. Berasal dari pimpinan aparatur sipil negara (ASN) atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki jabatan pimpinan tinggi (JPT) madya di lingkungan pemerintahan pusat atau di lingkungan pemerintah daerah bagi calon penjabat gubernur dan menduduki jabatan pimpinan tinggi (JPT) pratama di lingkungan pemerintahan pusat atau di lingkungan pemerintahan daerah bagi calon penjabat bupati dan wali kota.
3. Penilaian kinerja kepegawaian yang berprestasi.
4. Belum pernah mendapatkan sanksi disiplin berat.
5. Sehat secara jasmani dan rohaninya .

Maksud dari pejabat ASN yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi (JPT) madya dalam lingkup pemerintahan pusat adalah sekretaris jenderal, inspektur jenderal kepala badan, staf ahli Menteri atau jabatan lain yang setara dengan eselon I dan adapun dalam lingkup pemerintahan provinsi adalah sekretaris provinsi. Pejabat ASN yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi (JPT) pratama dalam lingkup pemerintahan pusat adalah direktur, kepala wilayah, atau jabatan lain yang setara eselon II, dan adapun dalam lingkup pemerintahan daerah adalah sekretaris daerah kabupaten/kota.⁸²

Selain itu terdapat perbedaan persyaratan dalam proses pencalonan pemilihan kepala daerah di Indonesia dengan pemikiran al-Mawardi baik kepala daerah umum dan

⁸¹Misalina dan Elimartati, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia Perspektif Al-Mawardi", *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'ah* 3, no 1 (2022), h.78.

⁸²Pasal 19 ayat (1) Huruf b, dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

khusus yaitu: Setia kepada pancasila, Undang-Undang negara kesatuan republik Indonesia tahun 1945 dan negara kesatuan republik Indonesia yang mana ini menjadi persyaratan untuk menjadi calon kepala daerah di Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Persyaratan berasal dari orang Islam dan bukan hamba sahaya menurut al-Mawardi sebagai kriteria yang harus dipenuhi.⁸³

KESIMPULAN

1. Mekanisme pengangkatan kepala daerah menurut al-Mawardi dibedakan menjadi 2 macam yaitu, kepala daerah umum dan kepala daerah khusus. Kepala daerah umum memiliki wewenang yang lebih luas daripada kepala daerah khusus. Kepala daerah umum oleh al-Mawardi dibagi menjadi dua, kepala daerah yang diangkat oleh khalifah secara sukarela melalui jalur damai, dan kepala daerah yang diangkat secara terpaksa karena mengangkat senjata. Adapun Kepala daerah khusus bertugas sebatas mengatur militer, memimpin rakyat, dan melindungi wilayah daerah serta tempat-tempat umum. Ia ditunjuk langsung oleh khalifah selaku pemimpin tertinggi. Dalam proses pengangkatan kepala daerah, *wazīr tafwidī* memiliki hak untuk mengangkat kepala daerah, baik dengan izin khalifah ataupun tanpa seizinnya.
2. Peraturan menteri dalam negeri nomor 4 tahun 2023 mengatur tentang mekanisme penunjukan Pj gubernur, bupati, dan wali kota. Menteri dalam negeri dan DPRD provinsi mengusulkan masing-masing tiga nama calon Pj gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi (JPT) madya, kemudian diputuskan secara resmi melalui surat keputusan presiden. Menteri dalam negeri, gubernur juga DPRD kabupaten dan atau kota setempat masing-masing mengusulkan 3 nama untuk Penjabat bupati dan atau wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi (JPT) pratama yang memenuhi syarat, setelah diusulkan namanya, keputusan dikeluarkan melalui surat keputusan menteri dalam negeri.
3. Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah baik gubernur, bupati, dan wali kota dalam peraturan menteri dalam negeri nomor 4 tahun 2023 terkait mekanismenya terdapat hal yang bersesuaian dan hal yang berlawanan dengan perspektif Imam al-Mawardi. Nama kandidat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi (JPT) madya, keputusan akhir berada ditangan presiden melalui surat keputusan presiden yang dalam hal ini setara dengan khalifah yang berwenang untuk mengangkat kepala daerah menurut konsep al-Mawardi. Adapun kandidat penjabat bupati dan walikota yang diambil dari jabatan pimpinan tinggi (JPT) pratama keputusan akhir berada ditangan menteri dalam negeri lewat surat keputusan menteri. Hal ini dalam konsep perspektif al-Mawardi, menteri dalam negeri memiliki kedudukan yang sama dengan *wazīr tafwidī*, yang bertugas membantu khalifah dalam tugas-tugasnya dan memiliki hak untuk mengangkat kepala daerah. Adapun penjabat (Pj) yang notabene hanya sebagai pejabat pengganti sementara sampai pemimpin definitif kepala daerah dilantik setelah proses Pilkada terlaksana maka, hal ini tidak sesuai dengan konsep Imam al-Mawardi. Hal itu disebabkan karena pengangkatan penjabat kepala daerah hanya berlaku untuk kondisi khusus bukan pada kondisi umum yakni pengangkatan penjabat kepala daerah hanya menjabat sementara waktu guna mengisi jabatan yang

⁸³Al-Mawardi, *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah*, (Kairo: Dār al-Hadīst, t.th.), h. 66.

kosong akibat penundaan Pilkada serentak. Dengan demikian, mekanisme pengangkatan pimpinan kepala daerah hukum asalnya berada ditangan rakyat secara keseluruhan, bukan pada kuasa khalifah dan *wazīr tafwidī* sehingga hal ini tidak bersesuaian dengan konsep yang ditawarkan oleh imam al-Mawardi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abu Bakar Muhammad al-Khatīb Al-Baghdadi. *Tārīkh Baghdād*, cet. I. Kairo: Maktabah al-Khanji, 1931.
- Ahmad, Yahya Zein Mawardi Khairi dan Rinda Philona. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Aceh: Syiah Kuala University Press & Universitas Borneo Tarakan, 2021.
- Aly, Sirajuddin. *Pemikiran Politik Islam: Sejarah, Praktik Dan Gagasan*. Cet. I; Depok: Rajawali Press, 2018.
- Arifin, Firdaus dan Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Aziz, Abdul et al Dahlan. *Ensiklopedi Hukum Islam*. Cet. I; Jakarta: Ikhtiyar Baru Van Hoeve, 1996.
- Danim, Sudarman. *Menjadi Peneliti Kualitatif Rancangan Metodologi, Presentasi, dan Publikasi Hasil Penelitian untuk Mahasiswa dan Penelitian Pemula Bidang Ilmu Sosial, Pendidikan, dan Humaniora*. Cet. 1; Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002.
- Efendy, Mochtar. *Ensiklopedi Agama Dan Filsafat*. Cet. I; Palembang: Universitas Sriwijaya, 2001.
- Hidayat, Imam. *Teori-Teori Politik Islam*. Malang; Setara Press, 2009.
- Hidayat, Sardini Nur. *Restorasi penyelenggaraan pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press, 2001.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.
- Iqbal, Muhammad, dan Amin Husain Nasution. *Pemikiran Politik Islam Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer*. Cet. I; Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Kaloh, J. *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Ibnu Kašīr, Ismā'īl bin 'Umar. *Al-Bidāyah Wa Al-Nihāyah*, Juz 12. Maṭba'ah al-Sa'ādah.
- Al-Mawardi, Abu Al-hasan. *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah*. Kairo: Dār al-Hadīst, t.th.
- Al-Mawardi, *Ādāb Al-Dunyā Wa Al-Dīn*. Cet. I; Beirut: Dār al-Fikr, t.th.
- Al-Mawardi, *Al-Hāwī Al-Kabīr*. Cet. I; Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyah, 1994.
- An-Najadi, Fadhil 'Abbas 'Ali. *Al-Fikru At-Tarbawiy 'Inda Al-Tarbawiy 'Inda Al-Mawardi*. Cet. I; Damaskus: Tamuz Dimuzi, 2021.
- A, Yahya R. *Hizbut Tahrir Struktur Negara Khalifah (Pemerintahan dan Administrasi)*. Jakarta: Tim HTI press, 2006.
- Samuddin, Rapung. *Fikih Demokrasi: Menguak Kekeliruan Pandangan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik*. Jakarta: Gozian Press, 2013.

- Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: UI Press, 1990.
- Sri, Ani Rahayu. *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Syamsudin, Din. *Hak-Hak Rakyat Warga Negara dalam Perspektif Sejarah Kekuasaan Negara-Agama, dalam Agama dan Hak Rakyat*. Jakarta: P3M, 1993.
- Taimiyah, Ibn. *Al-Siyāsah Al-Syar'iyah Fī Islāhī Al-Rā'ī Wa Al-Ra'iyah*, Cet. IV; Riyādh: Dār at-taāt, 2019.
- Al-Zahabi, Muhammad bin Ahmad. *Siyar A'lām Al-Nubalā*, Juz 18. Muasasah al-Risālah, 2001.

Jurnal

- A, Arifulloh. "Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis Damai dan Bermartabat". *Jurnal Pembaharuan Hukum*, no. 2 (May 2-August 2015): h. 301 -311.
- Arake, Lukman. "Agama dan Negara Perspektif Fikih Siyasah", *Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam* 3, no. 2 (July 8,2019), h. 79-116. <http://dx.doi.org/10.35673/ajmpi.v3i2.200>.
- Bakry, Kasman, Abdul Haris Abbas, Ashar, Abdullah Nazhim Hamid. "Konsep Kepemimpinan Negara Islam (Studi Komparasi Pemikiran Al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah)", *Nukhbatul 'Ulum Jurnal Bidang Kajian Islam* 7, no. 1 (March 31, 2021): h. 1-19. <http://dx.doi.org/10.36701/nukbah.v7i1.201>.
- Candrawijyaning, Pujangga Fajri. "Reformulasi Mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Sebagai Upaya Penguatan Sistem Demokrasi". *Jurnal Hukum Tata Negara* 3 No. 2 (January 2, 2024): h. 190-213. doi: 10.32332/siyasah.v3i2.
- Edi, Ahmad Subiyanto. "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaharuan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi* 17, no.2 (June, 2020): h. 355-371. <http://dx.doi.org/10.31078/jk1726>.
- Gusmansyah, Wery. "Pemberhentian Kepala Daerah Karena Melakukan Tindak Pidana Korupsi Menurut Undang-Undang Hukum Islam", *AL-Imarah* 3, no.1 (2018): h. 35. <http://dx.doi.org/10.29300/imr.v3i1.2141>.
- Intan, Fenolia Saputri, Moch. Choirul Rizal, "Studi Pemikiran Ketatanegaraan Imam Al-Mawardi", *Jurnal Hukum Tata Negara* 1 no. 1 (August 12, 2022), h. 17-34. <http://dx.doi.org/10.30762/vjhtn.v1i1.157>.
- Marwi, Ahmad. "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)", *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 4, no. 3,(30 Desember 2016): h. 538-555. <http://dx.doi.org/10.29303/ius.v4i3.340>.
- Misalina dan Elimartati, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia Perspektif Al-Mawardi", *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'ah* 3, no 1 (2022), h.79
- Moqsith, Abd Ghazali. "Mekanisme Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Negara Telaah Kritis al-Ahkam al-Sultoniyyah", *Jurnal JAUHAR* 2, No. 1 (2001): h. 1-21.
- Permadi, Danang dan Kotimah, "Konsep Kepemimpinan Dalam Islam (Analisis Pemikiran Al-Mawardi)", *Jurnal Ilmiah Ekonomi Syariah* 1, no. 1 (July 5, 2023): h. 11. doi:
- Rahmazani. "Problematika Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Masa Transisi Pra Pilkada 2024", *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (April 5,2023): h. 197-215. <http://dx.doi.org/10.31878/jk2022>

- Rismahayani dan Aprinelita Aprinelita, “Tinjauan Yuridis Penjabat Kepala Daerah dalam Persiapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024”, *Jurnal Kodifikasi* 5, no. 1 (January 25, 2023): h. 16–30
- Widya, Hestyana Pangesti, Muthiullah, dan Rahmat Hidayat, “Konsep Pemimpin Ideal Dalam Pemikiran Al-Farabi dan Al-Mawardi”, *Jurnal Filsafat dan Pemikiran Keislaman* 23, no. 2 (January 27, 2024/2023), h. 223-225. <http://dx.doi.org/10.1442/red.v23i2.5203>.
- Yani, Muhammad Turhan, Nurhasan Nurhasan, Totok Suyanto, Abdul Hafidz, and Moh Mudzakkir. “Zāhirat al-Taṭarruf al-Dīnīy fi ‘Ālam al-Shabāb wa al-Ta‘Ālīm: Dirāsah ‘an Ṣ‘ūd al-Ḥarakah al-Islāmīyah al-Rādīkālīyah fi al-Madāris al-Thānawīyah fi Indūnīsiyā.” *Journal of Indonesian Islam* 14, no. 1 (June 3, 2020): 260. doi:10.15642/JIIS.2020.14.1.260-286.
- Dauda, Kazeem Oluwaseun. “Islamophobia and Religious Intolerance: Threats to Global Peace and Harmonious Co-Existence.” *QIJS (Qudus International Journal of Islamic Studies)* 8, no. 2 (December 31, 2020): 257. doi:10.21043/qijis.v8i2.6811.

Disertasi, Tesis, dan Skripsi

- Abyan, Abyan, “Sistem Pemilihan Kepala Daerah Perspektif Imam Al-Mawardi dan Relevansinya di Indonesia, *Skripsi*. Jakarta: Fak Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, 2020.
- Ramdani, Dadan. “Problematika Penunjukan Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024”. *Tesis*. Yogyakarta: PPs UII Yogyakarta, 2022.
- Hendra, T Saputra. “Pemilihan Kepala Daerah Langsung Menurut undang-undang pasca reformasi dan pemikiran al-Mawardi”. *Skripsi*. Banda Aceh: Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, 2018.
- Mahmud. “Kedaulatan Rakyat Di Balik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah”. *Tesis*. Yogyakarta: PPs UII Yogyakarta, 2024.

Situs dan Sumber Online

- “101 Kepala Daerah Habis Masa Jabatan Pada 2022, Ini Daftarnya”. Situs Online Harian Kompas. Maharani, Tsarina, Icha Rastika <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/03/15552661/101-kepala-daerah-habis-masa-jabatan-pada-2022-ini-daftarnya> (29 Mei 2024)

Perundang-Undangan

- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota.
- Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PPU-XX/2023
- Republik Indonesia, Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014.
- Republik Indonesia, “Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2004