

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep fundamental dalam sistem ketatanegaraan modern yang menempatkan hukum sebagai dasar tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam negara hukum, kekuasaan pemerintah tidak dapat dijalankan secara sewenang-wenang, melainkan harus tunduk pada aturan hukum yang berlaku. Konsep ini lahir sebagai bentuk penolakan terhadap sistem kekuasaan absolut yang pernah berkembang dalam negara monarki. Dalam konteks Indonesia, prinsip negara hukum ditegaskan secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa seluruh aktivitas penyelenggaraan negara, termasuk tindakan pejabat pemerintahan, harus didasarkan pada hukum dan konstitusi. Dengan demikian, hukum menjadi instrumen utama dalam membatasi kekuasaan negara sekaligus melindungi hak-hak warga negara.²⁴

Konsep negara hukum pada dasarnya memiliki hubungan erat dengan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*). Supremasi hukum berarti bahwa hukum berada pada posisi tertinggi dalam sistem ketatanegaraan sehingga tidak ada kekuasaan yang berada di atas hukum.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 55

Menurut A.V. Dicey, negara hukum memiliki tiga unsur penting, yaitu supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan perlindungan hak-hak individu melalui konstitusi.²⁵ Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, prinsip tersebut tercermin dalam mekanisme pengawasan terhadap tindakan pemerintah melalui lembaga peradilan maupun lembaga pengawasan lainnya. Oleh karena itu, setiap pejabat negara, termasuk Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah, wajib menjalankan kewenangannya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

Negara hukum juga berkaitan erat dengan prinsip legalitas yang menghendaki bahwa setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas. Prinsip legalitas menjadi landasan penting dalam hukum administrasi negara karena tanpa dasar hukum, suatu tindakan pemerintahan dapat dianggap batal demi hukum. Dalam konteks pemerintahan daerah, pengangkatan Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah harus memiliki dasar hukum yang tegas agar memiliki legitimasi konstitusional. Ketentuan mengenai pengangkatan Penjabat Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dengan adanya pengaturan tersebut, maka tindakan pemerintah dalam mengangkat pejabat sementara

²⁵ Asshiddiqie, Jimly, Gagasan negara hukum Indonesia, Makalah Disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Volume 1 (2011), h. 2

memiliki legitimasi hukum dan tidak bertentangan dengan prinsip negara hukum.²⁶

Menurut Friedrich Julius Stahl, konsep negara hukum (*rechtsstaat*) memiliki empat unsur utama, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan adanya peradilan administrasi negara.²⁷ Keempat unsur tersebut menjadi indikator penting dalam menilai apakah suatu negara telah menerapkan prinsip negara hukum secara ideal. Dalam konteks Indonesia, unsur-unsur tersebut dapat dilihat melalui keberadaan lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah, seperti Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Ombudsman Republik Indonesia. Kehadiran lembaga-lembaga tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan pemerintah tidak bersifat mutlak, melainkan dibatasi oleh hukum dan mekanisme pengawasan konstitusional.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa negara hukum Indonesia tidak hanya mengadopsi konsep *rechtsstaat* dari tradisi Eropa Kontinental, tetapi juga mengintegrasikan prinsip *rule of law* dari tradisi Anglo Saxon.²⁸ Hal ini menyebabkan konsep negara hukum Indonesia memiliki karakteristik tersendiri yang menekankan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Dalam praktiknya, negara hukum Indonesia juga dipengaruhi oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara.

²⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

²⁷ Friedrich Julius Stahl, *Philosophy of Law*, diterjemahkan, (Jakarta: Gramedia, 2004), h.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, ...*, h. 56

Oleh karena itu, penerapan hukum tidak hanya bertujuan menciptakan ketertiban, tetapi juga harus mencerminkan nilai keadilan sosial dan kemanusiaan. Dengan demikian, konsep negara hukum di Indonesia memiliki dimensi normatif sekaligus filosofis.

Prinsip pembatasan kekuasaan merupakan unsur penting dalam negara hukum. Kekuasaan yang tidak dibatasi berpotensi melahirkan tindakan otoriter dan penyalahgunaan wewenang. Montesquieu dalam teorinya mengenai *separation of powers* menegaskan bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan.²⁹ Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pembatasan kekuasaan diwujudkan melalui mekanisme checks and balances antar lembaga negara. Prinsip ini juga berlaku dalam pemerintahan daerah, termasuk terhadap kewenangan Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah yang dibatasi agar tidak menyalahgunakan kekuasaan selama menjalankan tugas pemerintahan.

Selain pembatasan kekuasaan, negara hukum juga menuntut adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam negara hukum, pemerintah wajib menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak warga negara. Perlindungan tersebut diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan maupun mekanisme peradilan yang memberikan jaminan terhadap keadilan hukum. Dalam konteks pemerintahan daerah,

²⁹ Montesquieu, *The Spirit of Laws*, diterjemahkan, (Bandung: Nusa Media, 2013), h. 67

kebijakan yang diambil oleh kepala daerah maupun pejabat sementara harus tetap memperhatikan hak-hak masyarakat, khususnya hak memperoleh pelayanan publik yang baik. Oleh karena itu, pembatasan kewenangan Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah tidak boleh sampai menghambat pemenuhan hak masyarakat terhadap pelayanan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Negara hukum juga menghendaki adanya kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kepastian hukum diperlukan agar masyarakat mengetahui batas hak dan kewajibannya serta memperoleh perlindungan dari tindakan sewenang-wenang pemerintah. Dalam praktik pemerintahan daerah, kepastian hukum sangat penting terutama terkait pengaturan kewenangan Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah. Ketidakjelasan pengaturan mengenai batas kewenangan pejabat sementara dapat menimbulkan konflik kewenangan dan menghambat efektivitas pemerintahan. Oleh karena itu, pengaturan hukum yang jelas dan tegas menjadi kebutuhan mendasar dalam mewujudkan prinsip negara hukum yang efektif.³⁰

Dalam perspektif hukum tata negara, konsep negara hukum juga berkaitan dengan prinsip demokrasi. Negara hukum dan demokrasi merupakan dua konsep yang saling melengkapi karena hukum diperlukan untuk mengatur jalannya demokrasi, sedangkan demokrasi diperlukan agar hukum tidak digunakan secara represif oleh penguasa. Dalam konteks

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 98

pengangkatan Pejabat (Pj) Kepala Daerah, muncul persoalan karena pejabat tersebut tidak dipilih secara langsung oleh rakyat. Kondisi ini menimbulkan perdebatan mengenai legitimasi demokratis pejabat sementara dalam menjalankan pemerintahan daerah. Namun demikian, secara hukum pengangkatan tersebut tetap sah karena dilakukan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Konsep negara hukum di Indonesia juga berkaitan erat dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Asas-asas tersebut meliputi asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, dan asas kepentingan umum.³¹ Asas-asas tersebut menjadi pedoman bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya. Dalam konteks Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah, penerapan asas-asas tersebut sangat penting agar pelaksanaan pemerintahan tetap berjalan sesuai prinsip keadilan dan tidak merugikan masyarakat.

Negara hukum juga menempatkan peradilan sebagai instrumen utama dalam menegakkan hukum dan keadilan. Keberadaan lembaga peradilan memungkinkan masyarakat untuk mengajukan gugatan apabila terdapat tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hukum. Dalam sistem hukum Indonesia, sengketa administrasi pemerintahan dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Mekanisme ini menunjukkan bahwa tindakan pejabat pemerintahan, termasuk kepala

³¹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

daerah maupun pejabat sementara, dapat diuji legalitasnya melalui jalur hukum. Dengan demikian, prinsip negara hukum memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap kemungkinan terjadinya tindakan sewenang-wenang pemerintah.

Dalam perkembangannya, konsep negara hukum modern tidak hanya menekankan aspek formal berupa kepatuhan terhadap undang-undang, tetapi juga aspek substantif berupa terciptanya keadilan sosial. Negara hukum modern menuntut agar hukum tidak hanya menjadi alat legitimasi kekuasaan, tetapi juga sarana untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks pemerintahan daerah, hal ini berarti bahwa keberadaan Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah harus mampu menjamin keberlangsungan pelayanan publik dan pembangunan daerah secara optimal. Oleh karena itu, pembatasan kewenangan terhadap pejabat sementara harus dilakukan secara proporsional agar tidak menghambat kepentingan masyarakat luas.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa negara hukum merupakan konsep fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menempatkan hukum sebagai dasar tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konsep tersebut mencakup prinsip supremasi hukum, pembatasan kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia, kepastian hukum, dan pemerintahan yang demokratis. Dalam konteks penelitian ini, teori negara hukum menjadi landasan penting untuk menganalisis kedudukan dan kewenangan Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah

agar pelaksanaan pemerintahan daerah tetap berjalan sesuai dengan prinsip konstitusi, demokrasi, dan kemaslahatan masyarakat.

B. Teori Kewenangan

Teori kewenangan merupakan salah satu teori penting dalam hukum administrasi negara yang digunakan untuk menjelaskan dasar sah atau tidaknya tindakan pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Dalam sistem negara hukum, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya kewenangan, maka tindakan pejabat pemerintahan dapat dianggap melanggar hukum dan batal demi hukum. Oleh karena itu, kewenangan menjadi dasar legitimasi bagi pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi kenegaraan. Dalam konteks pemerintahan daerah, teori kewenangan sangat penting untuk menganalisis kedudukan dan batas kewenangan Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah agar pelaksanaan pemerintahan tetap berjalan sesuai prinsip legalitas.³²

Secara etimologis, kewenangan berasal dari kata “wenang” yang berarti hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Dalam hukum administrasi negara, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan formal yang diberikan oleh undang-undang kepada pejabat atau badan pemerintahan untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan merupakan kekuasaan hukum yang dimiliki oleh organ

³² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 99

pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum publik.³³ Dengan demikian, kewenangan tidak hanya berkaitan dengan kekuasaan semata, tetapi juga menyangkut legalitas penggunaan kekuasaan tersebut. Artinya, setiap tindakan pejabat pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh dilakukan di luar batas kewenangan yang diberikan.

Dalam teori hukum administrasi negara, kewenangan memiliki hubungan erat dengan prinsip legalitas. Prinsip legalitas menegaskan bahwa pemerintah hanya dapat bertindak apabila terdapat dasar hukum yang memberikan kewenangan kepadanya. Prinsip ini menjadi pembeda utama antara tindakan pemerintah dalam hukum publik dan tindakan individu dalam hukum privat. Apabila masyarakat pada umumnya bebas melakukan segala sesuatu sepanjang tidak dilarang oleh hukum, maka pemerintah justru hanya dapat melakukan tindakan yang diperbolehkan oleh hukum. Oleh karena itu, setiap bentuk tindakan pemerintahan harus memiliki legitimasi normatif yang bersumber dari peraturan perundang-undangan.³⁴

Menurut Ridwan HR, kewenangan dalam hukum administrasi negara diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.³⁵ Ketiga sumber kewenangan tersebut memiliki karakteristik yang berbeda. Atribusi merupakan pemberian kewenangan yang bersumber langsung dari undang-undang kepada suatu lembaga atau pejabat negara. Delegasi

³³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), h. 130

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005), h.

³⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, ...*, h. 101

merupakan pelimpahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah disertai dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut. Sementara itu, mandat merupakan pelimpahan wewenang untuk bertindak atas nama pejabat pemberi mandat tanpa mengalihkan tanggung jawab. Dalam konteks pemerintahan daerah, Penjabat (Pj) Kepala Daerah memperoleh kewenangan berdasarkan penunjukan pemerintah pusat, sedangkan Pelaksana Tugas (Plt) menjalankan kewenangan melalui mekanisme mandat.

Kewenangan atribusi merupakan bentuk kewenangan yang paling utama karena bersumber langsung dari konstitusi atau undang-undang. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, atribusi kewenangan kepada kepala daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kepala daerah memiliki kewenangan untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, menetapkan kebijakan daerah, menyusun anggaran, dan menjalankan fungsi pelayanan publik. Namun dalam kondisi tertentu, ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, pemerintah dapat menunjuk Penjabat (Pj) Kepala Daerah untuk menjalankan fungsi pemerintahan sementara. Penunjukan tersebut tetap harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan agar memiliki legitimasi hukum yang sah.³⁶

Delegasi kewenangan merupakan pelimpahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. Dalam

³⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

delegasi, tanggung jawab pelaksanaan kewenangan berpindah kepada penerima delegasi. Delegasi biasanya dilakukan untuk mempercepat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan mengurangi penumpukan tugas pada pejabat tertentu. Dalam praktik pemerintahan daerah, delegasi kewenangan sering dilakukan oleh kepala daerah kepada pejabat perangkat daerah guna memperlancar administrasi pemerintahan. Namun demikian, delegasi tidak dapat dilakukan terhadap seluruh kewenangan, terutama kewenangan strategis yang secara tegas ditentukan oleh undang-undang harus dijalankan langsung oleh pejabat yang bersangkutan.³⁷

Berbeda dengan delegasi, mandat merupakan pelimpahan kewenangan yang tidak disertai perpindahan tanggung jawab. Dalam mandat, penerima mandat hanya menjalankan kewenangan atas nama pemberi mandat, sedangkan tanggung jawab hukum tetap berada pada pemberi mandat. Dalam konteks pemerintahan daerah, Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah pada dasarnya menjalankan kewenangan berdasarkan mandat administratif. Oleh karena itu, kewenangan Plt bersifat terbatas dan tidak sepenuhnya sama dengan kepala daerah definitif. Pembatasan tersebut dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang serta menjaga stabilitas pemerintahan daerah selama masa transisi kepemimpinan.³⁸

Kewenangan dalam hukum administrasi negara juga berkaitan erat dengan asas spesialisasi. Asas spesialisasi mengandung makna bahwa suatu

³⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h. 57

³⁸ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

kewenangan hanya dapat digunakan sesuai tujuan dan ruang lingkup yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pejabat pemerintahan tidak boleh menggunakan kewenangannya di luar tujuan yang telah ditetapkan. Apabila suatu kewenangan digunakan untuk tujuan lain yang bertentangan dengan hukum, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Dalam konteks Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah, penggunaan kewenangan harus tetap berada dalam koridor kepentingan pemerintahan dan pelayanan publik.³⁹

Penyalahgunaan kewenangan merupakan salah satu bentuk pelanggaran terhadap prinsip negara hukum. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa pejabat pemerintahan dilarang melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang.⁴⁰ Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa penggunaan kewenangan harus dilakukan secara hati-hati dan bertanggung jawab. Dalam praktik pemerintahan daerah, pembatasan kewenangan terhadap Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, khususnya dalam pengambilan keputusan strategis yang berdampak luas terhadap pemerintahan daerah.

Teori kewenangan juga berkaitan dengan konsep diskresi dalam pemerintahan. Diskresi merupakan kewenangan pejabat pemerintahan

³⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, ... h. 145

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

untuk mengambil keputusan dalam situasi tertentu ketika peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara jelas atau terjadi kekosongan hukum. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, diskresi dapat digunakan untuk mengatasi stagnasi pemerintahan demi kepentingan umum.⁴¹ Dalam konteks pemerintahan daerah, Pejabat (Pj) maupun Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam kondisi tertentu dapat menggunakan diskresi untuk menjaga kelancaran pemerintahan dan pelayanan publik. Namun penggunaan diskresi tetap harus memperhatikan prinsip kehati-hatian dan tidak boleh bertentangan dengan hukum.

Selain itu, kewenangan juga memiliki hubungan erat dengan tanggung jawab jabatan. Setiap penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum, administratif, maupun moral. Dalam sistem negara hukum, tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Oleh karena itu, pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan kewenangannya dapat dikenai sanksi administratif, perdata, maupun pidana sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Prinsip pertanggungjawaban ini menjadi instrumen penting dalam mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang dalam pemerintahan.

Dalam konteks pemerintahan daerah, persoalan kewenangan Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah sering menimbulkan perdebatan, terutama terkait batas pengambilan keputusan strategis. Di satu sisi, pembatasan kewenangan diperlukan untuk

⁴¹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat sementara yang tidak memiliki legitimasi politik langsung dari rakyat. Namun di sisi lain, pembatasan yang terlalu ketat dapat menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara prinsip pembatasan kekuasaan dan kebutuhan efektivitas pemerintahan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Menurut Bagir Manan, kewenangan pemerintahan pada dasarnya tidak hanya dipahami sebagai hak untuk bertindak, tetapi juga sebagai kewajiban untuk menjalankan fungsi pemerintahan demi kepentingan masyarakat.⁴² Dengan demikian, penggunaan kewenangan harus diarahkan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu melindungi masyarakat dan menciptakan kesejahteraan umum. Dalam konteks pemerintahan daerah, kewenangan Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah harus digunakan untuk menjaga stabilitas pemerintahan dan menjamin pelayanan publik tetap berjalan dengan baik selama masa transisi kepemimpinan.

Kewenangan juga memiliki hubungan erat dengan asas efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah diberikan kewenangan agar dapat menjalankan fungsi pelayanan publik secara optimal. Oleh karena itu, penggunaan kewenangan harus mampu menciptakan pemerintahan yang efektif, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam praktiknya, keterbatasan kewenangan Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah seringkali menyebabkan

⁴² Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, ... h. 61

lambatnya pengambilan keputusan strategis, terutama terkait pembangunan daerah dan kebijakan anggaran. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan kewenangan pejabat sementara perlu dirumuskan secara lebih jelas agar tidak menghambat jalannya pemerintahan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa teori kewenangan merupakan landasan penting dalam hukum administrasi negara untuk menentukan sah atau tidaknya tindakan pejabat pemerintahan. Kewenangan diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat yang masing-masing memiliki karakteristik berbeda. Dalam konteks penelitian ini, teori kewenangan digunakan untuk menganalisis kedudukan serta batas kewenangan Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah agar pelaksanaan pemerintahan daerah tetap berjalan sesuai prinsip legalitas, kepastian hukum, dan efektivitas pemerintahan.

C. Teori Pembatasan Kekuasaan

Teori pembatasan kekuasaan merupakan salah satu teori fundamental dalam hukum tata negara yang lahir sebagai respons terhadap praktik kekuasaan absolut yang pernah berkembang dalam sistem monarki. Pada masa kekuasaan absolut, penguasa memiliki kewenangan yang tidak terbatas sehingga seringkali menimbulkan tindakan sewenang-wenang dan penindasan terhadap rakyat. Oleh karena itu, muncul pemikiran bahwa kekuasaan negara harus dibatasi agar tidak disalahgunakan. Dalam konsep negara hukum modern, pembatasan kekuasaan menjadi syarat utama untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia, menciptakan pemerintahan

yang adil, dan menjaga keseimbangan antara kekuasaan negara dengan kebebasan warga negara.⁴³ Dengan demikian, pembatasan kekuasaan tidak dimaksudkan untuk melemahkan pemerintah, melainkan untuk memastikan bahwa kekuasaan dijalankan sesuai hukum dan kepentingan masyarakat.

Menurut Montesquieu, kekuasaan yang terpusat pada satu pihak berpotensi menimbulkan tirani. Oleh karena itu, ia mengemukakan teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁴⁴ Pemisahan tersebut bertujuan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu lembaga atau satu orang. Dalam sistem ketatanegaraan modern, teori Montesquieu menjadi dasar lahirnya mekanisme checks and balances, yaitu sistem saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara. Di Indonesia, prinsip tersebut tercermin dalam pembagian kewenangan antara Presiden, DPR, dan lembaga peradilan yang masing-masing memiliki fungsi dan kewenangan tersendiri berdasarkan konstitusi.

Pembatasan kekuasaan dalam negara hukum juga berkaitan erat dengan prinsip supremasi hukum. Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai kekuasaan tertinggi sehingga seluruh tindakan pemerintah harus tunduk pada hukum. Dengan demikian, kekuasaan pemerintah tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh peraturan

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 56

⁴⁴ Montesquieu, *The Spirit of Laws*, diterjemahkan, (Bandung: Nusa Media, 2013), h. 67

perundang-undangan yang berlaku. Menurut Jimly Asshiddiqie, pembatasan kekuasaan merupakan ciri utama negara konstitusional karena konstitusi berfungsi sebagai alat pengendali kekuasaan negara.⁴⁵ Oleh karena itu, setiap pejabat pemerintahan wajib menjalankan kewenangannya sesuai batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum dan konstitusi.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pembatasan kekuasaan ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konstitusi mengatur pembagian kewenangan antar lembaga negara sekaligus memberikan batas terhadap penggunaan kekuasaan tersebut. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, misalnya, tidak dapat menjalankan kekuasaannya secara mutlak karena harus tunduk pada mekanisme pengawasan DPR serta putusan lembaga peradilan.⁴⁶ Begitu pula dalam pemerintahan daerah, kepala daerah dan pejabat sementara seperti Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah juga dibatasi oleh peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan.

Pembatasan kekuasaan juga berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia. Kekuasaan yang tidak dibatasi dapat mengancam kebebasan dan hak-hak masyarakat karena pemerintah berpotensi bertindak secara represif. Oleh sebab itu, negara hukum menempatkan hak asasi manusia sebagai bagian penting yang harus dijamin dan dilindungi

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ... h. 58

⁴⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

oleh negara. Dalam konteks pemerintahan daerah, pembatasan kewenangan kepala daerah maupun pejabat sementara bertujuan agar kebijakan yang diambil tidak merugikan masyarakat dan tetap menghormati hak-hak warga negara. Dengan demikian, pembatasan kekuasaan tidak hanya berfungsi mengontrol pemerintah, tetapi juga melindungi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang.

Menurut John Locke, pembatasan kekuasaan diperlukan untuk menjaga kebebasan individu dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa.⁴⁷ Locke menekankan bahwa pemerintah memperoleh kekuasaan dari rakyat melalui kontrak sosial sehingga penggunaan kekuasaan harus tetap berada dalam batas yang disepakati. Apabila pemerintah menyalahgunakan kekuasaannya, maka rakyat memiliki hak untuk melakukan pengawasan dan bahkan mengganti pemerintah tersebut. Pemikiran Locke tersebut menjadi dasar berkembangnya prinsip demokrasi konstitusional yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara.

Dalam praktik pemerintahan modern, pembatasan kekuasaan tidak hanya dilakukan melalui pembagian kekuasaan, tetapi juga melalui mekanisme pengawasan administratif dan yudisial. Pengawasan administratif dilakukan oleh lembaga internal pemerintah maupun lembaga independen seperti Ombudsman Republik Indonesia. Sementara itu, pengawasan yudisial dilakukan oleh lembaga peradilan melalui

⁴⁷ John Locke, *Two Treatises of Government*, diterjemahkan, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2002), h. 88

mekanisme pengujian tindakan pemerintah. Dalam sistem hukum Indonesia, tindakan pejabat pemerintahan dapat diuji melalui Peradilan Tata Usaha Negara apabila dianggap melanggar hukum atau merugikan masyarakat.⁴⁸ Mekanisme tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan pemerintah tidak bersifat mutlak dan selalu dapat dikontrol melalui instrumen hukum.

Teori pembatasan kekuasaan juga memiliki hubungan erat dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Asas-asas tersebut berfungsi sebagai pedoman bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya agar tidak menyalahgunakan kekuasaan. Beberapa asas penting dalam AUPB meliputi asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas akuntabilitas, dan asas tidak menyalahgunakan kewenangan.⁴⁹ Dalam konteks pemerintahan daerah, Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah harus menjalankan kewenangannya sesuai asas-asas tersebut agar kebijakan yang diambil tetap mencerminkan prinsip keadilan dan kepentingan umum.

Pembatasan kekuasaan terhadap Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah secara normatif diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan melarang pejabat pemerintahan melakukan penyalahgunaan wewenang, melampaui kewenangan, maupun bertindak

⁴⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 120

⁴⁹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

sewenang-wenang.⁵⁰ Selain itu, Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 juga mengatur pembatasan kewenangan Penjabat Kepala Daerah, seperti larangan melakukan mutasi pegawai dan mengambil kebijakan strategis tanpa persetujuan pemerintah pusat. Pembatasan tersebut bertujuan menjaga stabilitas pemerintahan daerah selama masa transisi kepemimpinan.

Namun demikian, pembatasan kekuasaan dalam praktiknya sering menimbulkan persoalan efektivitas pemerintahan. Di satu sisi, pembatasan diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat sementara yang tidak memiliki legitimasi politik langsung dari rakyat. Akan tetapi di sisi lain, pembatasan yang terlalu ketat dapat menghambat jalannya pemerintahan daerah, terutama dalam pengambilan keputusan strategis yang mendesak. Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara prinsip pembatasan kekuasaan dan kebutuhan efektivitas pemerintahan dalam praktik administrasi negara.

Menurut Miriam Budiardjo, kekuasaan negara pada dasarnya harus dibatasi agar tidak berkembang menjadi alat penindasan terhadap rakyat.⁵¹ Oleh karena itu, konstitusi dan hukum berfungsi sebagai instrumen pengendali kekuasaan negara. Dalam negara demokrasi, pembatasan kekuasaan juga diwujudkan melalui mekanisme partisipasi masyarakat dan kebebasan pers yang memungkinkan adanya kritik terhadap kebijakan pemerintah. Dengan demikian, pembatasan kekuasaan tidak hanya

⁵⁰ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁵¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 52

dilakukan melalui lembaga negara, tetapi juga melalui kontrol sosial dari masyarakat.

Dalam konteks pemerintahan daerah, pembatasan kekuasaan juga berkaitan dengan prinsip otonomi daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Namun kewenangan tersebut tetap memiliki batas agar tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk terhadap Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah.

Selain itu, pembatasan kekuasaan memiliki fungsi penting dalam menciptakan pemerintahan yang akuntabel. Akuntabilitas berarti bahwa setiap penggunaan kekuasaan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan hukum. Dalam sistem pemerintahan modern, pejabat negara tidak hanya bertanggung jawab secara politik, tetapi juga secara hukum dan administratif. Oleh karena itu, setiap tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan harus dapat diuji legalitas dan tujuannya. Prinsip akuntabilitas ini menjadi salah satu instrumen penting dalam mencegah terjadinya korupsi dan penyalahgunaan wewenang.

Dalam perkembangannya, teori pembatasan kekuasaan juga berkaitan dengan konsep *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik. *Good governance* menekankan pentingnya transparansi,

akuntabilitas, efektivitas, dan supremasi hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁵² Pemerintahan yang baik tidak hanya membutuhkan kekuasaan yang efektif, tetapi juga kekuasaan yang terkendali dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, pembatasan kekuasaan harus ditempatkan secara proporsional agar pemerintah tetap mampu menjalankan fungsi pelayanan publik tanpa melanggar prinsip negara hukum.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa teori pembatasan kekuasaan merupakan teori yang sangat penting dalam sistem negara hukum dan demokrasi. Pembatasan kekuasaan bertujuan mencegah penyalahgunaan wewenang, melindungi hak-hak masyarakat, serta menciptakan pemerintahan yang adil dan akuntabel. Dalam konteks penelitian ini, teori pembatasan kekuasaan digunakan untuk menganalisis pembatasan kewenangan Pejabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah agar pelaksanaan pemerintahan daerah tetap berjalan sesuai prinsip legalitas, efektivitas, dan kepentingan umum.

D. Teori *Siyasah tanfidziyah*

Siyasah tanfidziyah merupakan salah satu konsep penting dalam fiqh siyasah yang berkaitan dengan pelaksanaan kekuasaan eksekutif dalam pemerintahan. Istilah ini merujuk pada fungsi pemerintah dalam menjalankan kebijakan, menegakkan hukum, serta mengatur kehidupan masyarakat agar berjalan sesuai dengan prinsip keadilan dan kemaslahatan. Dalam konteks ini,

⁵² Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h. 73

pemerintah tidak hanya berperan sebagai pembuat kebijakan, tetapi juga sebagai pelaksana yang bertanggung jawab memastikan bahwa setiap aturan yang telah ditetapkan dapat dijalankan secara efektif.⁵³

Menurut Muhammad Iqbal, *Siyasah tanfidziyah* adalah bagian dari sistem pemerintahan Islam yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan negara oleh pemimpin atau lembaga eksekutif. Dalam pelaksanaannya, kekuasaan eksekutif memiliki kewenangan untuk mengatur administrasi pemerintahan, mengawasi jalannya kebijakan, serta memastikan bahwa setiap aparatur negara menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi eksekutif dalam Islam memiliki peran yang sangat strategis dalam menjaga stabilitas dan ketertiban pemerintahan.⁵⁴

Konsep *Siyasah tanfidziyah* juga menekankan pentingnya prinsip amanah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Setiap pejabat atau aparatur negara dipandang sebagai pemegang amanah yang harus menjalankan tugasnya dengan penuh tanggung jawab, kejujuran, dan integritas. Amanah tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memiliki dimensi moral dan spiritual, karena setiap tindakan yang dilakukan oleh aparatur negara akan dipertanggungjawabkan, baik di hadapan manusia maupun di hadapan Allah SWT.⁵⁵

Selain prinsip amanah, *Siyasah tanfidziyah* juga menekankan prinsip keadilan (*‘adalah*) dalam pelaksanaan kekuasaan. Pemerintah wajib bertindak

⁵³ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 112

⁵⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014), h. 180

⁵⁵ Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam wa Adillatuhu* (Jakarta: Gema Insani, 2011), h. 275

adil dalam setiap kebijakan dan keputusan yang diambil, termasuk dalam penegakan hukum terhadap aparatur negara yang melakukan pelanggaran. Keadilan ini harus ditegakkan tanpa adanya diskriminasi, sehingga setiap individu diperlakukan sama di hadapan hukum. Dengan demikian, prinsip keadilan menjadi landasan utama dalam menciptakan pemerintahan yang berintegritas dan dipercaya oleh masyarakat.⁵⁶

Siyasah tanfidziyah juga berkaitan erat dengan prinsip kemaslahatan (*maslahah*), yaitu bahwa setiap kebijakan pemerintah harus bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam kaidah fiqh disebutkan bahwa kebijakan pemimpin terhadap rakyat harus didasarkan pada kemaslahatan umum. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah harus memberikan manfaat bagi masyarakat serta menghindari hal-hal yang dapat merugikan kepentingan publik.⁵⁷

Dalam konteks pengawasan, *Siyasah tanfidziyah* mengenal konsep hisbah sebagai mekanisme kontrol terhadap pelaksanaan norma hukum dan moral dalam masyarakat. Lembaga hisbah bertugas untuk mengawasi perilaku aparatur dan masyarakat agar tetap sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku. Fungsi ini menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan Islam, pengawasan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan

⁵⁶ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ...*, h. 115

⁵⁷ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ...*, h. 120

kekuasaan eksekutif, guna menjaga ketertiban dan keadilan dalam kehidupan sosial.⁵⁸

Selain itu, *Siyasah tanfidziyah* juga menekankan pentingnya akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Setiap tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada masyarakat. Akuntabilitas ini menjadi penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang serta memastikan bahwa kekuasaan digunakan untuk kepentingan publik. Dengan adanya akuntabilitas, masyarakat dapat melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan sehingga tercipta hubungan yang harmonis antara pemerintah dan rakyat.⁵⁹

Prinsip profesionalitas juga menjadi bagian penting dalam *Siyasah tanfidziyah*. Aparatur negara dituntut untuk memiliki kompetensi dan kemampuan dalam menjalankan tugasnya, sehingga kebijakan yang dilaksanakan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Profesionalitas ini mencerminkan kualitas sumber daya manusia dalam pemerintahan serta menjadi faktor penentu keberhasilan pelaksanaan kebijakan negara. Oleh karena itu, pemerintah harus memastikan bahwa setiap aparatur memiliki kemampuan yang memadai dalam menjalankan tugasnya.⁶⁰

Dalam penerapannya pada sistem pemerintahan modern, konsep *Siyasah tanfidziyah* dapat diintegrasikan dengan prinsip-prinsip *good governance*, seperti transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas. Hal ini

⁵⁸ Fuadi, Fajriatul, Pengawasan kekuasaan eksekutif oleh lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan prinsip hisbah dalam Islam, *MADANIA Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan Islam*, Volume 15 Nomor 1 (2025), h. 67-76

⁵⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ...*, h. 185

⁶⁰ Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam wa Adillatuhu ...*, h. 280

menunjukkan bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam *Siyasah tanfidziyah* memiliki relevansi yang kuat dengan konsep pemerintahan modern. Dengan mengintegrasikan kedua konsep tersebut, diharapkan dapat tercipta sistem pemerintahan yang tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga berlandaskan nilai moral dan etika.⁶¹

Dengan demikian, *Siyasah tanfidziyah* merupakan konsep yang menekankan pentingnya pelaksanaan kekuasaan eksekutif yang berlandaskan pada prinsip amanah, keadilan, kemaslahatan, akuntabilitas, dan profesionalitas. Konsep ini memberikan kerangka normatif bagi pemerintah dalam menjalankan tugasnya serta menjadi pedoman dalam menjaga integritas aparatur negara. Dengan penerapan prinsip-prinsip tersebut, diharapkan penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara optimal serta mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.⁶²

Siyasah tanfidziyah merupakan salah satu bagian penting dalam kajian fiqh siyasah yang membahas tentang pelaksanaan kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan Islam. Secara etimologis, kata siyasah berasal dari bahasa Arab yaitu *sasa-yasusu-siyasatan* yang berarti mengatur, mengurus, atau memimpin. Sementara kata *tanfidziyah* berasal dari kata *tanfidz* yang berarti pelaksanaan atau eksekusi. Dengan demikian, *Siyasah tanfidziyah* dapat dipahami sebagai konsep pengelolaan dan pelaksanaan pemerintahan oleh lembaga eksekutif dalam menjalankan kebijakan negara sesuai dengan

⁶¹ Zespy Ria Refvita. Tinjauan Fiqh Siyasah Tanfidziyah Terhadap Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Studi Di Dinas Pendidikan Kabupaten Lampung Utara), Skripsi, Uin Raden Intan Lampung, 2023

⁶² A. Djazuli, Fiqh Siyasah ..., h. 130

prinsip-prinsip syariat Islam.⁶³ Dalam konteks ketatanegaraan, *Siyasah tanfidziyah* berkaitan erat dengan fungsi pemimpin atau pemerintah dalam menjalankan amanah kekuasaan demi terciptanya kemaslahatan masyarakat.

Dalam perspektif fiqh siyasah, kekuasaan pemerintahan bukan hanya dipandang sebagai hak politik semata, tetapi juga merupakan amanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada Allah SWT dan masyarakat. Oleh karena itu, seorang pemimpin wajib menjalankan pemerintahan secara adil, jujur, dan bertanggung jawab. Menurut Muhammad Iqbal, *Siyasah tanfidziyah* merupakan bagian dari sistem pemerintahan Islam yang menitikberatkan pada pelaksanaan hukum, kebijakan publik, dan pengelolaan administrasi negara oleh lembaga eksekutif.⁶⁴ Pemerintah dalam konsep ini memiliki kewajiban untuk menjaga stabilitas negara, memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta memastikan hukum ditegakkan secara adil tanpa diskriminasi.

Konsep *Siyasah tanfidziyah* memiliki hubungan erat dengan prinsip kepemimpinan dalam Islam. Dalam ajaran Islam, pemimpin disebut sebagai *ulil amri*, yaitu pihak yang diberikan amanah untuk mengatur urusan masyarakat. Ketaatan kepada pemimpin dijelaskan dalam Al-Qur'an Surah An-Nisa ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ
ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ٥٩

⁶³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 177

⁶⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, ...h. 180

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat).⁶⁵ Ayat tersebut menunjukkan bahwa keberadaan pemimpin memiliki

kedudukan penting dalam menjaga keteraturan kehidupan masyarakat. Namun demikian, ketaatan kepada pemimpin tidak bersifat mutlak karena pemimpin tetap wajib menjalankan pemerintahan sesuai dengan prinsip keadilan dan syariat Islam. Apabila kekuasaan dijalankan secara zalim atau bertentangan dengan hukum Allah, maka tindakan tersebut tidak dapat dibenarkan.

Dalam konsep *Siyasah tanfidziyah*, pemimpin memiliki kewajiban utama untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Pemerintahan dibentuk bukan untuk kepentingan penguasa, tetapi untuk melayani masyarakat dan menciptakan kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus didasarkan pada prinsip kemanfaatan dan kepentingan umum. Kaidah fiqh siyasah menyebutkan:

تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرِّعْيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya: Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyat harus didasarkan pada kemaslahatan.⁶⁶

Kaidah tersebut menunjukkan bahwa seluruh tindakan pemerintah harus diarahkan demi kepentingan masyarakat, bukan demi kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Dalam konteks pemerintahan modern, prinsip

⁶⁵ <https://quran.nu.or.id/an-nisa/59>

⁶⁶ <https://jateng.nu.or.id/keislaman/penjelasan-kaidah-kebijakan-pemerintah-harus-berdasar-kemaslahatan-ewcWJ>

tersebut sejalan dengan konsep *good governance* yang menekankan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utama pemerintahan.

Siyasah tanfidziyah juga menekankan pentingnya prinsip amanah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Amanah berarti bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh seorang pemimpin harus dijalankan secara jujur dan bertanggung jawab. Prinsip amanah ditegaskan dalam Al-Qur'an Surah An-Nisa ayat 58:

﴿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 ۝٥٨﴾

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.⁶⁷

Ayat tersebut menegaskan bahwa pemimpin wajib menjalankan kekuasaan secara adil dan tidak boleh menyalahgunakan jabatan yang diembannya. Dalam konteks pemerintahan daerah, prinsip amanah menjadi dasar moral bagi Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam menjalankan kewenangan pemerintahan selama masa transisi kepemimpinan.

Selain prinsip amanah, *Siyasah tanfidziyah* juga mengedepankan prinsip keadilan (al-'adalah) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keadilan

⁶⁷ <https://quran.nu.or.id/an-nisa/58>

merupakan tujuan utama dalam sistem pemerintahan Islam karena tanpa keadilan, kekuasaan dapat berubah menjadi alat penindasan terhadap rakyat. Menurut Al-Mawardi, seorang pemimpin wajib menegakkan keadilan dalam setiap kebijakan dan keputusan yang diambil demi menjaga stabilitas negara dan kepercayaan masyarakat.⁶⁸ Oleh karena itu, pemerintah harus memperlakukan seluruh masyarakat secara setara tanpa diskriminasi serta menjamin perlindungan hak-hak rakyat.

Konsep *Siyasah tanfidziyah* juga berkaitan dengan fungsi administrasi pemerintahan dalam Islam. Pemerintah tidak hanya bertugas membuat kebijakan, tetapi juga memastikan pelaksanaan kebijakan berjalan secara efektif dan sesuai tujuan syariat. Dalam sejarah pemerintahan Islam, pelaksanaan administrasi negara dilakukan oleh para pejabat yang ditunjuk oleh khalifah untuk mengatur berbagai urusan pemerintahan, seperti pengelolaan keuangan negara, keamanan, dan pelayanan publik. Hal ini menunjukkan bahwa Islam telah mengenal sistem administrasi pemerintahan yang terorganisir dan memiliki pembagian tugas yang jelas.

Dalam sistem pemerintahan Islam, pengawasan terhadap kekuasaan juga menjadi bagian penting dari *Siyasah tanfidziyah*. Islam menolak kekuasaan yang absolut karena berpotensi melahirkan tindakan zalim dan penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, dikenal konsep hisbah, yaitu lembaga pengawasan yang bertugas mengontrol pelaksanaan pemerintahan

⁶⁸ Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, diterjemahkan, (Jakarta: Qisthi Press, 2015), h. 45

dan menjaga ketertiban masyarakat.⁶⁹ Fungsi hisbah dalam konteks modern memiliki kesamaan dengan lembaga pengawasan pemerintahan yang bertugas memastikan aparatur negara menjalankan tugasnya sesuai hukum dan etika pemerintahan.

Siyasah tanfidziyah juga menempatkan musyawarah (syura) sebagai prinsip penting dalam pengambilan kebijakan pemerintahan. Musyawarah dilakukan agar kebijakan yang diambil mencerminkan kepentingan bersama dan tidak bersifat otoriter. Prinsip syura ditegaskan dalam Al-Qur'an Surah Asy-Syura ayat 38:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ
يَنْفِقُونَ ۝ ٣٨

Artinya: (juga lebih baik dan lebih kekal bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan salat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka. Mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami anugerahkan kepada mereka.⁷⁰

Ayat tersebut menjelaskan bahwa urusan pemerintahan diselesaikan melalui musyawarah. Dengan demikian, pemerintahan dalam Islam tidak bersifat diktator, melainkan mengedepankan partisipasi dan pertimbangan bersama demi mencapai keputusan yang adil dan bijaksana.

Dalam konteks pemerintahan daerah, prinsip musyawarah memiliki relevansi penting terutama dalam pengambilan kebijakan strategis oleh Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah. Walaupun pejabat

⁶⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, ...h. 184

⁷⁰ <https://quran.nu.or.id/asy-syura/38>

sementara tidak memiliki legitimasi politik langsung dari rakyat, mereka tetap berkewajiban menjalankan pemerintahan secara transparan dan mempertimbangkan kepentingan masyarakat dalam setiap kebijakan yang diambil. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip syura dapat menjadi dasar etis dalam pelaksanaan pemerintahan daerah selama masa transisi kepemimpinan.

Selain itu, *Siyasah tanfidziyah* juga menekankan pentingnya tanggung jawab pemimpin terhadap kesejahteraan rakyat. Dalam hadis Rasulullah SAW disebutkan:

أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ أَلَا كَلِّكُمْ رَاعٍ وَكَلِّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ
فَالْإِمَامُ الَّذِي عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ
وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى أَهْلِ بَيْتِ زَوْجِهَا وَوَلَدِهِ وَهِيَ مَسْئُولَةٌ
عَنْهُمْ وَعَبْدُ الرَّجُلِ رَاعٍ عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُ أَلَا فَكَلِّكُمْ رَاعٍ وَكَلِّكُمْ
مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

Artinya: Ketahuilah setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawabannya atas yang dipimpin. Penguasa yang memimpin rakyat banyak dia akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya, setiap kepala keluarga adalah pemimpin anggota keluarganya dan dia dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya, dan istri pemimpin terhadap keluarga rumah suaminya dan juga anak-anaknya, dan dia akan dimintai pertanggungjawabannya terhadap mereka, dan budak seseorang juga pemimpin terhadap harta tuannya dan akan dimintai pertanggungjawaban terhadapnya. Ketahuilah, setiap kalian adalah bertanggung jawab atas yang dipimpinnya. (HR Al-Bukhari).⁷¹

Hadis tersebut menunjukkan bahwa kepemimpinan dalam Islam bukanlah bentuk kekuasaan yang bebas tanpa batas, melainkan amanah yang akan dipertanggungjawabkan baik di dunia maupun di akhirat. Oleh karena

⁷¹ <https://jateng.nu.or.id/keislaman/khutbah-jumat-setiap-orang-dari-kita-adalah-pemimpin-XuwGP>

itu, pejabat pemerintahan harus menjalankan tugasnya dengan penuh tanggung jawab dan mengutamakan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi.

Konsep *Siyasah tanfidziyah* juga memiliki hubungan erat dengan prinsip efektivitas pemerintahan. Islam mengajarkan bahwa pemerintah harus mampu menjalankan roda pemerintahan secara cepat, tepat, dan efisien demi kemaslahatan umat. Dalam praktik pemerintahan modern, efektivitas pemerintahan sangat diperlukan agar pelayanan publik tetap berjalan optimal. Oleh karena itu, pembatasan kewenangan pejabat pemerintahan harus dilakukan secara proporsional agar tidak menghambat jalannya pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam perspektif fiqh siyasah, kekuasaan eksekutif memiliki peran strategis dalam menjaga stabilitas negara dan ketertiban masyarakat. Pemerintah berkewajiban menciptakan keamanan, menegakkan hukum, serta memastikan kesejahteraan rakyat tetap terjaga. Oleh karena itu, seorang pemimpin harus memiliki kemampuan, integritas, dan tanggung jawab moral dalam menjalankan pemerintahan. Kekuasaan yang dijalankan tanpa moralitas dan keadilan hanya akan melahirkan ketidakstabilan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Siyasah tanfidziyah juga mengajarkan bahwa penggunaan kekuasaan harus tetap berada dalam batas syariat dan tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang. Dalam Islam, kekuasaan bukanlah tujuan, melainkan sarana untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Oleh sebab itu, setiap bentuk

penyalahgunaan kekuasaan dipandang sebagai pengkhianatan terhadap amanah yang diberikan oleh Allah SWT dan masyarakat. Prinsip ini sejalan dengan konsep negara hukum modern yang menempatkan hukum sebagai alat pembatas kekuasaan pemerintah.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa *Siyasah tanfidziyah* merupakan konsep pemerintahan dalam Islam yang berkaitan dengan pelaksanaan kekuasaan eksekutif berdasarkan prinsip amanah, keadilan, kemaslahatan, dan tanggung jawab. Pemerintah dalam konsep ini memiliki kewajiban untuk menjalankan hukum, menjaga stabilitas negara, serta melayani masyarakat secara adil dan bertanggung jawab. Dalam konteks penelitian ini, teori *Siyasah tanfidziyah* digunakan sebagai landasan untuk menganalisis kedudukan dan kewenangan Penjabat (Pj) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah agar pelaksanaan pemerintahan daerah tetap sesuai dengan prinsip keadilan, amanah, dan kemaslahatan masyarakat.