

**ANALISIS YURIDIS DAN *FIQH SIYASAH* TERHADAP PENGISIAN
JABATAN LURAH OLEH PELAKSANA TUGAS DI KELURAHAN
TANDES KECAMATAN TANDES KOTA SURABAYA**

SKRIPSI

Oleh:

Satrio Prayitno

NIM. C94218106



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Progam Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2022

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Satrio Prayitno

Nim : C94218106

Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum Tata
Negara

Judul Skripsi : Analisis Yuridis dan *Fiqh Siyasah* Terhadap Pengisian
Jabatan Lurah Oleh Pelaksana Tugas di Kelurahan Tandes
Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

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

Surabaya, 20 April 2022

Saya yang menyatakan

A 1000 Rupiah Indonesian postage stamp with a signature over it. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'REPUBLIK INDONESIA', '1000', and 'METERAI TELEKOM'. The signature is written in black ink over the stamp.

Satrio Prayitno
NIM. C94218106

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Satrio Prayitno NIM. C94218106 Ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan

Surabaya, 20 April 2022,

Pembimbing,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ikhsan Fatah Yasin', written in a cursive style.

Ikhsan Fatah Yasin, SHI, MH.
NIP. 1989051720150310006

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Satrio Prayitno NIM. C94218106 ini telah dipertahankan didepan Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu, 29 Juni 2022 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan progam sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

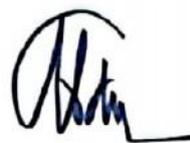
Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I



Ikhsan Fatah Yasin, S.H.I, M.H.
NIP. 1989051720150310006

Penguji II



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

Penguji III



Arif Wijaya, S.H, M.Hum.
NIP. 19710719200501103

Penguji IV



Miftakhur Rokhman Habibi, S.H.I, M.H.
NIP. 198812162019031014

Surabaya, 29 Juni 2022
Mengesahkan
Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Dekan,



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

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN**

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

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : SATRIO PRAYITNO
NIM : C94218106
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail address : satriop892@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
 Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

ANALISIS YURIDIS DAN FIQH SIYASAH TERHADAP PENGISIAN JABATAN LURAH
OLEH PELAKSANA TUGAS DI KELURAHAN TANDES KECAMATAN TANDES
KOTA SURABAYA

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

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

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 18 Juli 2022

Penulis



(Satrio Prayitno)

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian empiris (lapangan) dengan judul “Analisis Yuridis dan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Pengisian Jabatan Lurah oleh Pelaksana Tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya”. Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan Bagaimana ketentuan mengenai pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya, dan bagaimana Analisis yuridis dan *fiqh siyāsah* terhadap pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

Skripsi ini merupakan penelitian hukum empiris atau yuridis empiris. tentang kekosongan jabatan Lurah di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya, yang kemudian dianalisis menggunakan teknis deskriptif induktif yang selanjutnya akan disusun secara sistematis sehingga menjadi data yang konkrit, yang selanjutnya data tersebut diolah dan dianalisis menggunakan kajian hukum Islam.

Hasil dari penelitian ini disimpulkan jabatan pelaksana tugas kelurahan Tandes yang dijabat oleh Djatmika Oetman sudah berjalan selama 1 tahun, atau melebihi batas maksimum jabatan pelaksana tugas sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Nomor 1/SE/1/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian yang memberikan batasan maksimal 6 bulan sehingga setelahnya pejabat yang berwenang harus mengangkat pejabatan definitif, untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut. Menurut ketentuan syariat Islam, bahwa seorang pemimpin adalah wakil dan abdi rakyat yang bertugas menjalankan hukum Allah dan memimpin umat dalam batas ajaran Islam. Pemimpin dalam Islam (khalifah/amir) memiliki tugas yang bersifat tetap, selama umat Islam masih ada. Karena jabatannya sebagai wakil umat tiada batas dengan waktu. Sedangkan pada kondisi *khalīfah* berhalangan tetap kedudukannya tidak boleh digantikan oleh *washiy* (orang yang diberi wasiat pemerintahan) atau wakil, sebab akad khilafah telah terwujud pada dirinya, dan tidak boleh seorangpun menggantikan kedudukannya.

Berdasarkan penelitian ini penulis memberikan saran Kelurahan sebagai Ketika kemudian muncul sebuah problem bahwa jabatan lurah tandes mengalami kekosongan jabatan maka sudah seharusnya pejabat atasnya dalam hal ini Walikota untuk segera mengangkat dan melantik Lurah Tandes definitif yang baru. Apalagi kemudian telah ditunjuk pelaksana tugas yang sudah menjalankan masa jabatannya lebih dari 6 bulan sebagaimana batas maksimal yang telah ditentukan oleh undang-undang. Kondisi kekosongan jabatan dalam Islam sendiri juga secara jelas disebutkan bahwa seorang imam (pemimpin) menjadi sebuah simbol kekuasaan, dimana runtuhnya marwah dan jabatan imam akan meruntuhkan pula kekuasaannya. Sehingga sudah seyogyanya untuk di lakukan suksesi sesuai dengan apa yang di contohkan oleh Rasulullah dan para sahabatnya.

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL DALAM.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	iii
PERSETUJUAN PEMBIIMBING	iv
PENGESAHAN	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TRANSLITERASI	x
A. Konsonan	x
Sumber: Kate L.Turabian. <i>A Manual of Writers of Term Papers, Dissertations</i> (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1987).	x
B. Vokal.....	xi
1. Vokal Tunggal (Monoftang).....	xi
Catatan: Khusus untuk hamzah, penggunaan apostrof hanya berlaku jika hamzah berharakat sukun atau didahului oleh huruf yang berharakat sukun.....	xi
Contoh: <i>'iqtidā</i> (اقتضاء)	xi
2. Vocal Rangkap (Diftong)	xi
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah.....	11
C. Rumusan Masalah.....	12
D. Kajian Pustaka	12
E. Tujuan Penelitian.....	15
F. Kegunaan Hasil Penelitian	15
G. Definisi Operasional	16
H. Metode Penelitian.....	17
I. Sistematika Pembahasan	21

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik.¹ Dengan wilayah yang terbentang mulai dari Sabang sampai dengan Merauke. Indonesia terlahir karena tekad yang dimiliki oleh masyarakatnya yang menginginkan negara Indonesia merdeka dan berdaulat. Tanggal 17 Agustus 1945 saat pertama kali diproklamasikan mengenai kemerdekaan Indonesia, pada saat itu pula Indonesia memiliki sebuah sistem hukum yang diberlakukan di seluruh wilayah Indonesia, dan sistem hukum tersebut digunakan sebagai alat pengitegrasian untuk bangsa ini.

Konstitusi yang dimiliki negara Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pada Konstitusi tersebut secara kerangka mengatur mengenai kenegaraan sampai dengan sistem pemerintahan yang ada di Indonesia sudah diatur di dalamnya. Ditegaskan juga bahwa Indonesia adalah sebuah negara hukum yang kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, dari pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa negara Indonesia merupakan negara konstitusi yang memiliki bentuk republik dan berlandaskan pada demokrasi.² Kedaulatan Indonesia berada di tangan rakyat, jadi bisa dikatakan Indonesia bukanlah negara penguasa, Melainkan pelaku negara,

¹ Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² HAW. Widjaja, *Penyclenggaraan Otonomi di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2005), 17.

Adapun yang dimaksud dengan pelaku negara yakni rakyat sebagai pemegang kedaulatan atas negara.³

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas dan juga kondisi sosial budaya yang sangat beragam, Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (1) yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah daerah Provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten atau Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten atau Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.⁴ Pada ayat (2) juga mempertegas bahwa “Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan juga tugas pembantuan”⁵.

Bagir Manan menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah satuan pemerintahan teritorial dengan tingkat lebih rendah yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerah pada sektor administrasi negara sebagai urusan di daerahnya.⁶ Berdasarkan ketentuan tersebut maka lahirlah otonomi daerah, adapun pengertian dari otonomi daerah. Pada Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom

³ Willy. D.S. Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika. 2016), 121.

⁴ Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵ Ibid.

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), 57.

untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.⁷

Kata otonomi itu sendiri memiliki makna kemandirian atau kebebasan, tetapi bukan sebuah kemerdekaan, maka dari itu daerah otonom diberikan sebuah kemandirian atau kebebasan yang merupakan perwujudan dari pemberian kesempatan dari pemerintah pusat yang harus dibuktikan dengan pertanggungjawaban. Pada pertanggungjawaban tersebut di dalamnya terdapat beberapa unsur, yang pertama mengenai pembagian tugas yang artinya adalah melaksanakan otonom yang diberikan, Kedua yaitu mengenai pemberian kepercayaan oleh pusat kepada daerah dalam bentuk kewenangan.

Pemberian kewenangan tersebut mempunyai maksud agar daerah tersebut menetapkan dan memikirkan dengan mandiri mengenai bagaimana cara untuk menentukan *problem solving* dalam masalah yang dihadapi. Dengan demikian pemberian otonomi mempunyai fungsi untuk memberikan stimulus dan juga motivasi untuk berusaha membangun integritas dalam rumah tangganya sendiri dan mempertinggi rasa percaya diri dalam konteks yang sebaik-baiknya.⁸ Tujuan utama dari diberlakukannya otonomi daerah adalah untuk mempermudah dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pada sektor pelayanan, pemberdayaan dan juga peran masyarakat.⁹

⁷ Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), 95.

⁹ Sujamto, *Cakrawala Otonomi Daerah* (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), 4.

Pemberian otonomi seluas-luasnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat disebut dengan desentralisasi, seiring dengan berjalannya waktu aturan mengenai desentralisasi yang menjadi pegangan dari Pemerintah Daerah untuk melakukan kebijakan-kebijakan mereka terus mengalami perbaikan dengan maksud untuk memenuhi keperluan bersama. Awal mula tanda-tanda berubahnya konsep pemerintah Daerah adalah ketika terdapat perubahan dari Undang-Undang Otonomi Daerah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pada tahun 2014 menjadi awal sebuah gebrakan dari pemerintah karena begitu kompleksnya kebutuhan dan keinginan untuk mempercepat sektor pembangunan, maka regulasi dan aturan terus harus dimatangkan dan diperbaiki kembali. Dengan alasan tersebutlah pada 2014 aturan dan regulasi tentang desentralisasi terbagi menjadi tiga bentuk, pembagian tiga bentuk tersebut antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Umum;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Desentralisasi yang telah menjadi pegangan Pemerintahan Daerah harus menjadi acuan untuk mengoptimalkan pembangunan pada daerah yang memiliki orientasi pada kepentingan masyarakatnya. Pembangunan yang dilakukan karena otonomi daerah lebih banyak terjadi di Kabupaten dan/atau Kota, pembangunan yang dititik beratkan pada Kabupaten dan/atau Kota dirasa sudah tepat untuk menunjukan tujuan utama yakni pelayanan kepada

masyarakat, hal ini menarik untuk dibahas, dikarenakan berubahnya kebijakan mengenai desentralisasi khususnya pada regulasi atau aturan yang sudah berimplikasi secara langsung pada berubahnya pembangunan pada daerah dan juga konsep pemerintahan.

Kebijakan otonomi daerah memberikan dampak yang baik berupa perubahan pada fungsional, kultural maupun struktural dalam pelaksanaan pemerintahan. Sebagai contoh perubahan yang esensial dari adanya otonomi daerah adalah mengenai tugas pokok serta fungsi kelurahan yang pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang mana pada Pasal 120 ayat (2) menyebutkan. “Kelurahan adalah salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)”.¹⁰ Namun berbeda dengan Pasal 229 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa kelurahan bukan lagi merupakan bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), akan tetapi Kelurahan dipimpin oleh kepala kelurahan yaitu Lurah, yang mana Lurah merupakan bagian dari kecamatan dan Lurah bertanggung jawab Kepada pemimpin Kecamatan yaitu camat.

Kelurahan memiliki perbedaan dengan pemerintahan desa yang diatur pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.¹¹ Pemerintahan desa mengenai kedudukan dipertegas dan juga dapat perluasan mengenai kewenangannya dalam hal pengelolaan potensi yang dimilikinya dan juga dari sektor pembangunan secara otonom, hal ini berbanding terbalik dengan perubahan pada kedudukan kelurahan, yang mana pada perubahan Undang-

¹⁰ Pasal 120 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ Undang-undang Nomor 6 Tentang Desa

undang ini Kelurahan dipersempit dalam hal ruang kerja pada perangkat Pemerintahan Kelurahan itu sendiri dalam menyemarakkan semangat adanya kebijakan desentralisasi.

Kelurahan yang sebelumnya memiliki rotasi yang sangat bebas untuk bergerak dalam hal paradigma otonomi berubah keberagamannya menjadi selaras pada kesatuan dalam Pemerintahan Kecamatan. Dengan demikian otonomi yang dimiliki kelurahan untuk melakukan pengelolaan kepada wilayahnya termasuk juga di dalamnya peraturan tentang kelurahan yang dibuat pada wilayah kerjanya tidak lagi dimilikinya. Pemimpin kelurahan yaitu Lurah sudah tidak mempunyai kewenangan otonom kepada wilayah kerjanya, Lurah menerima tugas dan memiliki tanggung jawab penuh terhadap tugas yang diberikan oleh camat sebagai pemegang otonom kelurahan.

Perbedaan yang ada pada Kelurahan saat ini bukan lagi sebagai pihak yang bertanggung jawab pada sektor administratif yang mana berarti Lurah mendapatkan kewenangan dari pemimpin wilayah kabupaten/kota dan bertanggung jawab kepada bupati atau walikota, akan tetapi Lurah melaksanakan tugas yang bersifat umum yang ada pada Kelurahan, fokusnya pada tugas yang atributif pada sektor koordinasi pemerintah, ketentraman, pelaksanaan ketertiban, pembinaan, penegakan peraturan perundang-undangan dan sebagainya, semua hal tersebut disyaratkan kepada Lurah untuk mengkoordinasikannya kepada Camat hal tersebut karena Camat sebagai penanggungjawab dari wilayah Kecamatan. Koordinasi yang dilakukan oleh Lurah dan Camat tersebut bertujuan untuk mensinkronkan serta integritas dari

seluruh kegiatan pemerintahan pada wilayah kecamatan yang efisien dan efektif.

Ketika Lurah atau pejabat definitif berhalangan untuk melaksanakan tugas atau bisa dikatakan terdapat kekosongan jabatan maka dapat ditunjuk Pelaksana tugas untuk menggantikan Lurah sementara, dalam hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang termaktub pada Pasal 14 ayat (2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas: a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.¹²

Tujuan dari ditunjuknya pelaksana tugas untuk menggantikan pejabat definitif selain untuk mengisi kekosongan jabatan adalah agar roda pemerintahan tetap berjalan, namun wewenang yang dimiliki oleh pelaksana tugas tidak sepenuhnya sama dengan pejabat definitif atau bisa dikatakan dibatasi, seperti yang termaktub dalam Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:

1. Yang dimaksud dengan "keputusan dan atau tindakan yang bersifat strategis" adalah keputusan dan atau tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan, perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah.

¹² Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

2. Yang dimaksud dengan "perubahan status hukum kepegawaian" adalah melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.¹³

Adanya kekosongan jabatan Lurah merupakan sebuah keadaan yang urgen dan harus segera ditunjuk pelaksana tugas oleh Walikota untuk menggantikan tugas dari pejabat definitif yang berhalangan tetap, seperti yang terjadi pada Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya, terdapat kekosongan Lurah dan selama terjadi kekosongan ditunjuk pelaksana tugas untuk menggantikannya. Pelaksana tugas di Kelurahan Tandes ditunjuk, setelah pejabat definitif sebelumnya sudah pensiun, pelaksana tugas yang ditunjuk adalah Djatmika Oetama, SH, adapun beliau adalah pejabat definitif dari Kelurahan Karangpoh Kecamatan Tandes Kota Surabaya.¹⁴

Djatmika Oetama, SH ditunjuk sebagai pelaksana tugas di Kelurahan Tandes mulai pada bulan September tahun 2020.¹⁵ Jika dimulai pada bulan September ditugaskan sebagai Pelaksana Tugas hingga saat ini berarti sudah mberjalan selama 1 tahun, yang mana peraturan mengenai jangka waktu pelaksana tugas bertugas diatur pada Surat Edaran Nomor 1/SE/1/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepagawaian, yang menyebutkan bahwa: "pegawai Negeri Sipil yang ditunjuk

¹³ Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

¹⁴ Yanuar Adi Pratama (staff Pelayanan Kependudukan Kelurahan Tandes), Wawancara, Surabaya, 28 Oktober 2021.

¹⁵ Endri (staff Pelayanan Kependudukan Kelurahan Tandes), Wawancara, Surabaya, 28 Oktober 2021.

sebagai pelaksana tugas melaksanakan tugasnya untuk paling lama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang paling lama 3 (tiga) bulan.¹⁶

Dalam kajian hukum Islam sendiri permasalahan yang membahas tentang persoalan perundang-undangan di sebutkan dalam sebuah bab pembelajaran dalam *siyāsah dustūrīyah* yang merupakan bagian dari kajian *fiqh siyāsah*. Secara harfiah *siyāsah* mempunyai arti pemerintahan, pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan, pengawasan, pengurusan, dan perekayasaan. Sedangkan jika menurut istilah *siyāsah* adalah segala tindakan yang membuat manusia lebih jauh dari kemafsadatan dan lebih dekat dengan kemaslahatan, meski Allah Swt tidak menentukannya dan juga Rasulullah tidak menetapkannya. Maka dari penjelasan di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa *siyāsah* adalah salah satu aspek dalam hukum Islam yang membahas mengenai pengurusan dan pengaturan tentang manusia dalam hidup bernegara dengan tujuan untuk mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.¹⁷

Adapun makna dari *siyāsah dustūrīyah* adalah mengatur hubungan atau interaksi antara lembaga negara dengan warga negara yang satu dengan lembaga negara dan warga negara yang lain pada batas-batas administratif dalam suatu negara. Pada masa khilafah islam berkuasa, negeri terbagi menjadi beberapa daerah administratif yang dinamakan dengan istilah *wilayah* atau disebut juga dengan daerah provinsi. Setiap daerah provinsi terbagi lagi menjadi beberapa daerah administratif yang disebut daerah kabupaten (*imalah*). Setiap

¹⁶ Surat Edaran Nomor 1/SE/1/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepagawaian.

¹⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: KENCANA, 2016), 4.

orang yang memimpin *imalah* dinamakan *amil* atau *hakim* sedangkan orang yang memimpin *wilayah* dinamakan *wali*, Setiap daerah kabupaten terbagi lagi menjadi beberapa daerah administratif yang disebut daerah kecamatan (*qashabah*), dan setiap kecamatan terbagi lagi menjadi beberapa bagian kecil yang disebut dengan hayyu atau disebut juga dengan desa atau kampung. *Qashabah* atau *hayyu* dipimpin oleh orang yang disebut dengan *mudir* atau pengelola, adapun tugas dari *mudir* adalah untuk menjalankan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi.

وَالَّذِينَ يَقُولُونَ رَبَّنَا هَبْ لَنَا مِنْ أَزْوَاجِنَا وَذُرِّيَّاتِنَا قُرَّةَ أَعْيُنٍ وَاجْعَلْنَا لِلْمُتَّقِينَ إِمَامًا

Dan orang yang berkata: Ya Tuhan kam, anugrahkanlah kepada kami, isteri-isteri kami, dan keturunan kami sebagai penyenang hati kami, dan jadikanlah kami imam bagi orang-orang yang bertaqwa (QS. Al-Furqan, 74).

Pada ketatanegaraan Islam terdapat sebuah konsep yang disebut dengan kekuasaan *imārah*, *imārah* dipimpin oleh seseorang yang dinamakan *amir*, *amir* merupakan kata turunan dari kata *Amira* yang memiliki arti *amir*. Maka dari itu amir di sini dimaknai sebagai pemimpin. Dan pada penelitian ini sebagian juga akan membahas mengenai kewenangan dan peranan pemimpin dalam mengelola urusan administrasi dan kekuasaan lainnya.

Dalam hadis-hadis nabi banyak yang menggunakan kata *amir*, bentuk amir disebut dalam hadis kurang lebih sebanyak 40 kali, dan pada bentuk *umara* kurang lebih disebut sebanyak 24 kali. Apabila dicermati dengan sepenuhnya, hadis-hadis nabi tersebut secara tidak langsung menggambarkan pentingnya peranan pemimpin dalam menjalani kehidupan bermasyarakat serta pemimpin yang sungguh-sungguh memperjuangkan kepentingan rakyatnya.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini penulis memiliki ketertarikan untuk melakukan kajian mengenai hal tersebut. Maka dari itu agar pembahasan yang dilakukan pada penelitian ini lebih komprehensif maka penulis membuat judul “Analisis Yuridis dan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Pengisian Jabatan Lurah oleh Pelaksana Tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya”.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Identifikasi masalah memiliki fungsi untuk menjelaskan mengenai ruang lingkup pembahasan yang terdapat dalam penelitian dengan cara melakukan identifikasi sebanyak mungkin yang diperkirakan dapat menjadi sebuah permasalahan. Dari latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut:

1. Ketentuan pengisian jabatan Lurah menurut Peraturan Perundang-Undangan.
2. Kewenangan pelaksana tugas menurut Peraturan Perundang-Undangan.
3. Efektivitas Pelayanan Kelurahan ketika dipimpin oleh Pelaksana Tugas Lurah di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.
4. Analisis Yuridis dan *Fiqh Siyāsah* terhadap pengisian jabatan Lurah oleh Pelaksana Tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

Dari beberapa permasalahan yang telah disebut dalam identifikasi masalah di atas, maka dalam penelitian ini penulis membatasi masalah sebagai berikut:

1. Ketentuan pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.
2. Analisis yuridis dan *fiqh siyāsah* terhadap pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah adalah sebuah bentuk pertanyaan yang didapatkan dari judul ataupun latar belakang penelitian, pada penelitian ini terdapat beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya?
2. Bagaimana analisis yuridis dan *fiqh siyāsah* terhadap pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kota Surabaya?

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan pengertian secara ringkas mengenai kajian atau penelitian karya tulis yang sebelumnya telah dilakukan penelitian sekitar pokok masalah yang akan diteliti. Sehingga untuk memperjelas penelitian yang sedang atau akan dilakukan ini bukan merupakan pengulangan atau duplikasi penelitian yang sudah ada sebelumnya.¹⁸ Kajian pustaka ini dilakukan dengan maksud untuk memaparkan beberapa penelitian terdahulu yakni sebagai berikut:

¹⁸ Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), 8.

Skripsi yang ditulis oleh Dicky Adi Setya Nugraha, Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri Tulungagung, yang berjudul “Kekosongan Jabatan Perangkat Desa dalam Perspektif UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa dan *Fiqh Siyāsah* (Studi Di Desa Pandowokumpul Kecamatan Sukorame Kabupaten Lamongan)”. Skripsi ini membahas tentang bagaimana pengisian kekosongan jabatan perangkat Desa di Desa Pandowokumpul Kecamatan Sukorame Kabupaten Lamongan serta kekosongan jabatan jabatan Perangkat Desa di Desa tersebut yang fokus pada Jabatan Sekretaris Desa.¹⁹

Perbedaan dengan penelitian yang saya angkat yaitu pada objek penelitian yang digunakan, yang mana pada penelitian yang ditulis oleh Dicky Adi Setya Nugraha adalah mengenai kekosongan jabatan sekretaris desa akan tetapi penelitian saya mengangkat mengenai kekosongan jabatan Lurah yang digantikan oleh pelaksana tugas, dan berbeda juga mengenai studi kasusnya, yang mana penelitian yang saya lakukan yaitu di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

Skripsi yang ditulis oleh Ulilamrir Rahman, Program studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, yang berjudul “Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah (Studi Kasus Provinsi DKI Jakarta Periode 2017-2022)”. Skripsi ini membahas tentang sebab belum terisinya jabatan Wakil Provinsi DKI Jakarta serta mekanisme pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur Kepala

¹⁹ Dicky Adi Setya Nugraha, “Kekosongan Jabatan Perangkat Desa dalam Perspektif UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa dan *Fiqh Siyāsah* (Studi Di Desa Pandowokumpul Kecamatan Sukorame Kabupaten Lamongan)”, (Skripsi--Institut Agama Islam Negeri Tulungagung, 2020).

Daerah Provinsi DKI Jakarta pada periode 2017-2022.²⁰ Perbedaan dengan penelitian yang saya tulis yaitu pada objek penelitian yang digunakan, yang mana pada penelitian yang ditulis oleh Ulilamrir Rahman adalah problem mengenai pengisian kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah di DKI Jakarta sedangkan pada penelitian yang saya tulis mengenai kekosongan jabatan Lurah yang digantikan oleh Pelaksana Tugas, dan berbeda juga mengenai studi kasusnya, yang mana penelitian yang saya lakukan yaitu di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Nailul Falah, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, yang berjudul “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Kudus Periode 2013-2018 (Tinjauan Yuridis atas Pasal 89 Undang-Undang No 23 Tahun 2014)”. Skripsi ini membahas mengenai mekanisme pengisian kekosongan jabatan Wakil Bupati Kudus Menurut Undang-Undang yang berlaku.²¹ Perbedaan dengan penelitian yang saya tulis yaitu pada objek penelitian yang digunakan, yang mana pada penelitian yang ditulis oleh Muhammad Nailul Falah adalah mekanisme pengisian kekosongan jabatan Wakil Bupati Kudus Menurut Undang-Undang yang berlaku, sedangkan pada penelitian yang saya tulis mengenai kekosongan jabatan Lurah yang digantikan

²⁰ Ulilamrir Rahman, “Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah (Studi Kasus Provinsi DKI Jakarta Periode 2017-2022)”, (Skripsi--Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2020).

²¹ Muhammad Nailul Falah, “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Kudus Periode 2013-2018 (Tinjauan Yuridis atas Pasal 89 Undang-Undang No 23 Tahun 2014)”, (Skripsi--Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2017).

oleh Pelaksana Tugas, dan berbeda juga mengenai studi kasusnya, yang mana penelitian yang saya lakukan yaitu di Kelurahan Tandes Kota Surabaya.

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami ketentuan mengenai pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.
2. Untuk mengetahui dan memahami analisis yuridis dan *fiqh siyāsah* terhadap pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Manfaat dari hasil penelitian diharapkan berguna sekaligus bermanfaat sekurang-kurangnya dalam 2 (dua) hal yakni:

1. Kegunaan Teoritis

Manfaat teoritis diharapkan mampu menjadi bahan kajian keilmuan bagi para pihak yang membutuhkan terutama dalam bidang Hukum yang nantinya dari penelitian ini dapat berguna untuk menambah khazanah keilmuan serta diskusi ilmiah pada perguruan tinggi yang ada di Indonesia terutama untuk Program Studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

2. Secara Praktis

Secara praktis, penelitian ini bisa menjadi kerangka dan juga rujukan untuk penulisan-penulisan setelahnya, dan diharap dapat memberi pengetahuan kepada pembaca tentang kekosongan jabatan Lurah yang berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

G. Definisi Operasional

Agar terhindar dari kesalahpahaman secara umum, dalam memahami serta menginterpretasikan frasa atau pengertian tertentu pada judul penelitian ini, maka dengan ini penulis akan menjelaskan tentang penyebutan atau kata kunci yang tertera pada penulisan penelitian ini, berikut beberapa kata atau kalimat kunci dalam penelitian ini.

1. *Fiqh siyāsah* adalah *Imāmah* yang berkaitan dengan jabatan seorang penguasa dalam suatu negara ataupun daerah, yang memiliki kewenangan dibidang administrasi yang belandaskan pada syariat Islam berdasarkan al-Quran dan Hadits.
2. Kelurahan Merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota yang berada di bawah kecamatan, kelurahan merupakan perangkat kecamatan yang memiliki seorang pemimpin yang disebut dengan Lurah atau Kepala Kelurahan,²² yang menjadi objek penelitian ini adalah Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

²² Surajuddin, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (Malang: Setara Press, 2016), 136.

3. Pengisian jabatan lurah adalah penunjukan pelaksana tugas jabatan Lurah di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya yang merangkap menjabat sebagai pejabat definitif di Kelurahan Karangpoh Kota Surabaya.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian merupakan cara yang tepat mengenai sesuatu yang menggunakan pemikiran secara cermat yang ada pada sebuah penelitian dengan maksud untuk mencapai tujuan dari penelitian tersebut, pengertian dari penelitian itu sendiri adalah sebuah kegiatan untuk mencari, mencatat, serta merumuskan sesuatu yang menjadi objek penelitian tersebut.²³ Penelitian yang digunakan yaitu menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, yang mana maksudnya adalah metode penelitian yang digunakan sebagai metode untuk menjelaskan atau meneliti mengenai norma hukum atau kaidah yang digunakan untuk mendapatkan kebenaran yang bersumber dari fakta yang terjadi di lapangan dan apa yang sudah terjadi pada kenyataan pada kehidupan masyarakat.²⁴ Menggunakan objek penelitian yang memiliki kaitan dengan kekosongan jabatan Lurah dan hambatan pelayanan selama pelaksana tugas bertugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

²³ Chalid Nurboko, *Metode Penelitian* (Jakarta: Aksara, 1997), 1.

²⁴ Nasution, *Metode Research* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), 113.

2. Data yang dikumpulkan

Data yang diperoleh dan dikumpulkan oleh penulis untuk menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah adalah sebagai berikut:

- a. Data mengenai ketentuan pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.
- b. Data mengenai Analisis yuridis dan *Fiqh Siyāsah* tentang pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

3. Sumber Data

Sumber data adalah sumber dari mana data tersebut dianalisis untuk dijadikan bahan penelitian karena tujuan utama dari penelitian itu sendiri adalah untuk mendapatkan data penelitian. Adapun dua jenis sumber data yang digunakan pada penelitian yang saya tulis yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data yang digunakan oleh peneliti adalah sebagai berikut:²⁵

a. Data Primer

Data primer adalah data yang secara langsung diperoleh dari sumber pertama atau sumber aslinya dengan teknik pengambilan data yang bisa dengan cara interview, observasi, dan juga teknik lain yang memungkinkan untuk mendapatkan informasi yang dikira perlu yang memiliki kaitan dengan penelitian ini.²⁶ Yang mana data ini didapatkan

²⁵ Masruhan, *Metode Penelitian Hukum* (Surabaya: Hilal Pustaka, 2013), 94.

²⁶ Irfan Tamwifi, *Metode Penelitian* (Surabaya: UINSA Press, 2014), 220.

dari Staff Kelurahan di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya dengan rupa Dokumen-dokumen yang memiliki kaitan dengan penelitian ini yang meliputi:

- 1) Data mengenai pengisian jabatan Lurah di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.
- 2) Data mengenai prosedur pengisian jabatan Lurah di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.
- 3) Data mengenai struktur Kelurahan di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.
- 4) Data mengenai pelaksana tugas Lurah di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

b. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan pada penelitian ini didapatkan dari buku, jurnal, skripsi dan karya-karya tulis lainnya yang memiliki kaitan dengan penelitian ini yaitu diantaranya Buku karya Amin Suprihatini dengan judul Mengenal Birokrasi Desa dan Kelurahan. Juga buku Hukum Pemerintahan Daerah karya Ni'matul Huda. Sedangkan dalam kajian hukum Islam nya akan banyak mengambil referensi dari karya Muhammad Iqbal berjudul *Fiqh Siyāsah* Kontekstual Dokrin Politik Islam, ada juga buku Djazuli berjudul *Fiqh Siyāsah* Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu *Syariah*, maupun buku-buku lain yang relevan dengan penelitian penulis.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Observasi merupakan sebuah teknik yang digunakan pada penelitian dengan melalui teknis pencatatan serta pengamatan secara sistematis terhadap kejadian dilapangan.²⁷ Peneliti menggunakan metode ini dengan cara mengamati secara langsung apa yang terjadi dilapangan serta agar mendapatkan data-data yang berkaitan dengan pengisian jabatan Lurah di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

b. Wawancara

Wawancara merupakan sebuah teknik pengumpulan data dengan cara melakukan penelitian dengan subjek yang diteliti. Pada penelitian ini kegiatan wawancara dilakukan dengan pegawai Kelurahan di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

c. Dokumentasi

Data dokumentasi adalah berupa berkas atau naskah yang memiliki sumber atau memiliki kaitan dengan subjek yang diteliti. Metode dokumentasi ini digunakan agar mendapat data yang ada di kantor Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya yang berkaitan mengenai kekosongan jabatan Lurah tersebut.

²⁷ Mahmud, *Metode Penelitian Pendidikan* (Bandung: Pustaka Setia, 2011), 168.

5. Teknik Analisis Data

Metode yang digunakan peneliti pada penelitian ini adalah analisis kualitatif, yang memiliki fungsi untuk mengumpulkan bahan hukum yang berasal dari bacaan atau pustaka lain yang memiliki hubungan dengan objek penelitian.²⁸ Metode ini digunakan untuk menjelaskan semua hal yang memiliki hubungan dengan pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya.

I. Sistematika Pembahasan

Agar pembahasan dalam penelitian ini sistematis dan juga mudah untuk dipahami, maka penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab I, yaitu pendahuluan, yang memuat latar belakang, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data serta sistematika pembahasan.

Bab II, yaitu landasan teori, berupa kajian pustaka yang berkaitan dengan analisis *fiqh siyāsah* sebelum masuk pada pembahasan tersebut penulis juga akan menjelaskan tentang pengertian ruang lingkup *fiqh siyāsah*, konsep kepemimpinan dalam Islam, dan Pemerintahan Kelurahan, serta pengangkatan dan pemberhentiannya.

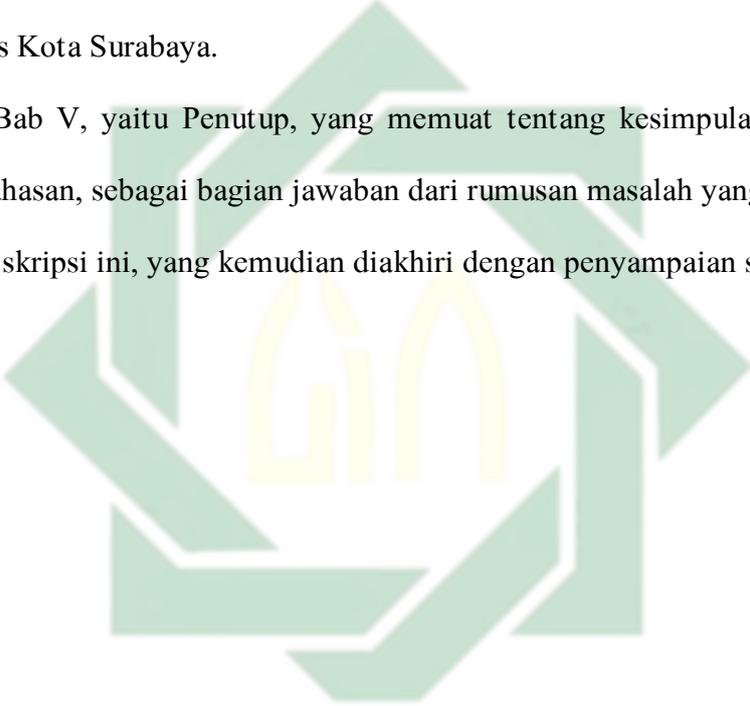
Bab III, yaitu data penelitian, yang memuat data penjelasan yang berhasil dikumpulkan mengenai pengisian jabatan Lurah oleh pelaksana tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya berdasarkan perundang-

²⁸ Muhammad Nadzir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Bumi Aksara, 2007), 14.

undangan, struktur Pemerintah Kelurahan Tandes, serta hambatan yang terjadi ketika Kelurahan Tandes dipimpin oleh pelaksana tugas.

Bab IV, yaitu analisis data, yang memuat tentang ketentuan mengenai kekosongan jabatan Lurah Menurut Peraturan Perundang-Undangan, serta analisis yuridis dan *fiqh Siyāsah* mengenai kekosongan jabatan di Kelurahan Tandes Kota Surabaya.

Bab V, yaitu Penutup, yang memuat tentang kesimpulan dari seluruh pembahasan, sebagai bagian jawaban dari rumusan masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini, yang kemudian diakhiri dengan penyampaian saran.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

TINJAUAN UMUM *SIYĀSAH IMĀMAH* DAN PEMERINTAH KELURAHAN

A. Pengertian *Siyāсах Imāmah*

Imāmah berasal dari kata *amma-yaummu-ammun* yang berarti *al-qasdu* yaitu sengaja, *al-taqadum* yaitu berada di depan atau mendahului, juga bisa berarti menjadi imam atau pemimpin, *imāmah* disini berarti perihal memimpin. Sedangkan kata imam merupakan bentuk ism fail yang berarti setiap orang yang memimpin suatu kaum menuju jalan yang lurus ataupun sesat. Bentuk jamak dari kata imam adalah *imāmah*. Imam juga berarti bangunan benang yang diletakan di atas bangunan, ketika membangun, untuk memelihara kelurusannya. Kata ini juga berarti orang yang menggiring unta walaupun ia berada di belakangnya.²⁹

Dalam al-Quran kata imam dapat berarti orang yang memimpin suatu kaum yang berada di dalam lurus sebagaimana firman Allah dalam surat al-Furqan ayat 74 yang berbunyi:

وَالَّذِينَ يَقُولُونَ رَبَّنَا هَبْ لَنَا مِنْ أَزْوَاجِنَا وَذُرِّيَّاتِنَا فُرْقَةً أَعْيُنٍ وَاجْعَلْنَا لِلْمُتَّقِينَ إِمَامًا

Dan orang yang berkata: Ya Tuhan kam, anugrahanlah kepada kami, isteri-isteri kami, dan keturunan kami sebagai penyenang hati kami, dan jadikanlah kami imam bagi orang-orang yang bertaqwa (QS. Al-Furqan, 74).

Namun terlepas dari semua itu, secara umum kata imam diartikan seseorang yang dapat dijadikan teladan yang di atas pindaknya terletak

²⁹ Taufiq Rahman, *Moralitas Pemimpin dalam Perspektif al-Quran* (Bandung: Pustaka Setia, 1999), 39.

tanggung jawab untuk meneruskan misi Rasulullah, dalam rangka menjaga agama dan mengelola serta mengatur urusan negara. Secara terminologi *imāmah* sering digunakan dalam menyebutkan negara dalam kajian ke-Islaman. al-Mawardi mengatakan bahwa *imāmah* adalah *khalifah*, raja, sultan, atau nama lain yang memimpin suatu negara.

Ia memberi pengertian bahwa *imāmah* sebagai lembaga yang dibentuk untuk menggantikan Rasulullah dalam tugasnya menjaga agama dan mengatur urusan dunia. Adapun al-Taftazi menganggap *imāmah* dan *khalifah* adalah kepemimpinan umum dalam mengurus urusan dunia dan masalah agama. Menurut Ibnu Khaldun *imāmah* adalah tanggung jawab umum yang dikehendaki oleh peraturan syariat untuk mewujudkan kemaslahatan dunia dan akhirat bagi umat yang merujuk padanya. Oleh karena kemaslahatan akhirat adalah tujuan akhir, maka kemaslahatan dunia seluruhnya harus berpedoman kepada syariat.³⁰

Adapun penamaan sebagai imam untuk menyerupakannya dengan imam shalat adalah dalam hal bahwa keduanya diikuti dan di contoh. Pada dasarnya teori imam lebih banyak berkembang di lingkungan syiah daripada di lingkungan sunni. Dalam lingkungan syiah *imāmah* menekankan dua rukun yaitu kekuasaan imam (wilayah) dan kesucian imam (ismah). kalangan syiah menganggap *imāmah* adalah kepemimpinan agama dan politik bagi komunitas muslim setelah wafatnya Rasulullah, yang jabatan di pegang oleh Ali bin Abi Thalib dan keturunannya, mereka maksum.³¹

³⁰ Al-Maqardi, *al-Ahkam al-Sultaniyah* (Birut: Dar al-Fikr, tt), 3.

³¹ Muhammad Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam* (Jakarta: Gema Insani, 2001), 86.

Istilah ini muncul pertama kali dalam pemikiran politik Islam tentang kenegaraan sepeninggalan Rasulullah yang wafat pada tahun 632 M. Konsep ini kemudian berkembang menjadi pemimpin sholat, dan setelah diperluas lingkungannya, berarti pemimpin religio-politik (*religious-political leadership*) seluruh komunitas muslim, dengan tugas yang diembankan Tuhan kepadanya, yaitu memimpin komunitas tersebut untuk memenuhi perintah-perintah-Nya. Menurut Ali Syariati tidak mungkin ada ummah tanpa *imāmah*. *Imāmah* tampak dalam sikap sempurna pada saat seorang dipilih karena mampu menguasai massa dan menjaga mereka dalam stabilitas dan ketenangan, melindungi mereka dari ancaman dan keyakinan untuk menggiring massa dan pemikiran mereka untuk menuju bentuk ideal. Dalam pemikirannya mengenai *imāmah* dan *khalīfah*, Ali Syariati menganggap *khalīfah* cenderung ke arah politik dan jabatan sedangkan *imāmah* cenderung mengarah ke sifat dan agama.³²

Menurut Imam al-Mawardi Jabatan *imāmah* dianggap sah dengan dua cara, *pertama* pemilihan oleh *ahlu halli wa al-'aqdi*. *Kedua* penunjukan oleh imam sebelumnya. Sekelompok ulama berpendapat bahwa pemilihan imam yang mereka angkat diterima seluruh lapisan masyarakat dan mereka semua tunduk kepada *imāmah*. Pendapat ini berhujjah dengan pembaiatan Abu Bakar menjadi *khalīfah*. Ia dipilih orang-orang yang hadir dalam pembaiatannya dan tidak menunggu kedatangan anggota yang belum hadir.

³² Ali Syariati, *Ummah dan Imāmah* (Jakarta: Pustaka Hidayah, 1989), 47.

Kelompok ulama lain berpendapat bahwa minimal lembaga yang memiliki imam yaitu *ahlu al-aqdi* yang beranggotakan lima orang kemudian mereka sepakat mengangkat imam atau salah dari mereka sendiri diangkat menjadi imam dengan restu empat anggota yang lain. Adapun dalam Islam seseorang yang menjadi *imām* haruslah memenuhi enam persyaratan diantaranya:

1. Mempunyai kekuatan, kekuatan yang dimaksudkan adalah kemampuan dan kapasitas serta kecerdasan dalam menunaikan tugas-tugas.
2. Amanah, yakni kejujuran dan kontrol yang baik,
3. Adanya kepekaan nurani yang denganya diukur hak-hak yang ada.
4. Profesional, hendaknya dia menunaikan kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepadanya dengan tekun dan profesional,
5. Tidak mengambil kesempatan dari posisi atau jabatan yang sedang didudukinya,
6. Menempatkan orang yang paling cocok dan pantas pada suatu jabatan tertentu.³³

B. Dasar Hukum *Imām*

Siapun yang menelaah dalil-dalil syari dengan cermat dan ikhlas akan menuimpulkan bahwa mengangkat seorang *imām* hukumnya wajib atas seluruh kaum muslimin. Diantara argumentasi syari yang menunjukkan hal tersebut adalah sebagai berikut:

³³ Ahmad Ibrahim Abu Sinn, *Manajemen Syariah Sebuah Kajian Historis dan Kontemporer* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), 238.

وَعَدَ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي الْأَرْضِ كَمَا اسْتَخْلَفَ الَّذِينَ مِن قَبْلِهِمْ وَلَيُمَكِّنَنَّ لَهُمْ دِينَهُمُ الَّذِي ارْتَضَىٰ لَهُمْ وَلَيُبَدِّلَنَّهُم مِّن بَعْدِ خَوْفِهِمْ أَمْنًا يَعْبُدُونَنِي لَا يُشْرِكُونَ بِي شَيْئًا وَمَن كَفَرَ بَعْدَ ذَلِكَ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْفَاسِقُونَ

Dan Allah telah berjanji kepada orang-orang yang beriman di antara kamu dan mengerjakan amal-amal saleh bahwa dia sungguh-sungguh akan menjadikan mereka berkuasa di muka bumi, sebagaimana dia telah menjadikan orang-orang sebelum mereka berkuasa, dan sungguh dia akan meneguhkan bagi mereka agama yang telah di ridhai-Nya untuk mereka, dan dia benar-benar akan menukar (keadaan) mereka, sesudah mereka dalam ketakutan menjadi aman sentosa, mereka tetap menyembah-Ku dengan tiada mempersekutukan sesuatu apapun dengan aku, dan barangsiapa yang tetap kafir sesudah janji itu, maka mereka itulah orang-orang yang fasik (Q.S. al.Nur: 55).

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنكُمْ

Hai Orang-Orang yang beriman, taatilah Allah dan Rasul-Nya, dan pemimpin diantara kamu (Q.S. al-Nisa: 59).

Tidak diraguukan lagi bahwa perintah untuk mentaati pemimpin mengandung perintah untuk mewujudkan orang yang berhak untuk ditaati, yang dimaksud disini adalah *imāmah*. Adanya ulil amri menyebabkan terlaksanya kewajiban menegakan hukum syara'. Sedangkan mengabaikan terwujudnya ulil amri menyebabkan tersia-siakanya hukum syara', untuk itu mewujudkan ulil amri dengan menunjuk seotrang imam adalah wajib hukumnya, karena kalau tidak diwujudkan akan menyebabkan terlanggarnya perkara yang haram, yaitu menyia-nyiakan hukum syara'.³⁴

Ada juga hadits yang menyebutkan tentang kewajiban untuk menunjuk seorang *imāmah* dalam suatu negara atau kelompok tertentu yaitu :

³⁴ Dedy Supriyadi, *Perbandingan Fiqh Siyasah* (Jakarta: PT Rja Grafindo Persada, 2004), 34.

كانت بنو إسرائيل تَسُوْسُهُمْ، الأنبياء، كلما هلك نبي خَلَفَهُ نبي، وإنه لا نبي بعدي،
وسيكون بعدي خلفاء فيكثرون

Dulu Bani Israil selalu dipimpin dan dipelihara urusanya oleh para nabi. Setia nabi meninggal, nabi lain menggantikannya. Sesungguhnya tidak ada nabi sesudahku, akan tetapi nanti akan ada banyak pemimpin (HR. Bukhari Muslim).

Kemudian ditilik dari kajian ushul fiqh mengangkan seorang imam juga hukumnya wajib. Dalam usul fiqh dikenal kaidah syariah yang disepakati para ulama bahwa suatu kewajiban yang tidak sempurna kecuali adanya sesuatu, maka sesuatu itu wajib pula keberadaanya.

Menerapkan hukum-hukum yang berasal dari Allah dalam segala aspeknya adalah wajib. Sementara hal ini tidak dapat dilaksanakan dengan sempurna tanpa adanya suatu kekuasaan yang dipimpin oleh seorang yang bijak dan mahir dibidangnya (*imāmah*), maka berdasarkan kaidah syariah tersebut eksistensi perbedaan seorang *imāmah* hukumnya menjadi wajib.

Secara umum al-Mawardi menjelaskan bahwa tujuan pembentukan negara (*imāmah*) adalah mengganti kenabian dalam rangka memelihara agama dan mengatur dunia.³⁵ Sementara Ibn Khaldun merumuskan tujuan negara adalah untuk mengusahakan kemaslahatan agama dan dunia yang bermuara pada kepentingan akhirat. Sementara al-Maududi menjelaskan tujuannya *imāmah* dalam Islam mengutip ayat-ayat al-Quran diantaranya:

لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيُقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ

Sesungguhnya kami turunkan kepada Rosul dengan membawa bukti-bukti yang nyata, dan kami turunkan mereka bersama-sama kitab

³⁵ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara* (Jakarta: UII Press, 1990), 44-45.

timbangan (al-Mizan) sehingga manusia bisa bertindak secara adil (Q.S. al-Hadid: 25).

Berdasarkan ayat tersebut al-Maududi menegaskan bahwa kejahatan yang tidak dapat dimusnakan melalui ajaran al-Quran membutuhkan kekuasaan memaksa dari negara untuk pembasmianya. Ini berarti tujuan negara dalam Islam adalah untuk menegakan dan melaksanakan kekuasaannya dengan segenap sumber daya yang ada untuk menciptakan kehidupan yang lebih adil bagi manusia. Penjelasan ini mengisyaratkan bahwa negara merupakan alat untuk menerapkan dan mempertahankan nilai-nilai ajaran Islam agar lebih efektif dalam kehidupan manusia maka dari itu keberadaan *imāmah* menjadi suatu keharusan dalam ajaran Islam.³⁶

C. Konsep Umum Kepemimpinan dalam Islam

Secara konseptual, kajian kepemimpinan dalam Islam muncul dalam berbagai peristilahan dan konteks yang berbeda-beda. Namun secara umum, selain *imāmah* paling tidak dapat diidentifikasi ke dalam 2 konsep besar mengenai kepemimpinan yang paling sering ditemui dalam khazanah ke-Islaman, diantaranya:

1. Khilafah

Secara harfiah khilafah berarti pengganti atau suksesi, yaitu penggantian kepemimpinan selepas Nabi Muhammad saw, bukan dalam kedudukannya sebagai Nabi namun sebagai pemimpin Umat. Orang yang memegang jabatan khilafah disebut dengan *khalifah*. Namun demikian, kata

³⁶ Abu al-A'la al-Maududi, *Islamic Law and Constitution* (Lahore: Islamic Publication, 1975), 216-217.

khalifah kemudian lebih populer diartikan sebagai kepala negara dalam Islam sepeninggalan Rasulullah.³⁷

Namun jika merujuk kepada konteks kebahasaan aslinya, *khalifah* yang dimaksudkan dalam surat al-Baqarah ayat 30 adalah wakil Allah di muka bumi. Tentu saja hal ini memiliki makna yang berbeda, terlebih jika *khalifah* dimaknai sebagai pengganti Allah. Manusia sebagai wakil Allah dapat dipahami sebagai salah satu perangkat untuk pengelolaan bumi. Hal ini berarti, Allah memberikan kepercayaan kepada manusia untuk menggunakan potensinya dalam menjaga dan memelihara bumi ini.

Menurut Muhammad Baqir al-Shadr, kepercayaan Allah kepada manusia dengan *kekhalifahannya* di bumi disebabkan kedudukan manusia sebagai makhluk yang unik diantara unsur-unsur lain di alam semesta yang berperan sebagai wakil Allah di bumi dan melalui *kekhalifahan* ini ia menjadi mulia sehingga para malaikat kepadanya.³⁸ Namun demikian, *kekhalifahan* ini mengimplikasikan bahwa manusia adalah agent of god di bumi, suatu peran yang menunjukkan kehendak bebasnya, kebebasan untuk bertindak sesuai pemahamannya terhadap misi illahi (*divine mission*). Dengan demikian, bagaimanapun manusia memiliki potensi untuk melakukan kebaikan dan kejahatan.

Gagasan tersebut mengemukakan pendapat bahwa khilafah dalam konteks politik pemerintahan Islam adalah para pemimpin sepeninggal

³⁷ Ahmad Azhar Basyir, *Refleksi atas Persoalan Keislaman: Seputar Fildafat, Hukum Politi dan Ekonomi* (Bandung: Mizan, 1994), 57.

³⁸ T.M. Aziz, "Ulama dan Rakyat: Konsepsi Kedaulatan dalam Wacana Politik Syiah Konpemporer", *Jurnal al-Huda*, Vol. 1, No. 2 (2000), 134-135.

Rasulullah yang menggunakan sistem pemerintahan teokrasi dengan menggunakan prinsip-prinsip syariat Islam, mereka bukan hanya pemimpin pemerintahan tetapi juga pemimpin keagamaan.

Berdasarkan term politik kenegaraan. Zainal abidin mengungkapkan kembali gagasan al-Farabi dalam al-Madinah al-Fadhilah (Negara Utama), tentang beberapa syarat penting kepemimpinan dalam konteks khilafah diantaranya:³⁹

- a. Sempurna anggota badanya,
- b. Memiliki pengertian yang besar,
- c. Memiliki tanggapan yang baik,
- d. Memiliki ingatan yang sempurna,
- e. Cakap dan bijak dalam berbicara,
- f. Mencintai ilmu dan pengetahuan,
- g. Sanggup menegakan keadilan.

Konsep khilafah dalam konteks ini sesungguhnya telah mengalami reduksi dari pengertian yang tertuang dalam surat al-Baqarah ayat 30. Sebab pada kenyataannya manusia secara umum itulah yang dipercayai Allah untuk menjalankan amanah penjagaan bumi. Namun demikian, pendekatan pemahaman khilafah dalam politik kenegaraan bukan berarti penyempitan makna, melainkan lebih merupakan salah metodologi operasional terhadap tugas dalam mengemban amanah itu.

³⁹ Firdaus A.N, *Kepemimpinan Khalifah Umar bin Abdul Aziz* (Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya, 2000), 177.

2. *Imārah*

Imārah berasal dari kata *amr* yang artinya perintah, persoalan, urusan atau dapat pula dipahami sebagai kekuasaan. Amir adalah orang yang memerintah, orang yang menangani persoalan, orang yang mengurus atau penguasa. Itulah sebabnya muncul ungkapan ulama dan umara'. Umara' di sini merupakan istilah untuk menyebut orang-orang yang bertindak sebagai pemimpin legal formal dalam suatu negara atau sekumpulan manusia.⁴⁰

Sementara itu, *imārah* secara harfiah diartikan sebagai lembaga yang memiliki kewenangan memerintahkan sesuatu kepada orang lain. Sedangkan menurut istilah *imārah* sama dengan *imāmah* dan *khalīfah* yaitu orang yang memegang jabatan ini disebut amir. Kepala negara dalam Islam sering sekali disebut dengan amirul mukminin. Gelar ini semula digunakan oleh Umar bin Khattab ketika menjadi *khalīfah*, kata *khalīfah* tidak dipergunakannya untuk menghindari penggandaan penggunaan kata *khalīfah*.⁴¹

Berbeda halnya dengan konsep *khalīfah* dan *imāmah* konsep *imārah* justru lebih bernuansa sosial dan hampir-hampir tidak berhubungan dengan aspek doktrin Islam, sistem nilai dan prinsip-prinsip kepemimpinan seorang amir lah yang menentukan apakah mekanisme kepemimpinan itu bernuansa Islam atau tidak. Itulah sebabnya Umar bin Khattab mencantumkan kata tambahan mu'minin, sebab kata amir saja belum mewakili persitilahan yang berhubungan dengan unsur teologis dalam Islam.

⁴⁰ Thoyib I.M dan Sugiyanto, *Islam dan Pranata Sosial Kemasyarakatan* (Bandung: Remaja Roesdakarya, 2002), 183.

⁴¹ Ahmad Azhar Basyir, *Refleksi atas Persoalan Keislaman..*, 183.

Maka disebabkan makna aslinya yang tidak berhubungan dengan nuansa teologi, konsep amir ini justru dapat dipahami lebih umum dalam seluruh pola kepemimpinan termasuk penguasa politik pemerintahan. Pemimpin organisasi dan perkumpulan serta lain sebagainya. Dalam proses pemilihan pun lebih banyak melibatkan unsur sosial kemasyarakatan, ketimbang doktrin. Dengan kata lain legitimasi seorang amir ditentukan oleh kepercayaan orang banyak terhadap seseorang.⁴²

D. Pemerintah dan Pemerintahan

Istilah pemerintahan berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan sesuatu sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintahan adalah kekuasaan memerintah suatu negara atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara seperti kabinet yang merupakan suatu pemerintahan.⁴³ Untuk itu pemerintahan diartikan sebagai perbuatan cara untuk memerintah. Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *government* yang berarti pejabat administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga bermakna lembaga atau badan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan negara maupun di daerah.⁴⁴

Pemerintahan adalah suatu ilmu seni karena memenuhi syarat-syarat yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek material dan formal

⁴² Moch. Fachrurroji, "Trilogi Kepemimpinan Islam: Analisis Teoritik terhadap Konsep Khilafah, *Imāmah* dan *Imārah*," *Jurnal Ilmu Dakwah*, Vol. 4, No. 12 (Juli-Desember, 2008), 301.

⁴³ Pipin Syarifin dan Deddah Subaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Pustaka Quraisy, 2005), 63.

⁴⁴ Inu Kencana Syafii, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Jakarta: Reflika Aditama, 2010), 11.

universal sistematis dan spesifik. Selain itu dikatakan sebagai suatu seni karena banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Secara teoritik dan praktik, terdapat perbedaan antara pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksana tugas pemerintah, sedangkan pemerintah adalah organ atau pejabat yang menjalankan pemerintahan. Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas dan dalam arti yang sempit. Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dan alat-alat kelengkapan negara lainnya yang bertindak dan atas nama negara, sedangkan pemerintah dalam arti yang sempit hanya terbatas pada cabang kekuasaan eksekutif.⁴⁵

Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi dasar dalam sebuah negara. Tujuan dari pemerintah dikatakan oleh Ateng Syaifudin pemerintah harus bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah, ia harus serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah, menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama, menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang, yang dilukiskan secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar.⁴⁶

Dalam keberadaanya pemerintahan memiliki fungsi diantaranya:

⁴⁵ Putra Astomo, "Penerapan Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vo. 2, No. 64 (2014), 404.

⁴⁶ Tarsito, *Pemerintah dan Perintah* (Bandung: Media Group, 1978), 10.

1. Bersikap menidik dan memimpin yang diperintah artinya pemerintah yang berfungsi sebagai leader dan edukator (pendidik). Para pemimpin diharapkan dapat memimpin dan menjadi panutan masyarakat,
2. Serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah artinya pemerintah dapat memahami aspirasi yang berkembang di masyarakat. pemerintah yang baik adalah yang mengerti apa yang diinginkan dan menjadi kebutuhan masyarakatnya,
3. Menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama artinya pemerintah sebagai katalisator dan dinamisator masyarakat. sebagai katalisator artinya sebagai penghubung bagi kelompok kepentingan di masyarakat. sedangkan sebagai dinamisator artinya penggerak segala bentuk kegiatan di masyarakat.
4. Menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang artinya pemerintah harus peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat, jangan sampai lengah terhadap keinginan yang terjjadi di kalangan masyarakat.
5. Melukiskan semua secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar. Artinya pemerintah bertugas merancang dan atau membuat berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan, tidak kalah penting pemerintah harus mengimplementasikanya dengan benar mempersiapkan perangkat dan sumber daya yang terbaik.⁴⁷

⁴⁷ Istianto, *Manajemen Pemerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik* (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2011), 22.

E. Konsep Pemerintahan Kelurahan

Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat tetapi tidak memiliki hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.⁴⁸ Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas dibandingkan desa.⁴⁹

Kelurahan sebagai kesatuan wilayah terkecil di dalam wilayah kecamatan dapat berfungsi sebagai unit kerja pelayanan pada masyarakat berdasarkan pelimpahan sebagian kewenangan dari Camat kepada lurah, sehingga dalam tugas pokok dan fungsinya, kelurahan menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam ruang lingkup kelurahan sesuai batas-batas kewenangan yang dilimpahkan camat.

Pemerintahan kelurahan perlu memiliki kemandirian dan akuntabilitas publik yang cukup memadai dalam interaksinya yang bersifat langsung dengan masyarakat di wilayah kerjanya. Sebagai unit pelaksana pemerintahan yang terendah dibawah kecamatan, jenis-jenis pelayanan yang dapat di kordinasikan penyelenggaraanya oleh lurah adalah beragam dengan kriteria yang mencakup

⁴⁸ Kansil, C.S.T, *Desa Kita: dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), 20.

⁴⁹ Widjaya HAW, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), 23.

pelayanan kebutuhan dasar masyarakat seperti pelayanan pembuatan KTP, pencatatan akta tanah, penyuluhan masyarakat.⁵⁰

Menurut pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2005 menyebutkan bahwa kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat kerja kabupaten/kota dalam wilayah kerja kecamatan. Dalam pasal 3 menyebutkan secara spesifik unsur-unsur kelurahan sebagai berikut:

1. Kelurahan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan,
2. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/Walikota melalui camat,
3. Lurah diangkat oleh Walikota/Bupati atas usul camat dari pegawai negeri sipil.

Dalam pelaksanaan tugasnya kelurahan menyelenggarakan fungsi diantaranya, pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, pelaksanaan program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat, penyelenggaraan pelayanan umum di wilayah kelurahan, penyelenggaraan dan pembinaan ketentraman dan ketertiban wilayah, pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum di wilayah kelurahan, pelaksanaan pembinaan dan fasilitas peningkatan pertumbuhan ekonomi masyarakat di wilayah kelurahan, penyusunan dan sinkronisasi usulan program dan kegiatan pembangunan dan kemasyarakatan, pembinaan lembaga sosial kemasyarakatan dan swadaya gotong

⁵⁰ Sudirwo, 1991, 44.

royong masyarakat serta pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh atasan/pimpinan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Kelurahan dipimpin oleh lurah yang diangkat oleh Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil. Lurah mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Selain tugas itu lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Walikota. Urusan Pemerintahan disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas. Pelimpahan urusan pemerintahan, disertai dengan sarana, prasaranan, pembiayaan dan personil. Pelimpahan urusan pemerintahan ditetapkan dalam Peraturan Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri. Dalam melaksanakan tugas lurah meliputi:

1. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan,
2. Pemberdayaan masyarakat,
3. Pelayanan masyarakat,
4. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, pemeliharaan prasaran dan,
5. Fasilitas pelayanan umum, dan pembinaan lembaga kemasyarakatan.

Dalam melaksanakan pemerintahan kelurahan, lurah dibantu perangkat lurah. Perangkat kelurahan terdiri dari sekretaris kelurahan dan seksi-seksi serta jabatan fungsional. Dalam melaksanakan tugasnya, perangkat kelurahan bertanggung jawab kepada Lurah. Perangkat kelurahan diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas usul

Camat. Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi dan tata kerja Kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah.⁵¹

Sementara itu untuk menunjang pelaksanaan fungsi pemerintahan yang dimiliki kelurahan memiliki keuangan yang bersumber dari:

1. APBD Kabupaten/Kota yang dialokasikan sebagaimana perangkat daerah lainnya,
2. Bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan bantuan pihak ketiga.

F. Pengangkatan dan Pemberhentian Jabatan Lurah

Posisi kelurahan tidak lagi terlihat sebagai perangkat Daerah, tugas, fungsi serta kewenangan Lurah diberikan oleh Kecamatan sebagai perangkat daerah terendah di Pemerintahan. Kedudukan kelurahan ini kemudian berimplikasi terhadap posisi jabatan Lurah. Menurut Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 menyebutkan bahwa kelurahan sebagai perangkat kecamatan yang mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kelurahan yang dipimpin oleh Lurah.

Selain melaksanakan tugas dan fungsi dalam menyelenggarakan pemerintahan di wilayah kelurahan tersebut, Lurah juga dibantu oleh perangkat kelurahan untuk melaksanakan tugas-tugas yang diberikan oleh Camat. Lurah sebagai pemegang jabatan tertinggi di wilayah kelurahan ditunjuk dan diberhentikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota melalui usulan dan

⁵¹ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011), 82.

rekomendasi dari Camat. Secara detail Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 menyebutkan persyaratan Lurah adalah sebagai berikut:⁵²

1. Persyaratan dan pengangkatan lurah dilaksanakan dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN),
2. Lurah berasal dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,
3. Selain persyaratan sebagaimana dimaksud diatas, Pegawai Negeri Sipil harus mempunyai kemampuan teknis di bidang administrasi pemerintahan dan memahami sosial budaya masyarakat setempat.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) menyebutkan bahwa masa kerja sebagai kepala kelurahan dan perangkat kelurahan dihitung penuh sebagai masa kerja untuk penetapan pensiun. Untuk jabatan Lurah sendiri diatur dalam Pasal 3 ayat (1) yang bisa diangkat dan dilantik menjadi kelurahan adalah dalam pangkat pengatur Muda golongan 11/a. Berdasarkan hal tersebut jabatan Lurah tidak memiliki batas waktu tertentu tetapi tergantung jabatan kepegawaian dan masa pensiun, sehingga sewaktu-waktu bisa diberhentikan dan diganti oleh atasan ketika terjadi situasi tertentu baik mutasi, promosi maupun pensiun.

Dalam hal terjadi kekosongan jabatan atau pejabat yang tidak dapat melaksanakan tugas/terdapat kekosongan pejabat karena berhalangan sementara atau berhalangan tetap, dan untuk tetap menjamin kelancaran pelaksanaan tugas, maka pejabat pemerintahan di atasnya agar menunjuk pejabat lain di

⁵² Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan.

lingkungannya sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas. Pelaksana harian dan pelaksana tugas tidak perlu dilantik atau diambil sumpahnya sebagaimana pelantikan dan pengambilan sumpah pejabat definitif, begitu pula dalam hal penunjukan pegawai negeri sipil ditunjuk sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas tidak perlu ditetapkan dengan keputusan melainkan cukup dengan surat perintah dari pejabat pemerintahan lebih tinggi yang memberikan mandat.

Adapun kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas pada aspek kepegawaian antara lain meliputi:

1. Melaksanakan tugas sehari-hari pejabat definitif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan,
2. Menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja pegawai,
3. Menetapkan surat kenaikan gaji berkala,
4. Menetapkan cuti selain cuti di luar tanggungan negara dan cuti yang akan dijalankan di luar negeri,
5. Menetapkan surat tugas/surat perintah pegawai,
6. Menjatuhkan hukuman disiplin pegawai tingkat ringan,
7. Menyampaikan usul mutasi kepegawaian keculai perpindahan antar instansi,
8. Memberikan izin belajar, dan
9. Mengusulkan pegawai untuk mengikuti pengembangan kompetensi.

Adapun untuk lama masa jabatan pelaksana tugas paling lama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang paling lama 3 (tiga) bulan, masa jabatan tersebut lebih singkat dibandingkan dengan penunjukan pejabat sementara dalam

pemerintahan desa yaitu selama 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang satu kali dalam masa 6 (enam) bulan berikutnya terhitung sejak tanggal pelantikan.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB III
PENGISIAN JABATAN LURAH OLEH PELAKSANA TUGAS DI
KELURAHAN TANDES KECAMATAN TANDES KOTA SURABAYA

A. Profil Kelurahan Tandes

Kelurahan Tandes adalah sebuah Kelurahan di Kecamatan Tandes Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur yang beralamatkan di Jl. Raya Darmo Indah Blok K No. 10 Kecamatan Tandes Kota Surabaya. dengan luas wilayahnya ± 107 Ha, dengan kode Kelurahan 3578141002 koordinat Bujur 112.68814 LS/LU, Koordinat Lintang -7.264974 BT/BB. Kelurahan Tandes berbatasan langsung dengan beberapa kelurahan lainya yang ada di Kecamatan Tandes secara spesifik batas-batas tersebut meliputi di Sebelah Utara berbatasan dengan Kelurahan Greges, Kecamatan Asemworo, disebelah timur berbatasan dengan Kelurahan Tanjungsari Kecamatan Sukomanunggal, sedangkan di sebelah selatan dan utara berbatasan dengan Kelurahan Karangpoh Kecamatan Tandes yang memang jarak antara kantor kelurahan relatif lebih dekat dibandingkan dengan kantor kelurahan lainya.

Dengan luas lebih dari 107 Ha Kelurahan tandes secara administrasi dibagi menjadi beberapa RT dan RW maupun LPMK dimana pada periode Tahun 2020-2022 memiliki rincian sebagai berikut

Jumlah RT : 36

Jumlah RW : 9

Jumlah LPMK : 1

Dengan rincian sebagai berikut:

NO	RW	JUMLAH RT
1	I	3
2	II	3
3	III	4
4	IV	4
5	V	4
6	VI	5
7	VII	3
8	VIII	6
9	IX	4
	Total	36

Di kelurahan tandes juga memiliki beberapa fasilitas umum seperti tempat Ibadah yang terdiri dari Masjid sebanyak 3 bangunan, Mushola 3 bangunan Gereja 3 bangunan ada juga Koperasi yang bergerak di bidang sosial kemasyarakatan sebanyak 3 koperasi.

Menurut data sensus penduduk dari dinas kependudukan dan catatan sipil Kota Surabaya sebagai berikut: Jumlah kepala keluarga sebanyak 2190 Orang dengan rincian jumlah penduduk berdasarkan jenis kelamin sebagai berikut:

Laki-Laki : 4.992 (empat ribu sembilan ratus sembilan puluh dua) orang,

Perempuan : 4.941 (empat ribu sembilan ratus empat puluh satu) orang,

Jumlah : 9.933 (sembilan ribu sembilan ratus tiga puluh tiga), orang.

Dari jumlah penduduk yang ada jika dilihat dari status kewarganegaraannya maka diperoleh angka sebagai berikut, Warga Negara Indonesia sebanyak

9862 dengan rincian laki-laki sebanyak 4922 dan perempuan sebanyak 4941 dengan tercatat hanya ada 1 Warga Negara Asing. Sedangkan untuk jumlah penduduk jika menurut agama yang anut maka dapat dilihat sebagai berikut:

1. Islam : 6322 orang
2. Kristen : 1947 orang
3. Katholik: 771 orang
4. Hindu : 51 orang
5. Budha : 710 orang
6. Penganut kepercayaan : 63 orang.

Di kelurahan Tandes juga memiliki beberapa sarana dan prasarana untuk menunjang kegiatan masyarakat di Kelurahan Tandes diantaranya, Di bidang keagamaan terdapat beberapa rumah ibadah yang terdiri dari masjid sebanyak 3 (tiga) unit dan mushola sebanyak 6 (enam) unit, selain itu juga terdapat sarana dibidang kesehatan meliputi, Poliklinik sebanyak 1 unit, Apotik/Depot Obat sebanyak 4 unit. Sarana pendidikan terdiri dari Kelompok Belajar sebanyak 4 (empat) unit, Taman kana-kanak 7 (tujuh) unit, Sekolah Dasar (SD) 4 (empat) unit, SMP/SLTP 2 (dua) unit, serta 1 unit Sekolah Luar Biasa (SLB) yang diperuntukan untuk masyarakat difabel.

Berdasarkan data yang dihimpun dari catatan di Kelurahan Tandes yang tercatat secara struktur aparat kelurahan sebagai berikut:

1. Kepala Kelurahan : Kosong
2. Sekretaris : Tersisi
3. Kepala seksi : 3 orang
4. Staff PNS : 1 orang

5. Staf Honorarium Daerah : Kosong
6. Staf Honor Lokal : 3 orang.

Selain profil yang sudah dijelasakn diatas, ada beberapa data yang kami input dari Kelurahan sebagai berikut:

1. Kelembagaan Masyarakat

- a. Jumlah anggota LKMK : 13 orang
- b. Jumlah kader pembangunan kelurahan : 9 orang
- c. PKK
 - 1) Jumlah Tim penggerak PKK : 19 orang
 - 2) Jumlah Kader PKK : 135 ORANG

2. Lembaga Pemuda Keagamaan

- a. Remaja Masjid

- 1) Kelompok : 3 kelompok
- 2) Orang : 360 orang

- b. Remaja Kristen

- 1) Kelompok : 2 kelompok
- 2) Orang : 42 orang

- c. Remaja Mushola

- 1) Kelompok : 6 kelompok
- 2) Orang : 190 orang

Profil singkat tersebut merupakan data yang di input berdasarkan data administrasi yang diperoleh dari Kelurahan Tandes sebagai bagian untuk mengetahui kondisi dilapangan terkait persoalan yang di teliti. Namun

demikian selain berkaitan dengan profil berdasarkan data yang diperoleh yang bertujuan untuk mengetahui pelayanan masyarakat yang ada di kelurahan Tandes terkait ketidak adaan pejabat definitif di Kelurahan Tandes, maka kami sajikan mengenai data pelayanan masyarakat di Kelurahan tandes sebagai berikut:

No	Jenis Pelayanan	Januari	Februari	Maret
1	KTP	0	0	0
2	Kartu Keluarga	19	4	12
3	Surat Pindah Masuk Kecamatan	17	22	8
4	Surat Pindah Keluar Kecamatan	7	8	6
5	Surat Kelahiran	13	10	17
6	Surat Kematian	2	5	4
7	Surat Pindah Masuk Antar Kota	2	3	5
8	Surat Pindah Keluar Antar Kota	5	2	7
9	Surat Keterangan	59	20	17
10	Surat Pengantar	13	13	31
11	Legalisir	3	4	1
12	Lain-Lain	9	24	23

B. Pengisian Jabatan Lurah di Kelurahan Tandes

ketiadaan jabatan Lurah definitif merupakan sebuah keadaan yang urgen dan harus segera ditunjuk pelaksana tugas oleh Walikota untuk menggantikan tugas dari pejabat definitif yang berhalangan tetap, seperti yang terjadi pada

Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya, terdapat kekosongan Lurah definitif dan selama terjadi kekosongan ditunjuk pelaksana tugas untuk menggantikannya. Pelaksana tugas di Kelurahan Tandes ditunjuk di Kelurahan Tandes, setelah pejabat definitif sebelumnya sudah pensiun, pelaksana tugas yang Tandes adalah Djatmika Oetama, SH, adapun beliau adalah pejabat definitif dari Kelurahan Karangpoh Kecamatan Tandes Kota Surabaya.⁵³

Djatmika Oetama, SH ditunjuk sebagai pelaksana tugas di Kelurahan Tandes mulai September tahun 2020.⁵⁴ Jika dimulai pada bulan September ditugaskan sebagai pelaksana tugas hingga saat ini berarti sudah berjalan selama 1,5 tahun, yang mana peraturan mengenai jangka waktu pelaksana tugas bertugas diatur pada Surat Edaran Nomor 1/SE/1/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepagawaian, yang menyebutkan bahwa: “Pegawai Negeri Sipil yang ditunjuk sebagai pelaksana tugas melaksanakan tugasnya untuk paling lama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang paling lama 3 (tiga) bulan.⁵⁵

Sehingga untuk karena Plt Lurah Tandes juga menjabat sebagai Lurah di Kelurahan Karangpoh yang kebetulan wilayah paling dekat dengan Kelurahan Tandes sehingga memudahkan baik secara geografis maupun administrasi bagi Lurah untuk menjalankan tugas nya sebagai Plt Kelurahan Tandes sekaligus

⁵³ Yanuar Adi Pratama (staff Pelayanan Kependudukan Kelurahan Tandes), Wawancara, Surabaya, 28 Oktober 2021

⁵⁴ Endri (staff Pelayanan Kependudukan Kelurahan Tandes), Wawancara, Surabaya, 28 Oktober 2021

⁵⁵ Surat Edaran Nomor 1/SE/1/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepagawaian.

Lurah definitif di Kelurahan Karangpoh. Kenyataan ini terus berjalan-dari waktu ke waktu karena hingga saat ini belum juga adanya penunjukan dari Walikota terkait jabatan Lurah di kelurahan Tandes.

Selama belum ditunjuknya lurah definitif maka ketika Lurah Karangpoh melaksanakan tugas defenitif maka yang bertanggung jawab secara penuh dalam bidang adminitrasi dan pelayanan publik adalah Sekretaris Lurah. Lebih lanjut perngkat kelurahan tandes mengatakan bahwa meskipun belum ditunjuknya lurah defenitif pelayanan di Kelurahan Tandes tetap berjalan sebagaimana mestinya, bapak Plt, bersama Sekretaris dan perngkat kelurahan lainnya berusaha bekerja secara optimal berkaitan dengan pelayanan publik bagi masyarakat di kelurahan Tandes, ini juga merupakan salah satu bagian dari progam pemerintah Kota Surabaya di era bapak Erri Cahyandi S.T. yang menitikberatkan pada pengoptimalan fungsi kelurahan dalam hal pemberian pelayanan bagi masyarakat.

Meskipun demikian dari beberpa responden yang kami wawancarai terkait dampak dari kekosongan jabatan Lurah Tandes bagi pelayanan Masyarakat yang secara umum mengatakan bahwa memang pelayanan di Kelurahan Tandes secara umum tidak ada gangguan karena di handel oleh perangkat kelurahan terutamanya sekretaris kelurahan yang memang bekerja secara betul untuk memberikan pelayanan, namun demikian sedikit banyak posisi plt Lurah Tandes yang juga lurah defenitif karangpoh, sehingga harus membagi waktunya untuk bekerja di dua tempat yang berbeda mempengaruhi kecepatan dari setiap aduan yang di layangkan oleh masyarakat. bagaimanapun

sekretaris dan perangat kelurahan bukanlah otoritas tertinggi dalam pengambilan setiap kebijakan di kelurahan sebagaimana fungsi yang dimiliki oleh Lurah.

Sehingga seringkali kalau masyarakat ingin meminta surat ataupun tanda tangan dari Lurah, maka harus menunggu Lurah datang dulu atau mencari Lurah di Kelurahan Karangpoh, sehingga hal ini akan sedikit merepotkan bagi masyarakat, dari beberapa masyarakat juga mengalami kebingungan kenapa hingga saat ini belum juga ditunjuk Lurah definitif di Kelurahan Tandes ini, padahal Lurah definitif yang lalu sudah pensiun.

Selain pernyataan dari pihak kelurahan sendiri untuk tambahan data dari penelitian ini saya juga mengambil sampel untuk mewawancarai beberapa masyarakat di kelurahan Tandes, yang langsung bersentuhan terutama berkaitan dengan pelayanan serta kendalanya ketika terjadi kekosongan jabatan di Kelurahan Tandes, dari beberapa sampel wawancara dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Wawancara dengan Sekretaris Kelurahan Tandes. Menurut pemaparan dari Sekretaris Kelurahan Tandes bahwa alasan belum ditunjuknya lurah definitif untuk mengisi jabatan Lurah di Kelurahan Tandes adalah karena kondisi Pandemi Covid-19 yang masih melanda khususnya di Kota Surabaya, sehingga tidak memungkinkan bagi Walikota untuk menunjuk lurah definitif, ini juga merupakan bagian dari kebijakan pemerintah kota Surabaya yang memang memfokuskan dan memprioritaskan pada bidang

kesehatan terkait penanganan covid-19 dan bidang ekonomi terkait pemulihan disektor perekonomian akibat dampak pandemi Covid-19.

2. Wawancara dengan Bapak Setiawan yang beralamt di Jl. Tandes Kidul Gg. 2 No. 17 yang bekerja sebagai Penjual Roti Bakar, menurut keteranganya jabatan Lurah di Kelurahan Tandes sebelumnya kurang lebih 2 tahun di jabat oleh Bapak Agus Suyono, yang kemudian karena telah memasuki waktu pensiun, maka untuk mengisi kekosongan tersebut ditunjuklah Bapak Djatmiko selaku pelaksana tugas di Keluraha Tandes yang telah mendajabat selama 1 (satu) tahun. Selama masa jabatannya menurut Bapak Setiawan pelayanan di Kelurahan Tandes di banyak di handel oleh sekretaris kelurahan karena posisi pak Djatmiko juga sebagai Lurah Definitif di Kelurahan Karangpoh sehingga harus berbagai waktu terkait pelayanan di Kelurahan. Meskipun demikian menurut pemaparannya pelayanan di Kelurahan Tandes berjalan cukup baik dan lancar meskipun kadangkali harus menunggu bapak Lurah untuk hadir di kelurahan atau sesekali menemuinya di Kelurahan Karangpoh untuk pelayanan tertentu.⁵⁶
3. Wawancara dengan Ibu Riawati yang berlamat di Tndes Kidul 1 No. 17 yang bekerja sebagai Guru, Ibu Riawati memaparkan bahwa sebelum dipimpin oleh Plt Bapak Djatmiko, posisi Lurah Tandes di jabat oleh Bapak Agus Suyono selama kurung waktu 2 tahun. Pak Djatmiko menjabat sebagai Plt Kelurahan Tandes selama 1 (satu) tahun. terkait pelayanan di Kelurahan Tandes sendiri selama di Pegang oleh bapak Djatmiko tidak memenuhi

⁵⁶ Setiawan, Kelurahan Tandes, *Wawancara*, 24 Maret, 2022.

banyak kendala. Selama ini pelayanan memang di handel oleh sekretaris nya karena beliau tidak selalu stay di Kelurahan Tandes. Ada beberapa waktu juga harus sedikit sabar untuk menunggu pak Djatmiko karena masih ada urusan di Kelurahan Karangpoh, jika ada urusan-urusan yang mendesak untuk bertemu dengan bapak Lurah biasanya sama sekretarisnya diarahkan untuk menemui banyak Djatmiko di Kelurahan Karangpoh.⁵⁷

4. Wawancara dengan Ibu Reni Agustina yang belamat di Jalan Tandes Kidul Gg. 1 No. 16 kelurahan Tandes sebelumnya dipimpin oleh Bapak Agus Suyono, selama 2 tahun, setelahnya dipimpin oleh bapak Djatmiko sebagai plt kurun waktu 1 tahun. terkait pelayanan nya sendiri ibu Reni sebagai pelaku langsung memberikan beberapa kendala terkait pelayanan, ketika mau meminta tanda tangan ke bapak lurah sering kali Ibu Reni mendapati bapak Djatmiko tidak ada di Kelurahan ketika di datengi. Sehingga hal ini membutuhkan waktu yang lama dan harus beberapa kali datang ke Kelurahan hanya untuk mendapatkan tanda tangan dari Bapak Lurah. Namun demikian ibu Reni juga memaklumi hal itu, karena beliau juga tau kalau bapak Djatmiko ini selain menjabat sebagai plt. Kelurahan Tandes juga menjabat sebagai lurah definitif di Karangpoh. Namun lebih lanjut Ibu Reni berharap agar lurah definitif Tandes segera dilantik yang baru agar proses pelayanan publik bisa berjalan dengan lancar sebagaimana mestinya.⁵⁸

⁵⁷ Riawati, Kelurahan Tandes, *Wawancara*, 24 Maret, 2022.

⁵⁸ Reni Agustina, Kelurahan Tandes, *Wawancara*, 24 Maret, 2022.

5. Wawancara dengan Bapak Sutomo Efendi yang beralamat di jalan Tandes Kidul No. 19 yang bekerja sebagai wiraswasta, beliau sering sekali datang ke kelurahan untuk melakukan pengurusan surat-surat tertentu, karena memang salah satu keseharian beliau adalah sebagai penyedia jasa untuk pengurusan surat-surat tertentu seperti STNK, Pembuatan SIM, Hingga pengurusan-pengurusan suart penting lainnya. Dalam pemaparannya bahwa Kelurahan Tandes ini sudah lama dipimpin oleh pelaksana tugas yaitu Bapak Djatmiko selama 1 tahun, disamping sebagai plt Kelurahan Tandes pak Djatmiko juga Lurah Karangpoh, sehingga sering sekali ketika mau melakukan pengurusan surat yang berkaitan dengan kelurahan beliau menemui bapak Djatmiko di Kelurahan Tandes.⁵⁹

Tambahan dari beliau bahwa memang selama ini terkait pelayanan coba untuk dilaksanakan semaksimal mungkin yang dipimpin langsung oleh sekretaris umumnya, namun demikian masih ada kendala-kendala yang kemudian dapat dirasakan oleh masyarakat, karena juga pastinya akan mempengaruhi waktu karena kadang kali harus datang ke kelurahan beberapa kali, itupun kalau ketemu bapak Lurah, kalau tidak kita harus balik dan datang lagi esok harinya.

C. Kedudukan dan Kewenaagan Kelurahan Tandes Kota Surabaya

Kelurahan lebih tepat diartikan sebagai bentuk *local state government* atau pemerintah negara pada level masyarakat lokal yang dalam praktek

⁵⁹ Sutomo Efendi, Kelurahan Tandes, *Wawancara*, 24 Maret 2022.

pemerintahannya lebih mewakili kepentingan negara ketimbang kepentingan masyarakat, ini yang barangkali membedakan posisi kelurahan sebagai perangkat terkecil pemerintahan jika dibandingkan dengan Desa yang memiliki hak otonom penuh dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahannya. Kelurahan dipimpin oleh seorang yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil, kelurahan adalah bentuk kesatuan administratif dan Lurah adalah Kepala administratif di bawah kecamatan.

Lebih lanjut mengenai konsep kelurahan diatur dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Mengenai kedudukan kelurahan berada di wilayah kecamatan yang bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota.⁶⁰

Berbicara mengenai pemerintahan daerah, dalam perspektif desentralisasi sebagai penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri atau sering juga disebut devolusi atau desentralisasi politik. Dengan demikian pelaksanaan, pengawas, monitoring dan evaluasi menjadi tanggung jawab daerah otonom. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, desentralisasi pemerintahan hanya sampai pada tingkat kecamatan.⁶¹

⁶⁰ Tim Peneliti Pusat Kajian Desa, *Keberadaan Kelurahan dalam Perspektif Undang-Undang Desa* (Denpasar: Universitas Udayana Press, 2017), 1

⁶¹ Okparizan dan Dono Septian, "Kewenangan Kelurahan Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 2 (Februari, 2017), 65.

Kelurahan merupakan wilayah administrasi yang ada di wilayah kecamatan yang dipimpin oleh seorang Lurah, kedudukan kelurahan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota yang dijelaskan dalam Pasal 120 ayat (2) menyebutkan bahwa Perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah kecamatan dan kelurahan.⁶²

Tindak lanjut dari pengaturan tentang kelurahan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Secara yuridis kedudukan institusi kelurahan mengalami perubahan yang cukup mendasar dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mana dalam Undang-Undang yang baru tersebut dinyatakan secara jelas bahwa kelurahan tidak lagi masuk sebagai bagian dari unsur perangkat daerah kabupaten/kota akan tetapi kedudukan institusi kelurahan berubah sebagai unsur perangkat kecamatan, seperti dinyatakan dengan jelas pada Pasal 229 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi kelurahan dipimpin oleh seorang kepala kelurahan yang disebut Lurah selaku perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Camat.

⁶² Muhammad Hafizh Rahyunir, "Studi Perubahan Kedudukan Kelurahan dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan di Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru", *JOM FISIP*, Vol. 5, No. 1 (April 2018), 7.

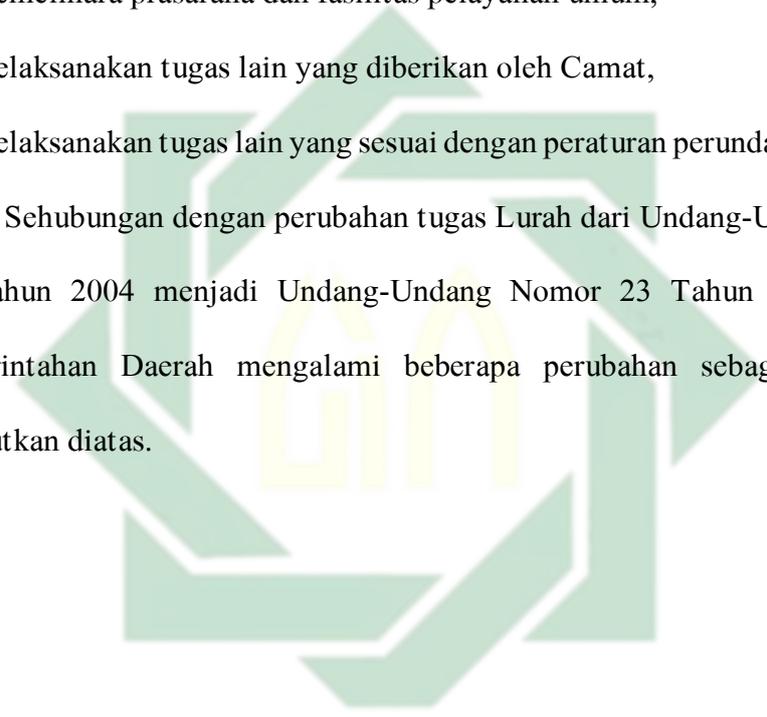
Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kedudukan institusi kelurahan pada saat ini berubah menjadi bertanggung jawab langsung kepada Camat, sehingga Lurah tidak lagi bertanggung jawab kepada Bupati/Wali Kota seperti sistem pada undang-undang sebelumnya. Kewenangan dari Kelurahan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 dapat dilihat pada Pasal 4 peraturan tersebut yakni Lurah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, urusan pembangunan dan urusan kemasyarakatan, selain tugas tersebut Lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.

Dengan demikian berdasarkan Pasal diatas dapat diketahui bahwa Lurah memiliki 2 (dua) tugas utama yaitu, menyelenggarakan urusan pemerintahan, urusan pembangunan dan urusan kemasyarakatan serta melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kewenangnya oleh Bupati/Walikota. Sedangkan fungsi Lurah dapat dilihat dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 yang mana Lurah memiliki 6 fungsi diantaranya pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, pemberdayaan masyarakat, pelayanan masyarakat, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum serta pembinaan lembaga kemasyarakatan.

Tugas Lurah berdasarkan Pasal 229 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah:

1. Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan,
2. Melakukan pemberdayaan masyarakat,
3. Melaksanakan pelayanan masyarakat,
4. Memelihara ketentraman dan ketertiban umum,
5. Memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum,
6. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat,
7. Melaksanakan tugas lain yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan perubahan tugas Lurah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengalami beberapa perubahan sebagaimana yang disebutkan diatas.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB IV
ANALISIS KEDUDUKAN PELAKSANA TUGAS LURAH DI
KELURAHAN TANDES KECAMATAN TANDES KOTA SURABAYA

A. Analisis Pengisian Jabatan Lurah Oleh Pelaksana Tugas di Kelurahan Tandes Kecamatan Tandes Kota Surabaya

Kelurahan lebih tepat diartikan sebagai bentuk *local state government* atau Pemerintah negara pada level masyarakat lokal yang dalam praktek pemerintahannya lebih mewakili kepentingan negara ketimbang kepentingan masyarakat ini yang barangkali membedakan posisi kelurahan sebagai perangkat terkecil pemerintahan jika dibandingkan dengan Desa yang memiliki hak otonom penuh dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahannya. Kelurahan dipimpin oleh seorang yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, kelurahan adalah bentuk kesatuan administratif dan Lurah adalah Kepala administratif di bawah Kecamatan.⁶³

Berbicara mengenai pemerintahan daerah, dalam perspektif desentralisasi sebagai penyerahan wewenang atau urusan Pemerintahan dari Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri atau sering juga disebut devolusi atau desentralisasi politik. Dengan demikian pelaksanaan, pengawasan, monitoring dan evaluasi menjadi tanggung jawab daerah otonom. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi pemerintahan hanya sampai

⁶³ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan dari Pusat ke Daerah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), 187.

pada tingkat Kecamatan. hal ini mendudukan posisi kelurahan yang sebelumnya sebagai perangkat daerah yang bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota justru dicabut dan kedudukanya tidak terpisah dari perangkat Kecamatan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, Pemerintahan Kelurahan yang sebelumnya sebagai perangkat daerah memiliki kewenangan atributif berubah sifatnya sebagai delegatif berdasarkan tindakan Camat dalam melimpahkan kewenangan Pemerintahan di level unit kerjanya.

Pergeseran kewenangan Lurah dapat dilihat dalam Pasal 208 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa Kepala Daerah dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibantu perangkat daerah, selanjutnya menurut Pasal 209 ayat (2) menyebutkan bahwa perangkat daerah Kabupaten.Kota terdiri dari:⁶⁴

1. Sekretariat Daerah,
2. Sekretariat DPRD,
3. Inspektorat,
4. Dinas,
5. Badan dan,
6. Kecamatan.

Posisi kelurahan tidak lagi terlihat sebagai perangkat Daerah, tugas, fungsi serta kewenangan Lurah diberikan oleh Kecamatan sebagai perangkat daerah terendah di Pemerintahan. Kedudukan kelurahan ini kemudian

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

berimplikasi terhadap posisi jabatan Lurah. Menurut Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 menyebutkan bahwa kelurahan sebagai perangkat kecamatan yang mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kelurahan yang dipimpin oleh Lurah.

Selain melaksanakan tugas dan fungsi dalam menyelenggarakan pemerintahan di wilayah kelurahan tersebut, Lurah juga dibantu oleh perangkat kelurahan untuk melaksanakan tugas-tugas yang diberikan oleh Camat. Lurah sebagai pemegang jabatan tertinggi di wilayah kelurahan ditunjuk dan diberhentikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota melalui usulan dan rekomendasi dari Camat. Secara detail Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 menyebutkan persyaratan Lurah adalah sebagai berikut:⁶⁵

1. Persyaratan dan pengangkatan lurah dilaksanakan dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN),
2. Lurah berasal dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Selain persyaratan sebagaimana dimaksud diatas, Pegawai Negeri Sipil harus mempunyai kemampuan teknis di bidang administrasi pemerintahan dan memahami sosial budaya masyarakat setempat.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) menyebutkan bahwa masa kerja sebagai kepala kelurahan dan perangkat kelurahan dihitung penuh sebagai masa kerja untuk penetapan pensiun. Untuk jabatan Lurah sendiri diatur dalam Pasal 3 ayat

⁶⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan.

(1) yang bisa diangkat dan dilantik menjadi kelurahan adalah dalam pangkat pengatur Muda golongan 11/a. Berdasarkan hal tersebut jabatan Lurah tidak memiliki batas waktu tertentu tetapi tergantung jabatan kepegawaian dan masa pensiun, sehingga sewaktu-waktu bisa diberhentikan dan diganti oleh atasan ketika terjadi situasi tertentu baik mutasi, promosi maupun pensiun.⁶⁶

Dalam hal terjadi kekosongan jabatan atau pejabat yang tidak dapat melaksanakan tugas/terdapat kekosongan pejabat karena berhalangan sementara atau berhalangan tetap, dan untuk tetap menjamin kelancaran pelaksanaan tugas, maka pejabat pemerintahan di atasnya agar menunjuk pejabat lain di lingkungannya sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas. Pelaksana Harian dan pelaksana tugas tidak perlu dilantik atau diambil sumpahnya sebagaimana pelatihan dan pengambilan sumpah pejabat definitif, begitu pula dalam hal penunjukan pegawai negeri sipil ditunjuk sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas tidak perlu di tetapkan dengan keputusan melainkan cukup dengan surat perintah dari pejabat pemerintahan lebih tinggi yang memberikan mandat.

Adapun kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas pada aspek kepegawaian antara lain meliputi:

1. Melaksanakan tugas sehari-hari pejabat definitif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan,
2. Menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja pegawai,
3. Penetapan surat kenaikan gaji berkala,

⁶⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan.

4. Menetapkan cuti selain cuti di luar tanggungan negara dan cuti yang akan dijalankan di luar negeri,
5. Menetapkan surat tugas/suorat perintah pegawai,
6. Menjatuhkan hukuman disiplin pegawai tingkat ringan,
7. Menyampaikan usul mutasi kepegawaian kecuali perpindahan antar instansi,
8. Memberikan izin belajar, dan
9. Mengusulkan pegawai untuk mengikuti pengembangan kompetensi.

Adapun untuk lama masa jabatan pelaksana tugas paling lama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang paling lama 3 (tiga) bulan, masa jabatan tersebut lebih singkat dibandingkan dengan penunjukan pejabat sementara dalam pemerintahan desa yaitu selama 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang satu kali dalam masa 6 (enam) bulan berikutnya terhitung sejak tanggal pelantikan.

Kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas diatur dalam Pasal 14 ayat (1), ayat (2) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan antara lain ditentukan bahwa: Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh mandat apabila, ditugaskan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan di atasnya dan merupakan pelaksana tugas rutin. Pejabat yang melaksanakan tugas rutin terdiri atas, pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara dan pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tidak berwenang melalui mandat tidak berwenang mengambil

keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi kepegawaian dan alokasi anggaran. Dalam penjelasannya dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan keputusan dan atau tindakan yang bersifat strategis adalah keputusan dan atau tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintahan, yang dimaksud dengan perubahan status hukum kepegawaian adalah melakukan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai.⁶⁷

Pembatasan tersebut juga senada jika kita lihat dalam konteks kekuasaan pejabat sementara seorang kepala Desa menurut Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang mana tidak semua wewenang kepala desa definitif bisa dijalankan oleh pejabat kepala Desa. Beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan itu khususnya dalam hal yang membuat kebijakan bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan kepala desa sebelumnya.⁶⁸

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa meskipun secara legalitas Pejabat harian atau pelaksana tugas menduduki jabatan sebagai Lurah namun kewenangan yang dimilikinya terbatas dan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini dilakukan untuk meminimalisir kemungkinan terjadi *abouse of power* dan ketindak sinkronan program kerja

⁶⁷ Okparizan, "Kewenangan Kelurahan Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 2 (Februari, 2017), 12.

⁶⁸ Restu Firdana, "Analisis Pelaksana Tugas Pejabat (PJS) Kepala Desa di Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2014", *JOM FISIP*, Vol. 3, No. 1 (Februari, 2016), 9.

antara Lurah definitif dengan Pejabat sementara sehingga dalam waktu secepatnya perlu adanya pengangkatan dan pelantikan lurah definitif.

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh dari beberapa koresponden, dapat ditarik sebuah benang merah sebagai berikut, bahwa jabatan pelaksana Tugas yang dijabat oleh Djatmiko, S.H selaku juga Lurah definitif di Kelurahan Karangpoh yang secara letak geografis berbatasan dengan Kelurahan Tandes, menggantikan Lurah definitif sebelumnya yaitu Agus Suyono. Menurut pemaparan data yang diperoleh Djatmiko telah menjabat sebagai Plt. Kelurahan tandes selama lebih dari 1 tahun (12 bulan). Adapun untuk lama masa jabatan pelaksana tugas paling lama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang paling lama 3 (tiga) bulan, sehingga pada dasarnya peraturan menghendaki dalam tempo waktu enam bulan sejak diangkat pelaksana tugas, pejabat terkait dalam hal ini Bupati/Walikota harus melantik pejabat definitif Kelurahan.

Namun kalau kita lihat berdasarkan wawancara dengan perangkat Kelurahan, ada alasan kenapa Walikota belum juga mengangkat dan melantik pejabat definitif di Kelurahan Tandes, dikarenakan kondisi Pandemi Covid-19 yang masih mencengkam sehingga fokus dan konsentrasi dari Pemerintah Kota Surabaya diarahkan untuk penanganan dan pencegahan pandemi covid-19. Mereka lupa bahwa kelurahan merupakan satuan terkecil dari pemerintahan daerah dibawah kecamatan yang menjadi ujung tombak dari pelaksanaan pelayanan publik di tingkat kabupaten/Kota, apalagi berdasarkan kebijakan yang diambil oleh Eri Cahyadi bahwa semua pelayanan publik sekarang diarahkan

kepada tingkat kecamatan dan dari kecamatan kemudian membagikan delegasi kepada kelurahan untuk melaksanakan tugas pembantuan tersebut.

Itu artinya apa, bahwa program-program yang disusun oleh pemerintahan Kabupaten/Kota dalam penanganan pandemi Covid-19 justru tergantung dari efektivitas pelaksanaan di tingkat kelurahan, sehingga jika kondisinya demikian, dengan terjadinya kekosongan jabatan yang disebabkan jabatan pelaksana tugas daluwarsa. Maka akan berimplikasi pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, hal ini dapat dilihat dari beberapa koresponden yang kami wawancarai bahwa mereka mengatakan kondisi semacam ini pasti akan berimplikasi pada permasalahan-permasalahan dibidang pelayanan publik.

B. Analisis *Fiqh Siyāsah* Mengenai Pengisian Jabatan Lurah Oleh Pelaksana Tugas

Kepemimpinan merupakan suatu proses untuk dapat mempengaruhi pikiran, perasaan, dan perilaku orang lain, baik dalam bentuk individu maupun kelompok untuk mencapai tujuan tertentu. Proses mempengaruhi tersebut dapat berlangsung meskipun tidak ada ikatan-ikatan yang kuat dalam suatu organisasi, karena kepemimpinan lebih menitikberatkan pada fungsi bukan pada struktur. Sedangkan dalam istilah hukum Islam pemimpin dikonotasikan dengan istilah *khalifah*, amir atau *imāmah*, yaitu seseorang yang menggantikan tempat orang lain dalam beberapa persoalan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemimpin berarti pengganti telah berkembang menjadi titel atau gelaran bagi pemimpin tertinggi masyarakat muslim.⁶⁹

⁶⁹ Al-Khalidi Mahmud, *Baiat dalam Perspektif Pemikiran Politik Islam* (Bangil: al-Izzah, 2002), 19.

Sedangkan menurut al-Taftazani yang telah dikutip oleh Dhiauddin Rais, dalam bukunya yang berjudul Teori Politik Islam mengatakan bahwa *imāmah* didefinisikan sebagai pemimpin umum dalam urusan dunia dan agama. Sebagai *khalifah* atau wakil dari Nabi Muhammad Saw. Definisi tersebut tidak jauh berbeda dengan definisi yang disampaikan oleh al-Mawardi dia juga menghimpun urusan agama dan dunia pada kata *imāmah* (pemimpin). Pemimpin dalam Islam secara umum tidak jauh berbeda dengan pemimpin pada umumnya. Artinya bahwa prinsip-prinsip pemimpin dalam Islam terdapat persamaan dengan prinsip pemimpin pada umumnya.

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa mendirikan sebuah negara adalah suatu hal yang wajib dilakukan menurut logika akal manusia. Hal ini di karenakan setiap manusia adalah makhluk sosial yang saling membutuhkan antara satu sama lain. Oleh sebab itu di dalam membentuk sebuah komunitas masyarakat haruslah ada seorang pemimpin yang mengatur kehidupan mereka.⁷⁰ Nabi bersabda:

Ketika tiga orang berpergian maka hendaklah satu orang diantara mereka diangkat menjadi pemimpin (HR. Abi Daud).

Hal ini didasarkan pada firman Allah Swt, Surat an-Nisa' ayat 59 yaitu:

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

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah RasulNya, dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu. Maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Quran) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari akhir,

⁷⁰ Wahbah al-Zuhaili, *Nizhamu Islam* (Libanon: Beirut, 1993), 172.

yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya (QS. an-Nisa: 59).⁷¹

Ibnu Katsir dalam kitab tafsirnya mengatakan bahwa yang dikehendaki dari ulil amri pada ayat diatas adalah umum untuk seluruh para pemimpin baik penguasa pemerintah ataupun para ulama. Sebagaimana dalam Hadits Nabi Saw, “Siapa yang mati sedangkan ia tidak dalam kekuasaan baiat khallifah maka dia mati secara jahiliyah (HR. Thobaroni). “Siapa mati dan ia tidak memiliki imam (pemimpin) maka ia mati secara jahiliyah (HR. Ibnu Hibban).

Berdasarkan dalil diatas dapat dikemukakan bahwa menunjuk dan seorang amir/imam (pemimpin) hukumnya adalah wajib. Imam mawardi lebih lanjut mengatakan bahwa hukum menunjuk seorang pemimpi dalam suatu kelompok masyarakat (negara) adalah wajib kifayah sehingga jika ada sebagian penduduk negeri tersebut telah melakukan maka kewajiban atas penduduk yang lain telah gugur.⁷² Hal ini sebagaimana yang dilakukan oleh para sahabat setelah wafatnya Nabi Muhammad Saw, dalam hal suksesi kepemimpinan umat Islam.

Pada masa khilafah islam berkuasa, negeri terbagi menjadi beberapa daerah administratif yang dinamakan dengan istilah *wilayah* atau disebut juga dengan daerah provinsi. Setiap daerah provinsi terbagi lagi menjadi beberapa daerah adminitratif yang disebut daerah kabupaten (*imalah*). Setiap orang yang memimpin *imāmah* dinamakan *amil* atau *hakim* sedangkan orang yang memimpin *wilayah* dinamakan *wali*, Setiap daerah kabupaten terbagi lagi

⁷¹ Depag RI, *al-Quran dan Terjemahnya* (Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Penafsir al-Quran, 1971), 187.

⁷² Wahyu Abdul Jafar, “*Imāmah* dalam Perspektif Kemaslahatan Rakyat”, *Jurnal al-Imārah*, Vol. 2, No. 1 (Februari, 2017), 61.

menjadi beberapa daerah administratif yang disebut daerah kecamatan (*qashabah*), dan setiap kecamatan terbagi lagi menjadi beberapa bagian kecil yang disebut dengan hayyu atau disebut juga dengan desa atau kampung. *Qashabah* atau *hayyu* dipimpin oleh orang yang disebut dengan *mudir* atau pengelola, adapun tugas dari *mudir* adalah untuk menjalankan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi.

وَالَّذِينَ يَقُولُونَ رَبَّنَا هَبْ لَنَا مِنْ أَزْوَاجِنَا وَذُرِّيَّاتِنَا قُرَّةَ أَعْيُنٍ وَاجْعَلْنَا لِلْمُتَّقِينَ إِمَامًا

Dan orang yang berkata: Ya Tuhan kam, anugrahkanlah kepada kami, isteri-isteri kami, dan keturunan kami sebagai penyenang hati kami, dan jadikanlah kami imam bagi orang-orang yang bertaqwa (QS. Al-Furqan, 74).

Pada ketatanegaraan Islam terdapat sebuah konsep yang disebut dengan kekuasaan *imārah*, *imārah* dipimpin oleh seseorang yang dinamakan *amir*, *amir* merupakan kata turunan dari kata *Amira* yang memiliki arti *amir*. Maka dari itu amir di sini dimaknai sebagai pemimpin.

Dalam hadis-hadis nabi banyak yang menggunakan kata *amir*, bentuk amir disebut dalam hadis kurang lebih sebanyak 40 kali, dan pada bentuk umara kurang lebih disebut sebanyak 24 kali. Apabila dicermati dengan sepenuhnya, hadis-hadis nabi tersebut secara tidak langsung menggambarkan pentingnya peranan pemimpin dalam menjalani kehidupan bermasyarakat serta pemimpin yang sungguh-sungguh memperjuangkan kepentingan rakyatnya.⁷³

Dalam setiap sistem pemerintahan, terdapat metode dan mekanisme dalam pengangkatan dan pemberhentian pemimpin. Metode tersebut erat

⁷³ Ali Hasjmy, *Dimana Letaknya Negara Islam* (Surabaya: Bina Ilmu, 1984), 28.

kaitanya dengan konsep kedaulatan (*al-siyādah*) dan kekuasaan (*al-sultan*). Kedaulatan berkaitan dengan otoritas pembuat hukum yang harus ditaati seluruh warga negara. Sedangkan kekuasaan berkenaan dengan pihak yang menjadi pelaksana dan penegak hukum. Bagi umat Islam, tidak ada pilihan lain selain meyakini bahwa menjalankan syariat Islam merupakan bagian dari menjalani aturan agama secara kaffah. Saat ini banyak terungkap keinginan untuk menegakan syariat Islam di berbagai tempat di seluruh Indonesia. Memilih pemimpin secara hukum syariah juga merupakan keinginan umat Islam.

Prosedur pengangkatan dan pembaitan *khalifah* dapat dilaksanakan dalam bentuk yang berbeda-beda. Prosedur ini sebagaimana pernah dipraktikkan oleh al-Khulafa' al-rasyidin. Mereka adalah Abu Bakar, Umar bin Khattab, Utsman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib yang mana seluruh sahabat diam dan menyetujui tatacara itu. Padahal tata cara ini termasuk dalam perkara yang harus diingkari seandainya bertentangan dengan syariah. Sebab, perkara tersebut berkaitan dengan perkara terpenting yang menjadi sandaran keutuhan institusi kaum Muslim dan kelestarian pemerintahan yang melaksanakan hukum Islam.

Menurut Suyuti Pulungan Nabi tidak pernah mengajarkan model pengangkatan pemimpin, Nabi hanya mengajarkan bagaimana musyawarah (*syuro*) di wujudkan untuk menyelesaikan suatu perkara. Dalam sistem pemerintahan Islam (*khilafah/imāmah*), jabatan *khalifah* tidak memiliki periode masa tertentu, sebagaimana dalam sistem republik. Namun, tidak berarti bahwa *khalifah* tidak bisa diberhentikan kapan saja. Sebab, ada hal-hal atau keadaan

yang mengharuskan *khalifah* diberhentikan. Dalam *siyasah dusturiyah* yang menjadi *ficu interest* pembahasannya adalah tentang ikhwal pemimpin dan kekuasaan (*al-siyādah*), sehingga Islam sangat komprehensif dalam membahas masalah pemimpin. Kekosongan tampuk kepemimpinan dalam Islam harus segera diingkari dan dihindari karena dapat menyebabkan urusan agama dan kaum muslim terlantar

Menurut ketentuan syariat Islam, bahwa seorang pemimpin adalah wakil dan abdi rakyat yang bertugas menjalankan hukum Allah dan memimpin umat dalam batasan ajaran Islam. Pemimpin dalam Islam (*khalifah*/amir) memiliki tugas yang bersifat tetap, selama umat Islam masih ada. Karena jabatannya sebagai wakil umat tiada batas dengan waktu, tetapi harus sepanjang umur *khalifah* dan selama dia masih sanggup serta tidak melakukan hal-hal yang mengharuskan dia dipecat. *khalifah* sendiri boleh meminta berhenti jika dia merasa tidak sanggup lagi atau ada alasan-alasan lain. Demikian pula rakyat kapan saja boleh memecat *khalifah* apabila dilihatnya telah berubah dari keadaan semula. Menurut Abu Hasan al-Mawardi, bahwa berubahnya keadaan *khalifah* adakalanya dengan sebab rusak syarat-syarat keadilan maupun cedera anggota tubuh.⁷⁴

Sedangkan pada kondisi *khalifah* berhalangan sementara atau tetap kedudukannya tidak boleh digantikan oleh *washiy* (orang yang diberi wasiat pemerintahan) atau wakil, sebab akad khilafah telah terwujud pada dirinya, dan

⁷⁴ Mukhtar, "Ali Hasjmy dan Konsep Kekuasaann dalam Islam", *al-Ijtima'i-International Journal of Government and Social Science*, Vol. 3 ,67.

tidak boleh seorangpun menggantikan kedudukannya. Dengan demikian konsep pelaksana tugas dalam Islam hanya berlaku seperti halnya pelaksana harian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak berlaku seperti halnya pelaksana tugas sementara yang menjabat dalam rentang waktu yang sangat lama seperti halnya yang terjadi pada Pelaksana Tugas Sementara Lurah Tandes Kota Subrabaya, yakni menjabat selaku pelaksana tugas (waliy) selama kurang lebih 1 tahun. Begitu pula dalam hal kewenangan tentu mengandung perbedaan yang sangat mendasar dan mendalam.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka jabatan *imāmah* (pemimpin) dalam Islam merupakan suatu hal yang mutlak, artinya dalam kondisi apapun sebuah kekuasaan tidak boleh ditinggalkan tanpa adanya seorang pemimpin. Imam sebagai simbol perwujudan dalam sebuah kekuasaan tidak bisa digantikan oleh jabatan yang lain, hal itu juga berkaitan hak dan kewajiban yang melekat dalam jabatannya. Kekosongan sebuah jabatan berarti juga menandakan keruntuhan sebuah kekuasaan, hal ini dapat dilihat dalam sejarah umat Islam dimasa dinasti Umayyah maupun Abbasiyah.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kelurahan dipimpin oleh seorang yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, Lurah diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota melalui usul dari Camat. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) masa kerja sebagai kepala kelurahan dan perangkat kelurahan dihitung penuh sebagai masa kerja untuk penetapan pensiun. Dalam hal terjadi kekosongan, maka pejabat pemerintahan di atasnya agar menunjuk pejabat lain di lingkungannya sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas. Adapun untuk lama masa jabatan pelaksana tugas paling lama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang paling lama 3 (tiga) bulan, berdasarkan Surat Edaran Nomor 1/SE/1/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepagawaian. Bahwa dalam kasus yang ada di Kelurahan Tandes yang ditunjuk pelaksana tugas yaitu Djatmika Oetman, S.H telah menjabat selama 1 tahun sehingga hal tersebut tidak dapat dibenarkan.
2. Menurut ketentuan syariat Islam, bahwa seorang pemimpin adalah wakil dan abdi rakyat yang bertugas menjalankan hukum Allah dan memimpin umat dalam batasan ajaran Islam. Pemimpin dalam Islam (khalifah/amir) memiliki tugas yang bersifat tetap, selama umat Islam masih ada. Karena jabatannya sebagai wakil umat tiada batas dengan waktu. Sedangkan pada kondisi *khalifah* berhalangan tetap kedudukannya tidak boleh digantikan oleh *washiy* (orang yang diberi wasiat pemerintahan) atau wakil, sebab akad khilafah

telah terwujud pada dirinya, dan tidak boleh seorangpun menggantikan kedudukannya.

B. Saran

Kelurahan sebagai salah satu pusat pemerintahan yang ada di daerah terkecil, memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan publik sebagaimana yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Segala tindakan yang diambil sudah seharusnya didasarkan pada aspek hukum. Tidak terkecuali mengenai pengisian jabatan Lurah. Ketika kemudian muncul sebuah problem bahwa jabatan lurah tandes mengalami kekosongan jabatan maka sudah seharusnya pejabat atasnya dalam hal ini Walikota untuk segera mengangkat dan melantik Lurah Tandes definitif yang baru. Apalagi kemudian telah ditunjuk pelaksana tugas yang sudah menjalankan masa jabatannya lebih dari 6 bulan sebagaimana batas maksimal yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Kondisi kekosongan jabatan dalam Islam sendiri juga secara jelas disebutkan bahwa seorang imam (pemimpin) menjadi sebuah simbol kekuasaan, dimana runtuhnya marbah dan jabatan imam akan meruntuhkan pula kekuasaannya. Sehingga sudah seyogyanya untuk dilakukan suksesi sesuai dengan apa yang di contohkan oleh Rasulullah dan para sahabatnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Astomo, Putra. Penerapan Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 64, 2014..
- Basyir, Ahmad Azhar. *Reffleksi atas Persoalan Keislaman: Seputar Fildafat, Hukum Politi dan Ekonomi*. Bandung: Mizan, 1994.
- C.S.T, Kansil. *Desa Kita: dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Depag RI. *al-Quran dan Terjemahannya*. Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Penafsir al-Quran, 1971.
- Djazuli. *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah/*. Jakarta: Prenada Media Group, 2018.
- Fachruroji, Moch. “Trilogi Kepemimpinan Islam: Analisis Teoritik terhadap Konsep Khilafah, *Imāmah* dan *Imārah*”. *Jurnal Ilmu Dakwah*, Vol. 4, No. 12. Juli-Desember, 2008.
- Falah, Muhammad Nailul. “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Kudus
- Falah, Muhammad Nailul. “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Kudus Periode 2013-2018 (Tinjauan Yuridis atas Pasal 89 Undang-Undang No 23 Tahun 2014)” (Skripsi--Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2017).
- Firdana, Restu. “Analisis Pelaksana Tugas Pejabat (PJS) Kepala Desa di Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2014”. *JOM FISIP*, Vol. 3, No. 1. Februari, 2016.
- Firdaus, A.N. *Kepemimpinan Khalīfah Umar bin Abdul Aziz*. Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya, 2000.
- Hasjmy, Ali. *Dimana Letaknya Negara Islam*. Surabaya: Bina Ilmu, 198.
- HAW, Widjaya. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2005..
- Iqbal Muhammad. *Fiqh Siyāsah Kontekstual Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Yofa Mulia Offset, 2007.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: KENCANA, 2016.

- Istianto. *Manajemen Pemerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2011.
- Jafar, Wahyu Abdul. “*Imāmah dalam Perspektif Kemaslahatan Rakyat*”. *Jurnal al-Imārah*, Vol. 2, No. 1. Februari, 2017.
- Khalid, Farid Abdul. *Fiqh Politik Islam*. Jakarta: Kencana, 2005
- Mahmud, (al) Khalidi. *Baiat dalam Perspektif Pemikiran Politik Islam*. Bangil: al-Izzah, 2002.
- Mahmud. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: Pustaka Setia, 2011.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- Maqardi, (al). *al-Ahkam al-Sultaniyah*. Birut: Dar al-Fikr, tt..
- Masruhan. *Metode Penelitian Hukum*. Surabaya: Hilal Pustaka, 2013.
- Maududi, (al) Abu al-A’la. *Islamic Law and Constitution*. Lahore: Islamic Publication, 1975..
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Mukhtar. “Konsep Kekuasaan dalam Islam”. *al-Ijtima’i-International Journal of Government and Social Science*, Vol. 3. 2017.
- Nadzir, Muhammad. *Metode Penelitian*. Jakarta: Bumi Aksara, 2007.
- Nasution. *Metode Research*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Nugraha, Dicky Adi Setya. “Kekosongan Jabatan Perangkat Desa dalam Perspektif UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa dan *Fiqh Siyāsah* (Studi Di Desa Pandowokumpul Kecamatan Sukorame Kabupaten Lamongan)” (Skripsi--Institut Agama Islam Negeri Tulungagung, 2020).
- Nurboko, Chalid. *Metode Penelitian*. Jakarta: Aksara, 1997.
- Nurcholis, Hanif. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011.
- Okparizan dan Dono Septian. “Kewenangan Kelurahan Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 2. Februari, 2017.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan.
- Pipin Syarifin dan Deddah Subaedah. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Pustaka Quraisy, 2005.
- Pulungan, Suyuthi. *Fiqh Siyāsah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

- Rahman, Taufiq. *Moralitas Pemimpin dalam Perspektif al-Quran*. Bandung: Pustaka Setia, 1999.
- Rahman, Ulilamrir. “Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah (Studi Kasus Provinsi DKI Jakarta Periode 2017-2022)” (Skripsi-Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2020).
- Rahyunir, Muhammad Hafizh. “Studi Perubahan Kedudukan Kelurahan dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan di Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru”. *JOM FISIP*, Vol. 5, No. 1. April 2018.
- Rais, Muhammad Dhiauddin. *Teori Politik Islam*. Jakarta: Gema Insani, 2001..
- Saebani, Beni Ahmad. *Fiqh Siyāsah Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad Saw Hingga al-Khulafah al-Rashidin*. Jakarta: CV Pustaka Setia, 2014.
- Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan dari Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Sinn, Ahmad Ibrahim Abu. *Manajemen Syariah Sebuah Kajian Historis dan Kontemporer*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara*. Jakarta: UII Press, 1990.
- Sujamto. *Cakrawala Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 1993.
- Supriyadi, Dedy. *Perbandingan Fiqh Siyāsah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004.
- Surajuddin. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.
- Surat Edaran Nomor 1/SE/1/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepagawain.
- Syafiie, Inu Kencana. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Reflika Aditama, 2010.
- Syariati, Ali. *Ummah dan Imāmah*. Jakarta: Pustaka Hidayah, 1989.
- T.M. Aziz. “Ulama dan Rakyat: Konsepsi Kedaulatan dalam Wacana Politik Syiah Kontemporer”. *Jurnal al-Huda*, Vol. 1, No. 2 (2000).
- Tamwif, Irfan. *Metode Penelitian*. Surabaya: UINSA Press, 2014.
- Tarsito. *Pemerintah dan Perintah*. Bandung: Media Group, 1978.
- Thoyib I.M dan Sugiyanto. *Islam dan Pranata Sosial Masyarakat*. Bandung: Remaja Roesdakarya, 2002.
- Tim Peneliti Pusat Kajian Desa. *Keberadaan Kelurahan dalam Perspektif Undang-Undang Desa*. Denpasar: Universitas Udayana Press, 2017.

Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Willy. D.S. Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika. 2016.

Zuhaili (al), Wahbah. *Nizhamu Islam*. Libanon: Beirut, 1993.

Endri (staff Pelayanan Kependudukan Kelurahan Tandes), Wawancara, Surabaya, 28 Oktober 2021.

Yanuar Adi Pratama (staff Pelayanan Kependudukan Kelurahan Tandes), Wawancara, Surabaya, 28 Oktober 2021.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A