

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam sistem hukum Indonesia, diketahui bahwa kajian hukum tata negara sebagai norma hukum atau kajian yang mengacu pada proses berjalannya suatu sistem negara, hukum tata negara ini dimaksudkan untuk memudahkan dan membimbing pelaksanaan sistem negara untuk menciptakan keamanan dan ikut serta dalam penyelenggaraan negara. Konsep dasar hukum tata negara adalah hukum yang mengatur tentang penyelenggaraan kekuasaan suatu negara dan segala aspek yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara ini.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, Otonomi yang berarti kebebasan untuk menentukan nasibnya masing-masing. Pemutusan nasib sendiri ini adalah hal dan juga pilihan setiap warga masyarakat tanpa melirik status politik internasional atau kawasan yang mereka diami. Keyakinan itu hanya berfungsi bagi masyarakat di berbagai wilayah yang belum bebas secara politik, nasib yang dilakukan baik secara di dalam atau diluar. Secara di dalam yang berarti warga dalam satu negara yang berkuasa maupun yang masih bergantung pada negara, mempunyai hak untuk memastikan kebijakan sosial, ekonomi, dan budaya. Masyarakat bebas memastikan status politik dan juga bebas menyusul pembangunan ekonomi, sosial dan kebudayaannya sendiri.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, maka salah satu tugas Pemerintah daerah adalah penataan birokrasi.

Untuk menata kelembagaan pemerintahan daerah perlu ditata kelembagaan daerah dan dalam ukuran dan gelar sesuai dengan kebutuhan kotamadya untuk memudahkan penyelenggaraan dan pengendalian dengan pengaruh personel dan dana yang diciptakan oleh lembaga tersebut. Instruksi yang dimaksud di sini sebagian besar mengacu pada “pembuatan seragam”,

namun regulasi/peraturan tersebut menjadi contoh bagi daerah dalam menyiapkan perangkat daerahnya. Ini harus terjadi agar organisasi mesin regional yang terbentuk benar-benar efektif.

Sebelum adanya Peraturan Walikota Bandung No. 1407 Tahun 2006 telah ada Peraturan Daerah Kota Bandung No. 06 Tahun 2006 Tentang Pemekaran dan Pembentukan Wilayah Kerja Kecamatan dan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung. Pada Perda Kota Bandung No. 06 Tahun 2006 ini berisi tentang pemekaran kecamatan dan kelurahan yang ada di wilayah Kota Bandung.

Pada Perwal Kota Bandung Nomor 1407 Tahun 2016 Tentang kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan di Lingkungan pemerintahan Kota Bandung di Bab IV Kelurahan dan ada di bagian tiga tugas dan Fungsi Lurah.

Tugas dan fungsi lurah terdapat dalam Pasal 15 Peraturan Walikota Kota Bandung No. 1407 Tahun 2016 yang didalamnya terdapat beberapa poin yang bisa menjadi tolak ukur dalam menjalankannya.

Kelurahan adalah wilayah administrasi Wilayah Indonesia dalam pemekaran dan diperintah oleh Lurah. Lebih jelasnya pengertian kelurahan diatur dalam pasal 1 angka 5 PP 73 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa kelurahan merupakan wilayah kerja lurah karena aparatur pemerintah/kota berada dalam wilayah kerja pemekaran. Tentang letak rumpun dalam wilayah kelurahan yang bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui camat.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Lurah berpedoman pada Pasal 15, yaitu:

- a. Melaksanakan kegiatan pemerintahan;
- b. Pemberdayaan masyarakat;
- c. Pelayanan kepada masyarakat;
- d. Memelihara ketenteraman dan ketertiban umum;
- e. Pemeliharaan prasarana dan pekerjaan pelayanan umum; dan

f. Pengembangan organisasi masyarakat, dll<sup>1</sup>

Kelurahan Cipadung Kecamatan Cibiru merupakan salah satu bagian wilayah pemerintah Kota Bandung dengan memiliki luas lahan sebesar 105 Ha.

Menurut pengamatan sementara peneliti yang terjadi di Kelurahan Cipadung peran dari Lurah dalam melaksanakan Pelayanan Masyarakat pada Pasal 15 Peraturan Walikota No. 1407 tahun 2016 Kota Bandung yang diantaranya Menyalurkan Bantuan Sosial sesuai dengan mandat Undang-Undang yaitu pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ruang lingkup pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pada kenyataannya warga Kelurahan Cipadung kurang merasakan manfaat.

Dalam hal infrastruktur jalan warga di salah satu RW di Kelurahan Cipadung merasakan manfaatnya yang cukup untuk masyarakatnya. Dan ada beberapa wilayah yang masih belum sepenuhnya merasakan manfaat dari pembangunan ini dikarenakan masih banyak jalan yang tergenang oleh air diakibatkan hujan yang terus terjadi beberapa waktu lalu dan juga banyaknya batu-batu koral yang masih berserakan. Dan cukup banyak juga jalan yang sampai saat ini belum dilakukan aspal atau pengecoran, atau bahkan sudah di cor namun tidak bertahan cukup lama.

Pemerintahan Kelurahan bisa lebih menelaraskan sebagai salah satu dari pemerintahan supaya bisa menjadikan fungsinya dengan baik juga memberikan partisipasi yang real bagi proses pembangunan. Pembangunan yang dilakukan di desa atau kelurahan adalah sebuah pewujudan pembangunan nasional. Guna menunjang pembangunan di Kelurahan, peran pemerintah Kelurahan serta andil seluruh masyarakat sangat dipentingkan. Pemerintah Kelurahan yang merupakan penggelar dan juga penanggungjawab

---

<sup>1</sup> Pasal 15 Peraturan Walikota No.1407 Tahun 2016 Kota Bandung Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Kerja Kecamatan dan Kelurahan di Lingkungan pemerintah Kota Bandung

atas terjadinya pelaksana pemerintahan dan pembangunan yang ada disekitarnya.

Siyasah Dusturiyah adalah bagian dari Siyasah Fiqh yang membahas hal-hal yang berkaitan dengan perundang-undangan negara. Bagian itu meliputi konsep ketatanegaraan (konstitusi negara dan sejarah legislasi negara), peraturan perundang-undangan (legislasi), lembaga demokrasi, dan siura yang merupakan pilar-pilar penting legislasi.<sup>2</sup> Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan memenuhi kebutuhan manusia.

Masalah dengan fikih siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu sisi dengan rakyatnya dan lembaga masyarakatnya di sisi lain. Oleh karena itu, dalam fikih siyasah dusturiyah pada umumnya terbatas hanya membahas peraturan-peraturan dan undang-undang yang diwajibkan oleh urusan negara sesuai dengan prinsip-prinsip agama, dan itu tentang realisasi kemaslahatan manusia dan pemenuhan kebutuhan mereka.<sup>3</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka masalah penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Realisasi dari Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Lurah dalam Pasal 15 Peraturan Walikota Bandung No. 1407 Tahun 2016 di Kelurahan Cipadung?
2. Bagaimanakah Faktor Penghambat dan Faktor Pendukung dari Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Lurah di Kelurahan Cipadung dalam kepemimpinannya di Masyarakat?

---

<sup>2</sup> Muhammad Iqbal, *Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014) h. 177

<sup>3</sup> H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana) h. 47

3. Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Realisasi dari Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Lurah dalam Pasal 15 Peraturan Walikota Bandung No. 1407 Tahun 2016 di Kelurahan Cipadung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana Realisasi Pelaksanaan dari Tugas dan Fungsi Lurah dalam Pasal 15 Peraturan Walikota Bandung No. 1407 Tahun 2016 di Kelurahan Cipadung
2. Untuk mengetahui apa saja Faktor Penghambat dan Faktor Pendukung dari Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Lurah di Kelurahan Cipadung dalam kepemimpinannya di Masyarakat.
3. Untuk mengetahui bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Realisasi dari Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Lurah dalam Pasal 15 Peraturan Walikota Bandung No. 1407 Tahun 2016 di Kelurahan Cipadung

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian yang akan penulis lakukan adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritis diharapkan dapat memberikan masukan terhadap ilmu pengetahuan hukum yaitu Hukum Tata Negara, khususnya Realisasi dari Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Lurah dalam Pasal 15 Peraturan Walikota Bandung No. 1407 Tahun 2016 di Kelurahan Cipadung Berdasarkan Siyasah Dusturiyah .
2. Kegunaan praktis, adapun manfaat penelitian ini khususnya bagi penulis sendiri adalah untuk melatih diri dan kemampuan penulis dalam mengembangkan wawasan dan pengetahuan. Dan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan masukan dalam Realisasi

dari Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Lurah dalam Pasal 15 Peraturan Walikota Bandung No. 1407 Tahun 2016 di Kelurahan Cipadung Berdasarkan Siyasah Dusturiyah. Adapun manfaat penelitian ini untuk pemerintah terkait Realisasi dari Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Lurah dalam Pasal 15 Peraturan Walikota Bandung No. 1407 Tahun 2016 di Kelurahan Cipadung Berdasarkan Siyasah Dusturiyah. Dan Manfaat untuk masyarakat terhadap Realisasi dari Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Lurah dalam Pasal 15 Peraturan Walikota Bandung No. 1407 Tahun 2016 di Kelurahan Cipadung Berdasarkan Siyasah Dusturiyah.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Peraturan Daerah yang menjelaskan terkait Kelurahan ada pada Peraturan Daerah Kota Bandung No. 06 Tahun 2006 Tentang Pemekaran dan Pembentukan Wilayah Kerja Kecamatan dan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung.

Tugas dan Fungsi Lurah ada di dalam Pasal 15 Peraturan Walikota Bandung No. 1407 Tahun 2016 yang didalamnya terjabarkan tugas dan fungsi apa saja yang harus dilaksanakan oleh Lurah diantaranya: (1) Melaksanakan kegiatan pemerintahan; (2) Pemberdayaan masyarakat; (3) Pelayanan Kepada Masyarakat; (4) Memelihara ketenteraman, dan ketertiban Umum; (5) Pemeliharaan Prasarana dan Pekerjaan Pelayanan Umum; dan (6) Pengembangan Organisasi Masyarakat.

Pemerintahan kelurahan yang dijelaskan sebagai himpunan manusia yang mengawasi kewenangan, melaksanakan kedaulatan dan pengelolaan pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari berbagai lembaga tempat bekerjanya. Pemerintahan dalam arti luas yaitu segala macam urusan yang digunakan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakatnya dan kepentingan negaranya. Jadi tidak dijelaskan sebagai

pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif, tetapi juga melingkupi tugas lainnya, termasuk legislatif dan yudikatif.

Untuk menganalisis data dari penelitian ini, diperlukan sebuah teori yang dapat digunakan sebagai titik awal untuk mengembangkan kerangka penelitian. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah untuk memastikan bahwa hasil penelitian dapat ditelusuri, perkiraan atau prediksi dapat dibuat berdasarkan hasil, dan interpretasi dapat dilakukan di lapangan yang sesuai untuk menjawab pertanyaan. Hal ini menunjukkan bahwa teori tersebut memberikan penjelasan yang masuk akal untuk objek yang dideskripsikan dan harus dikonfirmasi dengan bukti empiris agar dapat diklaim kebenarannya. Selain metodologi, kegiatan penelitian dan imajinasi sosial, teori memegang peranan penting dalam perkembangan ilmu hukum, oleh karena itu akan digunakan beberapa teori, antara lain Teori Tanggung Jawab Negara, Teori Penyelenggaraan Pemerintahan, dan Teori Siyash Dusturiyah.

### **1. Teori Tanggung Jawab Negara**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pertanggungjawaban adalah keadaan harus menanggung segala sesuatu.<sup>4</sup> atau konsekuensi dari tindakan atau kelalaian atau kesalahan. Berdasarkan *Dictionary of Law*<sup>5</sup> bahwa tanggung jawab negara adalah “kewajiban negara untuk mengkompensasi ketidakpatuhan terhadap suatu kewajiban menurut hukum internasional”. Artinya, tanggung jawab negara adalah kewajiban untuk memberi kompensasi ketika suatu negara tidak memenuhi kewajibannya berdasarkan hukum internasional. Sugeng Istanto berpendapat bahwa tanggung jawab berarti kewajiban untuk memberikan jawaban, yaitu mempertanggung jawabkan segala sesuatu yang terjadi, dan kewajiban untuk mengganti segala kerugian.<sup>6</sup> Setiap individu, kelompok, atau negara

---

<sup>4</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

<sup>5</sup> Elizabeth A. Martin ed. *A Dictionary of Law*, (Oxford University Press: New York, 2002) h. 477

<sup>6</sup> F. Soengeng Istanto, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: UAJ Yogyakarta, 1994) h. 77

yang melakukan perbuatan yang merugikan orang lain dapat dituntut dan dimintai pertanggungjawaban.

Tanggung jawab adalah sikap dimana seseorang bersedia untuk membuat pilihan dalam hidup dan bersedia menghadapi konsekuensi dari pilihan yang dibuat. Artinya, semua itu harus dipertimbangkan dengan matang terlebih dahulu dan tidak tergesa-gesa. Karena menurut Fakhthul Mu'in, orang yang tidak bertanggung jawab adalah orang yang lemah pengendalian diri dan terburu-buru saat memilih.<sup>7</sup>

Tanggung jawab negara menurut hukum internasional diartikan sebagai kewajiban yang harus dipenuhi negara terhadap negara lain berdasarkan ketentuan hukum internasional.<sup>8</sup> Pertanggungjawaban berarti kewajiban untuk memberikan jawaban berupa ganti rugi atas kerugian yang mungkin terjadi. Hukum nasional membedakan antara tanggung jawab perdata dan pidana, dan hukum internasional memuat beberapa ketentuan yang serupa, tetapi tidak utama dengan ketentuan dalam hukum nasional. Selain itu, hukum pertanggungjawaban internasional tidak berkembang dengan sangat cepat.<sup>9</sup> Dalam sistem hukum nasional, pertanggungjawaban pidana atau perdata didasarkan pada kesalahan seseorang. Demikian pula dalam sistem hukum internasional, setiap perbuatan yang dituduhkan dapat dimintai pertanggungjawaban.

Dasar munculnya tanggung jawab negara dalam hukum internasional adalah tidak ada negara yang dapat melaksanakan haknya tanpa menghormati negara lain. Semua pelanggaran hak negara lain mengakibatkan negara tersebut harus memperbaiki pelanggaran hak tersebut. Artinya, negara harus bertanggung jawab.<sup>10</sup> Kata liabilitas dalam sumber hukum bahasa Inggris memiliki dua istilah yang dapat

---

<sup>7</sup> Fatchul Mu'in, *Pendidikan Karakter Konstruksi Teoritik dan Paratik*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2014) h.219

<sup>8</sup> Rebecca.M.M.Wallace, *International Law*,(Fourth Edition, Sweet and Maxwell, London, 2002) h. 175

<sup>9</sup> DJ. Harris, *Cases and Materials on International Law*, (Sweet and Maxwell, London,1982) h.374

<sup>10</sup> Hingorani, *Modern International Law*,2bd.ed, (Oxford& IBH Publishing, New Delhi, 1984) h. 241

dipertukarkan.. Para Pendiri Republik Indonesia *the founding fathers* menetapkan cita-cita bangsa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengartikulasikan konsep negara kesejahteraan. Pasal 33 dan 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai penerapan pasal-pasal pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengamanatkan pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kaum miskin. Sebuah negara yang bukan hanya salah satu cita-cita negara kesejahteraan, tetapi juga negara yang peduli terhadap anak-anak terlantar dan terlantar, dibenarkan dan disadari oleh fakta bahwa ia adalah sebuah institusi.<sup>11</sup>

Menurut Manfred Nowak, buku karya Serlika Aprita dan Yonan Hasyim itu menyebutkan pilar-pilar hak asasi manusia,<sup>12</sup> mengatakan bahwa universal (*universality*), tak terbagi (*indivisibility*), saling ketergantungan (*interdependent*) dan keterkaitan (*interrelated*) adalah empat pilar hak asasi manusia. Tanggung jawab negara didasarkan pada konsep bahwa negara terutama bertanggung jawab untuk melaksanakan, melindungi, dan menghormati hak asasi manusia. Semua perjanjian dan perjanjian hak asasi manusia internasional, serta peraturan domestik, telah mendukung dan menuliskannya.

Bagir Manan sebagaimana dikutip di dalam buku Isharyanto,<sup>13</sup> Mendefinisikan esensi yang mendasari negara sebagai perwujudan konsep konstitusionalitas atau konstitusionalisme, yang berarti di satu sisi membatasi kekuasaan penuh pemerintahan dan di sisi lain menjamin hak-hak warga negara dan seluruh penduduk. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Pemerintah daerah provinsi, daerah administratif, dan kota wajib mengatur

---

<sup>11</sup>Makmur Keliat, Agus Catur Aryanto,dkk, *Tanggung Jawab Negara*, (Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung, 2014) h. 91

<sup>12</sup>Serlika Aprita dan Yonani Hasyim, *Hukum dan Hak Asasi Manusia*,(Bogor: Mitra Wacana Media, 2020) h. 76

<sup>13</sup>Isharyanto, *Ilmu Negara*,(Karanganyar: Oase Pustaka, 2016) h.100-101.

dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan subsidi”.

## 2. Teori Penyelenggaraan Pemerintahan

Ilmu pemerintahan adalah disiplin penelitian ilmu politik. Perdebatan tentang ilmu administrasi dan ilmu politik masih berlangsung hingga saat ini. Kajian utama tentang governance adalah kebijakan pemerintah *public policy*. Pada dasarnya kebijakan pemerintah merupakan kajian tentang proses politik itu sendiri, karena kebijakan publik adalah (pengambilan keputusan) atau memilih dan mengevaluasi informasi yang ada untuk memecahkan masalah. Ilmu pemerintahan adalah ilmu sekaligus seni, disebut disiplin ilmu karena ilmu pemerintahan telah memenuhi syarat-syarat ilmu, seperti kemampuan belajar dan mengajar, memiliki objek material dan formal, universal dan sistematis dan spesifik (khas).<sup>14</sup>

Dan menurut Surya Ningrat, pemerintah adalah sekelompok orang yang mempunyai wewenang tertentu untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan yang berupa perbuatan atau usaha atau untuk memerintah.<sup>15</sup>

Secara etimologis, pengertian pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh (dua pihak yaitu yang memerintah dan yang diperintah).
- b. Pemerintah berarti yang melakukan kekuasaan memerintah.
- c. Pemerintahan (akhiran an) berarti perbuatan, cara atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Dari sudut pandang statistik, "pemerintah" adalah lembaga atau otoritas yang tugasnya memperjuangkan tercapainya tujuan negara. Sebaliknya, dari perspektif dinamika, pemerintahan adalah kegiatan lembaga atau badan publik yang menjalankan tugasnya untuk mencapai tujuan negara.

Pemerintahan dalam arti sempit hanya mencakup tugas-tugas pemerintahan di bidang eksekutif teori van Vollenhoven hanya berisi

---

<sup>14</sup> Imu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011) h. 8

<sup>15</sup> Bayu Surya Ningrat, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1992) h. 11

"bestuur". Sebaliknya, administrasi dalam arti luas mencakup semua kegiatan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Menurut Budiarto, pemerintahan meliputi segala kegiatan yang berasal dari kedaulatan dan kemerdekaan, negara yang diselenggarakan atas dasar negara, rakyat atau penduduk dan berdirinya negara dengan tujuan untuk menciptakan negara berdasarkan ide dasar negara. Negara adalah lembaga yang berwenang menyelenggarakan pelayanan publik dan mempunyai kewajiban untuk memperoleh pelayanan publik bagi siapa saja yang melakukannya.<sup>16</sup>

Mengelola hubungan pemerintah sedemikian rupa sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya, jika perlu, sesuai dengan kebutuhan yang akan dikelola.<sup>17</sup> Menurut Muhadam Labolo, pemerintahan sebenarnya adalah suatu usaha untuk mengatur kehidupan bersama secara baik dan benar untuk mencapai tujuan yang telah disepakati atau diinginkan bersama. Manajemen dapat dilihat dari beberapa aspek penting, seperti fungsi (dinamika), struktur fungsi serta tugas dan wewenang.<sup>18</sup>

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat agar dapat hidup secara normal. Dan pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan publik yang menciptakan kondisi dimana setiap masyarakat dapat mengembangkan bakat dan kreativitasnya untuk kemajuan bersama.<sup>19</sup>

Pemerintah Indonesia terbagi secara struktural pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang mempunyai kekuasaan yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>16</sup> Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2003) h.21

<sup>17</sup> Talizidhuhu Ndraha, *Kybernology I, Ilmu Pemerintahan Baru*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003) h. 6

<sup>18</sup> Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: Kelapa Gading Permai, 2007) h. 24

<sup>19</sup> Riyaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, (Jakarta: PT. Mutiara Sumber Widia, 2002) h.14-16

Republik Indonesia Tahun 1945. Pada saat yang sama, pemerintah daerah merupakan pelaksana urusan pemerintahan.

Pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan pemerintahan bersama menurut asas otonomi sebesar-besarnya. Dalam Etzioni Sebuah organisasi, yang disebut Weber sebagai birokrasi, menetapkan standarnya sendiri yang harus dipenuhi. Organisasi bekerja secara efektif ketika anggota mengikuti semua aturan. Organisasi dapat menggunakan kekuatan mereka menawarkan hadiah kepada mereka yang mematuhi atau menghukum mereka yang tidak mematuhi untuk memastikan bahwa anggota mematuhi aturan yang ditetapkan.<sup>20</sup>

Sedangkan menurut Pasolong, Supriadi Legino menjelaskan bahwa birokrasi adalah suatu organisasi yang dipimpin oleh pejabat pemerintah di bawah seorang menteri yang fungsi utamanya memberikan pelayanan. birokrasi yang didedikasikan untuk administrasi negara,

Penyelenggaraan pemerintahan, termasuk penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan, seringkali dimaknai dengan implikasi yang berbeda-beda di masyarakat.<sup>21</sup>

Ciri-ciri utama dari struktur birokrasi adalah prinsip pembagian kerja, struktur hirarki, aturan dan prosedur, prinsip netral dan tidak memihak, peringkat berbasis karir dan birokrasi murni. Dengan paradigma baru tersebut, birokrasi memiliki fungsi tambahan yaitu mengarahkan, memberdayakan dan menciptakan persaingan internal pelayanan publik. Menurut Tamin, birokrasi negara memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. Fungsi instrumental, yaitu perumusan pedoman hukum dan kebijakan publik sebagai bagian dari operasi rutin untuk produksi jasa, jasa, barang atau realisasi situasi tertentu. Fungsi Politik, yaitu memberikan kontribusi berupa nasihat, informasi, fisik dan profesionalisme mempengaruhi citra kebijaksanaan.

---

<sup>20</sup> Etzioni, Amitai, *Organisasi-Organisasi Modern*, (Jakarta: UI Press, 1985) h.88

<sup>21</sup> Supriadi Legino, *Menjawab Tantangan Reformasi Birokrasi: Kepemimpinan Transformasional dan Organisasi Lateral*, (Jakarta: Indonesia Press, 2009) h. 77

- b. Fungsi Katalis publik interest, yaitu mengungkapkan keinginan dan konsisten dengan kepentingan publik dan dimasukkan ke dalam kebijakan dan keputusan pemerintah.
- c. Fungsi entrepreneurial, yaitu untuk menginspirasi tindakan inovatif, untuk mengaktifkan sumber-sumber potensial yang ideal dan buat campuran sumber daya yang optimal untuk mencapai tujuan.<sup>22</sup>

Menurut Kaufman, tugas pemerintah adalah melayani dan mengatur masyarakat. Dalam tugas-tugas pelayanan lebih ditekankan pada mengutamakan kepentingan umum, memfasilitasi urusan publik, mengurangi waktu penyelesaian urusan publik, dan kepuasan publik, sedangkan fungsi regulasi lebih menekankan kekuasaan atau kewenangan jabatan birokrasi.<sup>23</sup>

Inti dari tugas pokok pengurus dapat diringkas dalam tiga tugas pokok, yaitu: Pelayanan (*Service*), Pemberdayaan (*Empowerment*) dan Pengembangan (*Development*). Layanan menciptakan keadilan dalam masyarakat dan mempromosikan pemberdayaan kemandirian dan perkembangan masyarakat menciptakan kekayaan bagi masyarakat.

Siagian menjelaskan manajemen memiliki empat fungsi utama, yaitu: *Pertama*, memelihara hukum dan ketertiban (*maintenance of peace and order*), *kedua*, pertahanan dan keamanan, *ketiga*, diplomasi dan *Keempat*, perpajakan.

Sedangkan menurut Ndraha ada dua macam fungsi pemerintah terbagi menjadi dua, yaitu:<sup>24</sup>

- a. Fungsi primer, yaitu fungsi yang terus berfungsi dan berhubungan positif dengan pemberdayaan yang diperintah. Itu berarti semakin besar kekuasaan yang dimiliki pemerintah, semakin tumbuh misi utama pemerintah. Pemerintah berperan utama sebagai penyedia

---

<sup>22</sup> Tamin, F, *Reformasi Birokrasi: Analisis Pendayagunaan Apartur Negara*, (Jakarta: Belantika, 2004) h. 90

<sup>23</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003) h. 71

<sup>24</sup> Taliziduhu Ndraha, *Ilmu Pemerintahan Jilid I*, ( Jakarta: BKU Ilmu Pemerintahan Kerjasama IIP-UNPAD, 2000) h. 78

pelayanan publik yang belum diprivatisasi, antara lain pelayanan pertahanan dan keamanan, pelayanan publik termasuk pelayanan birokrasi.

- b. Fungsi sekunder, yaitu fungsi yang berhubungan negatif dengan level kekuatan yang dikendalikan. Artinya, semakin banyak kekuasaan yang dikendalikan, semakin sedikit fungsi sekunder yang dimiliki pemerintah. Pemerintah memainkan peran sekunder sebagai penyedia kebutuhan dan permintaan barang dan jasa yang diaturnya yang tidak dapat dipenuhinya sendiri karena masih lemah dan tidak berdaya, termasuk penyediaan dan pengembangan sarana dan prasarana.

### **3. Teori Siyasah Dusturiyah**

#### **a. Pengertian *Siyasah Dusturiyah***

Sebelum membahas Siyasah Dusturiyah lebih detail, penting untuk dipahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan Fiqh Siyasah. Kata fiqh berdasarkan bidang ilmu berarti mengetahui, memahami dan memahami. Pada saat yang sama, fikih memiliki pemahaman yang mendalam tentang makna perkataan dan perbuatan orang.<sup>25</sup>

Sebagai agama, Islam telah mengembangkan seperangkat kerangka normatif dan dapat ditegakkan yang berfungsi sebagai pedoman bagi perilaku manusia di muka bumi. Ilmu Fiqh berdasarkan konsensus umum terdiri dari Fiqh 'Ibadat, Fiqh Munakahat, Fiqh Muamalat dan Fiqh Jinayat. Dalam satu dimensi, Fiqh Siyasah yang juga dikenal dengan Ilmu Siyasah Syar'iyah sering dibahas tersendiri. Fiqh Siyasa adalah cabang hukum Islam yang mengatur hukum dan peraturan serta hubungan antara warga negara dengan warga negara lainnya, warga negara dengan lembaga negara, serta lembaga negara dengan lembaga negara.<sup>26</sup> Fiqh ini mengkaji tentang tata negara dan

---

<sup>25</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiwh Siyasah Ajaran, Sejarah, dan pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002) j.21-23

<sup>26</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012) h.16

penyelenggaraan negara berdasarkan Islam, meliputi politik, ekonomi, dan interaksi antar kelompok atau negara.

Menurut para ahli bahasa Arab, istilah siyasah berasal dari akar kata sasayasusu-siyasatan, yang berarti “memerintah, mengatur, mengendalikan atau mengambil keputusan” atau “memerintah dan memimpin orang”. Oleh karena itu, pengertian as-siyasah yang benar adalah pemerintahan yang mengadakan pemilihan, pengambilan keputusan, manajemen, kontrol dan perencanaan. Padahal menurut definisi istilah siyasah, realisasi kemaslahatan/kemaslahatan bagi umat manusia menurut syara'<sup>27</sup>

Al-Qur'an sebagai sumber fundamental ajaran Islam tidak menggambarkan negara secara utuh dan jelas secara tekstual, tetapi menyampaikan prinsip-prinsip inti kehidupan dan penyelenggaraan negara, termasuk yang namanya sistem pemerintahan. Fiqh siyasah berkembang dari konsep dasar tersebut menjadi ilmu politik dan ilmu kenegaraan (Hukum Tata Negara)<sup>28</sup>

Ilmu politik didasarkan pada Muhammad Iqbal sebagaimana dikutip Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis.<sup>29</sup> bahwa kata *dusturi* juga merujuk pada Konstitusi, ungkapan asal Persia yang berarti seseorang yang memiliki otoritas dalam politik dan agama. Bagian Siyasa dusturiyah Fiqh Siyasa berurusan dengan undang-undang negara dan konsep konstitusi, undang-undang, lembaga demokrasi dan syura. lebih luas *siyasah dusturiyah* berurusan dengan aturan hukum siyasah dan hubungan simbiosis antara pemerintah dan warga negara dan hak-hak yang harus dilindungi.

Istilah *dusturi* kemudian diciptakan untuk mencirikan anggota imamat Zoroastrian (pemimpin agama majusi). Istilah *dustur* mengembangkan maknanya Mereka menjadi prinsip, dasar dan pedoman setelah memeriksa proses asimilasi ke dalam bahasa Arab. Sedangkan *Dustur* adalah seperangkat

---

<sup>27</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2018, Cet. 7), h. 25-26

<sup>28</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2008) h.13

<sup>29</sup> Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasah Dusturiyah Refleksi atas Teori dan Praktek Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Semesta Aksara, 2019) h.12

aturan tidak tertulis (kontrak) dan peraturan tertulis (konstitusi), yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar anggota masyarakat dalam suatu negara.<sup>30</sup>

#### **b. Objek Kajian Fiqh Siyasah Dusturiyah**

Fiqh Siyasah adalah ilmu yang mempelajari aturan dan hukum yang diperlukan untuk membimbing dan membantu negara sesuai dengan ajaran utama agama untuk kemaslahatan umat manusia untuk memenuhi berbagai tuntutan hidup.<sup>31</sup> *Siyasah dusturiyah* adalah cabang fikih politik yang berurusan dengan konstitusi suatu negara, ini termasuk bentuk pemerintahan, lembaga negara dan hak dan kewajiban warga negara.

Keterkaitan antara pemimpin dengan masyarakat dan lembaga masyarakat merupakan pembahasan dalam fikih *siyasah dusturiyah*.<sup>32</sup> Kekuasaan negara dibagi tiga, antara lain sebagai berikut:

- a) Lembaga Legislatif, yaitu lembaga negara yang berwenang membuat undang-undang;
- b) Lembaga Eksekutif, yaitu lembaga negara yang bertugas menjalankan undang-undang; dan
- c) Lembaga Yudikatif, yaitu lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Pemikiran tentang konstitusi, perundang-undangan, lembaga demokrasi, dan syura dibahas dalam Siyasa Dusturiyah, cabang Siyasah Fiqh yang khusus menangani hukum dan peraturan negara.<sup>33</sup> Teologi politik secara luas membahas tiga masalah, yaitu sumber kekuasaan, hukum negara, dan kepatuhan negara.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup>Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*,..... h.19

<sup>31</sup> Mujar Ibnu Syarif, dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008) h.16

<sup>32</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, Cet. Keempat) h. 47

<sup>33</sup> Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum dalam Simpul Siyasah Dusturiyah Refleksi atas Teori dan Praktek Hukum Tata Negara di Indonesia*, ..... h.14

<sup>34</sup> Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010) h. 21

Penetapan undang-undang dan penerbitan pedoman pemerintah yang memuat berbagai standar kehidupan bermasyarakat di negara sangat penting dalam kaitannya dengan *Siyasah Dusturiyah*. *Siyasah dusturiyah* adalah hubungan yang menganalisis interaksi antara penguasa dengan rakyat dan lembaga yang ada dalam masyarakat.

Konsep politik hukum Islam yang menjadi pedoman dan batasan bagi pembentukan kebijakan hukum Islam merupakan landasan kebijakan dalam menentukan penciptaan, pelaksanaan dan pembaharuan hukum Islam oleh negara. Dalam kebijakan hukum Islam, landasan praktis untuk menciptakan kewajiban menerapkan kebenaran yang diyakini terbagi menjadi dua bagian, yaitu: Prinsip universal *al-asas al-kully*, yang memberikan landasan komprehensif untuk membangun pemahaman esensial tentang politik hukum Islam, dan prinsip tindakan *al-asas al-juz'i* adalah dua prinsip yang paling penting. prinsip politik yang penting hukum Islam.<sup>35</sup>

Oleh karena itu, tujuan mempelajari fikih siyasah adalah aturan dan hukum negara sebagai pedoman dan landasan ideal untuk menciptakan, membentuk, dan menyelenggarakan terciptanya kesejahteraan manusia, kepentingan dan hubungan penguasa dengan rakyat, serta hak dan kewajiban masing-masing untuk mencapai tujuan negara.

### **Teori Maqashid Syari'ah**

*Maqashid syari'ah* berasal dari dua kata, *maqa* dan *syari'ah*. Kata *maqashid* adalah bentuk jamak dari *maqshad*, yang berarti maksud dan tujuan, sedangkan *syari'ah* menunjukkan semua hukum Allah yang ditetapkan bagi manusia untuk digunakan sebagai pedoman untuk mencapai kebahagiaan.

Kehidupan di dunia dan di akhirat. *Maqashid syari'ah* berarti kandungan nilai yang menjadi obyek hukum *syari'at*. Jadi, *maqashid al-shariah* adalah tujuan yang layak dicapai hukum.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2014) h. 3-4

<sup>36</sup> Asafri Jaya, *Konsep Maqashid Syariah Menurut Al-Syatibii*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996) h.5

Merujuk pada Izzuddin ibn Abd al-Salam dalam kutipan Khairul Umami menyatakan “Bahwa semua taqli yang sah bertujuan untuk kemaslahatan hamba (manusia) di dunia dan akhirat, orang-orang tunduk pada kepenringan hukum”<sup>37</sup>

*Maqashid Syari'ah* memiliki arti umum dan khusus. *Maqashid syariah* secara umum merujuk pada ayat-ayat hukum dan hadist-hadist hukum, baik yang diartikan dalam atau untuk tujuan yang terkandung di dalamnya. Makna *maqashid syariah* secara umum identik dengan makna ungkapan *maqashid syariah* (keinginan Allah menurunkan ayat-ayat hukum atau niat Nabi untuk memberikan hadist-hadist hukum). Meskipun makna *Maqashid syari'ah* konkrit adalah isi atau tujuan yang ingin dicapai oleh kata-kata hukum.

Wahbah al-Zuhaili mempresentasikan alasannya tentang *Maqashid syari'ah*. *Maqashid* dan *Syari'ah* adalah tujuan dan makna *syari'ah* dalam semua hukum atau sebagian besar hukum Allah SWT atau *syari'ah* dan tujuan akhir dari *Rahsila yang syara'* ditempatkan dalam setiap hukum. Sangat penting untuk memahami teori *maqashid syari'ah* dalam hukum Islam.<sup>38</sup>

sebagai berikut:

1. Hukum Islam adalah hukum yang bersumber dari firman Allah SWT, dan diperuntukkan bagi manusia. Karenanya, hukum Islam akan terus berhadapan dengan dinamika sosial di Al-qur'an dan As-sunnah yang habis sebagian. Beradaptasi mungkin tidak berubah, tapi bisa adaptasi terhadap perubahan sosial yang ada. Itulah yang dimaksud dengan melakukan penelitian terhadap berbagai unsur hukum Islam dan elemen terpenting adalah teori *maqashid syari'ah*.
2. Dari sisi sejarah Islam, itu adalah sebuah teori *Maqashid syari'ah* telah dipraktekkan sejak zaman Nabi SAW, para sahabat dan generasi sesudahnya.

<sup>37</sup> Khairul Umam, *Ushul Fiqh*, (Bandung: Pustaka Setia, 2001) h.125

<sup>38</sup> Wahbah al-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1986) h.1017

3. Ilmu *maqashid syari'ah* merupakan kunci keberhasilan mujtahid dalam ijtihadnya, karena setiap perkara didasarkan pada tujuan hukumnya. *Mu'amalah* antara sesama manusia dapat dipulihkan.

Abdul Wahbah Khallaf, seorang ahli *ushul fiqh* menjelaskan bahwa *maqashid syari'ah* (makna hukum) adalah ilmu yang harus dipelajari jika seseorang harus benar-benar memahami teks-teks syari'ah secara benar.<sup>39</sup> Pendapat lain yang menguatkan pemahaman dikemukakan oleh Wahbah al-Zuhaili yang mengatakan bahwa *mujtahid* yang memahami *mushaf* dan membuat naluri hukum perlu memperdalam ilmu *maqashid syari'ah* demi *maqashid*. *Syari'ah* adalah mata pelajaran *Dharuri* (penting) sedangkan bagi yang lain pendalaman *maqashid syari'ah* bermanfaat untuk mengetahui misteri *syari'ah*.<sup>40</sup>

Jika kita melihat lebih dekat semua perintah dan larangan Allah SWT, yang terkandung dalam kitab-Nya dan perintah dan larangan Nabi SAW, dalam sunnah yang terkandung dalam fiqh, disini membuktikan bahawa semua perintah Allah SWT, dan Muhammad SAW, tidak bekerja sia-sia. Ini memiliki makna yang dalam, yaitu sebagai berkah bagi umat manusia, sebagaimana disebutkan beberapa Al-qur'an, antara lain. Surat Al-Anbiya ayat 107, tentang niat Nabi Muhammad SAW, berikut ayatnya:

وَمَا اَرْسَلْنَاكَ اِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِيْنَ  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

Yang artinya: “ Dan tidaklah Kami mengutusmu, kecuali menjadi rahmat bagi seluruh alam.”<sup>41</sup>

Yang dimaksud dengan rahmat disini adalah maslahat itu sendiri. *Maqashid al syari'ah* dalam pengertian *maqashid al-syari* mencakup empat, keempatnya adalah:

1. Tujuan awal *syari'ah* adalah untuk kemaslahatan manusia di dunia ini dan di dunia yang akan datang;
2. *Syari'ah* sebagai hal yang harus dipahami;

<sup>39</sup> Abd al-Wahab Khallaf, *Ilmu al-Fiqh*, (kairo: Maktabah al-Da'wah al-Islamiyah, 1998), h.198

<sup>40</sup> Wahbah al-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1997)h. 1017

<sup>41</sup> Al-Hikmah, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Bandung: Diponegoro, 2010) h. 331

3. *Syari'ah* sebagai hukum taklif yang harus diikuti;
4. Tujuan *syari'ah* adalah membawa orang kebawah hukum.

Aspek pertama mengacu pada isi dan hakikat *maqashid al-syari'ah* yang dapat dipahami sehingga manfaat yang terkandung di dalamnya dapat dicapai. Aspek ketiga berkaitan dengan pelaksanaan peraturan syari'ah untuk menciptakan kebaikan. Ini juga terkait dengan kemampuan manusia untuk mengimplementasikan. Aspek terakhir mengacu pada ketaatan manusia sebagai mukallaf di bawah dan melawan hukum Allah. Atau lebih khusus lagi, sisi objektif *syari'at* berusaha membebaskan manusia dari kungkungan nafsu.

Aspek kedua, ketiga dan keempat pada dasarnya mendukung aspek pertama sebagai aspek inti. Namun sebelum membahas aspek pertama sebagai aspek inti, akan dijelaskan tiga aspek terakhir yang menurut Al-Syatibi saling berkaitan dan merupakan rincian dari aspek pertama.

Aspek pertama sebagai aspek inti dapat dilaksanakan dengan menerapkan taklif atau paksaan hukum pada hamba sebagai aspek ketiga. Taklif tidak bisa dilakukan kecuali ada pemahaman baik lafal maupun dimensi makna sebagai aspek tambahan. Memahami dan menganatkan taklif ini dapat membawa manusia dalam perlindungan hukum Allah, bebas dari batasan nafsu sebagai aspek keempat.

Dalam konteks yang demikian, tujuan terciptanya *syari'ah* dapat terwujud, yang menghadirkan kesejahteraan manusia di dunia dan akhirat sebagai aspek utama. Dalam proses pembagian *maqashid syari'ah*, aspek pertama bergerak menjadi fokus analisis sebagai aspek inti. Karena aspek pertama berkaitan dengan kontrol *syari'ah* Allah. Fakta atau tujuan awal penerapan syari'ah akan tercipta ketika unsur-unsur dasarnya dapat diciptakan dan dipertahankan. Lima unsur dasar tersebut adalah agama, jiwa,

keturunan, akal dan harta.<sup>42</sup> Dalam usaha mewujudkan dan memelihara lima unsur pokok, maka terdapat tiga tingkatan, *maqashid* atau tujuan *syari'ah* yaitu:

1. *Maqashid al-daruriyaat*;
2. *Maqashid al-hajiyaat*;
3. *Maqashid al-tahsiniyaat*.<sup>43</sup>

Tidak memahami aspek *daruriyaat* dapat membahayakan kehidupan seseorang di dunia dan akhirat. Pengabaian terhadap aspek *hajiyaat* tidak merusak keberadaan kelima unsur dasar tersebut, tetapi hanya menimbulkan kesulitan bagi orang dalam pelaksanaannya. Pada saat yang sama, pengabaian aspek *tahsiniyaat* mengarah pada upaya memelihara kelima unsur dasar secara tidak sempurna. Misalnya, dalam menjaga unsur agama, aspek *daruriyaat* menyangkut pendirian shalat. Shalat termasuk *daruriyaat*, komitmen menghadapi kiblat termasuk *hajiyaat*, dan menutup aurat termasuk *tahsiniyaat*. Bila ditelaah lebih jauh untuk mencoba mempertahankan kelima unsur dasar secara sempurna, ketiga tingkatan *maqashid* diatas tidak dapat dibedakan satu sama lain. Tampaknya tingkatan *hajiyaat* adalah pemenuhan tingkatan *daruriyaat*. Tingkat *tahsiniyaat* merupakan penyempurnaan dari tingkat *hajiyaat*. Sedangkan *daruriyaat* merupakan subjek dari *hajiyaat* dan *tahsiniyaat*.<sup>44</sup>

Imam al-Ghazali menulis bahwa kebutuhan manusia yang paling utama mencakup tiga hal penting yaitu, *dharury*, *hajy*, dan *tahsiny*. Yang pertama adalah pemenuhan kebutuhan dasar, yang meliputi lima hal penting: *Hifdz ad-din* (pemeliharaan agama); *hifdz an-nafs* (pemeliharaan jiwa), *hifdz al-aql* (pemeliharaan ruh); *hifdz al-mal* (pemeliharaan harta); dan *hifdz al-irdl* (pemeliharaan kehormatan).

---

<sup>42</sup> Lima unsur pokok diatas, dalam literatur-literatur hukum Islam lebih dikenal dengan Ushul al- Khamsah dan susunannya adalah agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.

<sup>43</sup> Al-Syatibi, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah* (Kairo: Mustafa Muhammad,t.th) h 8

<sup>44</sup> Al-Syatibi, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah* (Kairo: Mustafa Muhammad,t.th) h.11

Eliwarti Maliki mengembangkan konsep ini sebagai bentuk penyerangan, bukan sebagai alat pertahanan. Secara rinci ia menulis sebagai berikut:

**a. Kemaslahatan Agama (*Hifdzun Din*)**

Menjadi *haq attadayyun* (hak bersama), yaitu hak untuk beribadah dan mengamalkan ajaran agama. Hak ini tidak hanya untuk mendukung kesucian agama, tetapi juga untuk membangun rumah ibadah dan memberikan model hubungan manusia yang sehat dalam praktik agama, dan antara dan dengan agama lain. Dengan demikian, hak ini digunakan secara tidak langsung untuk menciptakan situasi yang menguntungkan bagi perwujudan agama.

**b. Kemaslahatan Jiwa (*Hifdzun Nafs*)**

Menjadi *haq alhayat* (hak untuk hidup). Hak ini bukan hanya sarana untuk membela diri. Hak ini harus bertujuan untuk menciptakan kualitas hidup yang lebih baik bagi dirinya dan masyarakat. Hak untuk hidup yang lebih baik bagi dirinya dan masyarakat. Hak untuk hidup harus bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup secara keseluruhan dan tidak hanya sebagian.

**c. Kemaslahatan Kepentingan Akal (*Hifdzun ‘Aql*)**

Menjadi *haq al-ta’lim* (hak untuk memperoleh pendidikan). Menghormati kewarasan bukan hanya tentang menjaga kewarasan kemampuan untuk menjadi gila atau mabuk. Arah perlindungan akal budi adalah terwujudnya hak intelektual setiap individu dalam masyarakat. Ini termasuk mencuri hak cipta, karya dan kreasi seseorang. Perlindungan mereka termasuk dalam kategori perlindungan tanah, yang menjamin keamanan karya intelektual.

**d. Kemaslahatan Kehormatan (*Hifdzun al-Irdl*)**

Menjadi *haq al-intirom* (hak atas kehormatan manusia). Ini bukan hanya upaya untuk melindungi kehormatan diri sendiri dan keluarga dari tuduhan dan fitnah orang lain. Pelestarian peristiwa dan budaya merupakan bagian terpenting dalam menjaga kehormatan dan martabat masyarakat.

Dalam konteks yang lebih luas, mengukuhkan harkat dan martabat bangsa termasuk dalam pembahasan hak mengukuhkan kehormatan.

**e. Kemaslahatan Harta (Hifdzun Mal)**

Menjadi *haq al-mal* (hak untuk bekerja). Ini tidak hanya diartikan sebagai upaya untuk melindungi properti dari gangguan orang lain. Hak ini juga dapat diartikan sebagai hak seseorang untuk memperoleh harta secara sah melalui kerja. Lebih luas lagi, hak ini memberdayakan seseorang untuk membuka kesempatan kerja bagi orang lain. Dengan demikian, setiap orang dapat menikmati hak milik dalam kehidupan untuk memiliki kualitas hidup yang sejahtera.

Ilustrasi diatas menunjukkan bahwa pelaksanaan hak *darury* tidak hanya sekedar upaya defensif yang dilakukan oleh masing-masing individu. Apalagi itu adalah usaha yang mencekik yang harus dihargai untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia, agama, ekonomi, sosial, spiritual dan budaya.

*Kedua, hajy* (kebutuhan sekunder) adalah kebutuhan seseorang untuk mempermudah, menambah dan menggantikan stress dan penat yang tertunda dalam hidup. Dalam beberapa kajian Ushul fiqh, gambarannya adalah ritual vertikal. Seperti dibahas sebelumnya, interpretasi ini harus ditafsirkan untuk melayani kebutuhan masyarakat dengan lebih baik. Tekanan ekonomi, sosial, politik dll adalah berbagai kehilangan konteksnya dalam kehidupan nyata masyarakat. Penelitian ini tepat untuk diarahkan pada pemecahan masalah dan kasus sosial di masyarakat.

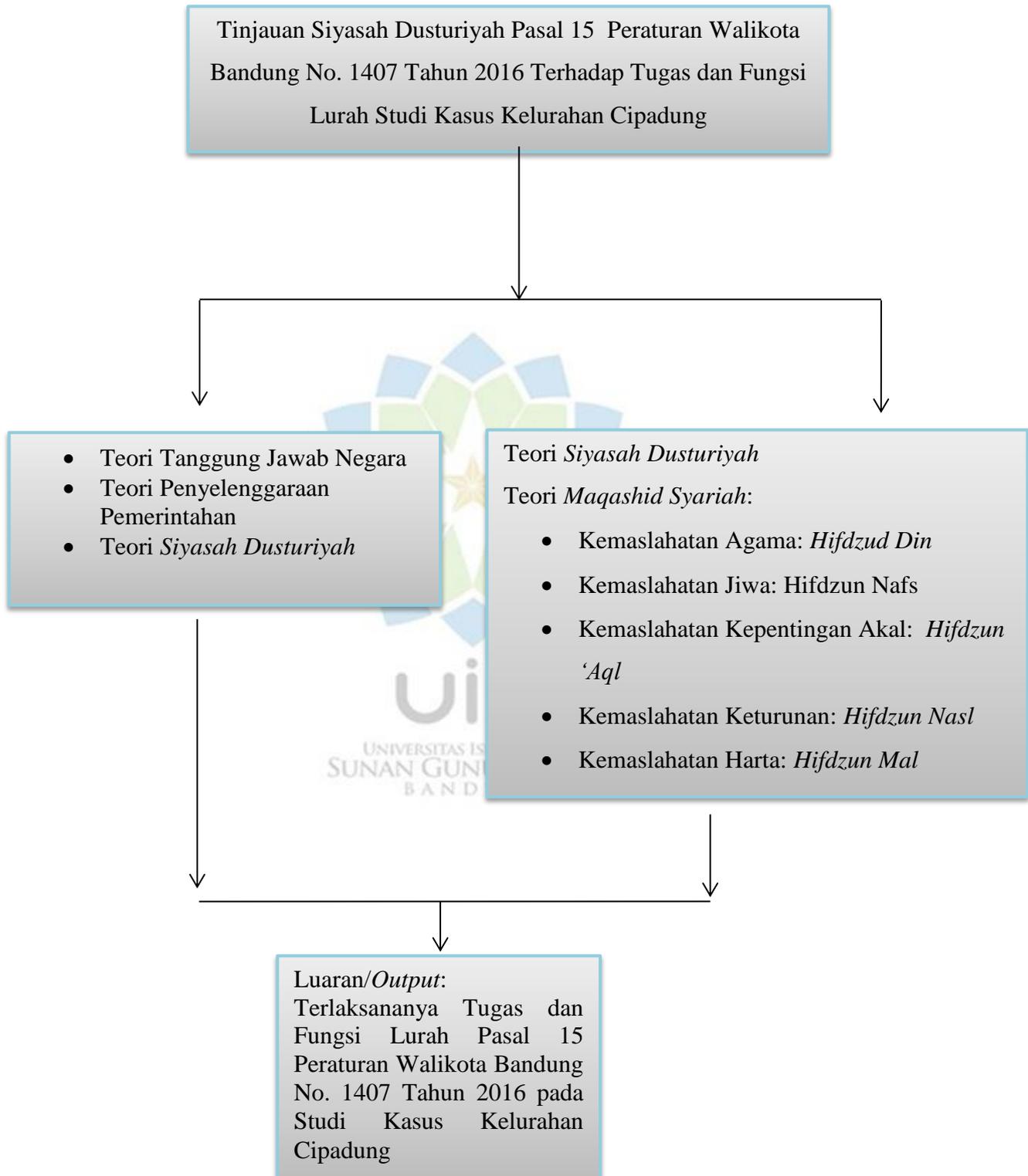
*Ketiga, tahsiny* (kebutuhan tersier) yaitu kebutuhan yang diharuskan oleh harga diri, standar dan tatanan kehidupan. Gambaran ini mengacu pada kebutuhan manusia akan keindahan dalam berpenampilan. Dalam kajian ushul fiqh, gambaran ini biasanya merujuk pada isian pakaian, kendaraan dan makanan tambahan. Kajian ini tidak salah, namun jika dikaitkan dengan kehidupan nyata, maka pengertian di atas tidak dibenarkan. Kekeringan, kelaparan, penggundulan hutan, banjir, tanah longsor, alarm global dan

peristiwa lainnya dapat diklasifikasikan sebagai memenuhi kebutuhan orang yang kelaparan dan lain-lain.

Masalah sebagai tujuan *syari'ah* berorientasi pada pemeliharaan terhadap lima hal, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, harta, dan keturunan, tanpa terpeliharanya kelima hal tersebut, maka tidak akan tercapai masalah secara sempurna.



## KERANGKA PEMIKIRAN



## **F. Definisi Operasional**

Demi memudahkan dalam memahami terkait istilah atau judul penelitian tentang “Tinjauan Siyasa Duturiyah Pasal 15 Terhadap Tugas dan Fungsi Lurah Dalam Peraturan Walikota No. 1407 2016 Kota Bandung Studi Kasus Kelurahan Cipadung” oleh karena itu penulis perlu menjabarkan secara operasional supaya tidak terjadi kesalahpahaman dan kekeliruan terkait beberapa istilah yang dipakai dalam penelitian proposal penelitian ini, berikut penjelasannya sebagai berikut:

### **1. Lurah**

Lurah adalah Pimpinan terendah di Kelurahan sebagai Kepala Desa Perangkat Daerah Kabupaten dan Kota. Lurah berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat di tingkat kecamatan.<sup>45</sup>

### **2. Tugas dan Fungsi Lurah**

Tugas dan fungsi terpenting biasanya adalah hal-hal yang harus dilakukan secara rutin oleh anggota organisasi atau pegawai suatu lembaga, tergantung seberapa baik mereka dapat melaksanakan program berdasarkan tujuan, visi dan misi organisasi.

Setiap pegawai harus melakukan tindakan tertentu yang jelas dilakukan di setiap departemen atau unit. Rincian tugas-tugas ini dibagi menjadi unit-unit praktis dan konkret sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan masyarakat.

Tugas dan fungsi inti (tupoksi) adalah satu kesatuan tugas dan fungsi inti yang saling terkait. Hukum dan peraturan sering mengatakan bahwa suatu organisasi melakukan kegiatan dalam kinerja misi intinya.

- **Tugas Pokok**

Tugas pokok, dimana pengertian dari tugas itu sendiri dijelaskan terlebih dahulu adalah tugas yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau berbuat sesuatu untuk mencapai suatu tujuan.

---

<sup>45</sup> Lurah, <https://kbbi.web.id/lurah>, diakses pada 20 Desember 2022

Pengertian tugas menurut para ahli yaitu Dale Yoder dalam moekjiat<sup>46</sup> “*The Tern Task is Frequently used to describe one portion or element in job*” (Tugas adalah satu bagian atau satu elemen dalam suatu jabatan). Stone in Moekjiat<sup>47</sup> menyatakan bahwa “*a task is a specific work activity carried out to achieve a specific pupose* (Suatu tugas merupakan suatu kegiatan pekerjaan khusus yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu).

Berdasarkan pengertian tugas di atas, dapat disimpulkan bahwa tugas pokok merupakan unit kerja atau kegiatan pegawai organisasi yang paling penting dan rutin dilakukan, yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas tugas atau organisasi. untuk mencapai tujuan tertentu.

- Fungsi

Pengertian fungsi menurut kamus besar bahasa indonesia adalah kegunaan, kegunaan dan kerja yang dilakukan oleh suatu benda. Sedangkan menurut pengertian fungsi menurut kamus besar bahasa indonesia adalah kegunaan, kegunaan dan kerja yang dilakukan oleh benda apapun. Sedangkan menurut klausa<sup>48</sup>, fungsi adalah sekelompok fungsi yang termasuk dalam jenis yang sama berdasarkan sifat, implementasi, atau aspek lainnya.

Definisi ini memiliki arti yang sama dengan pengertian fungsi menurut Sutarto<sup>49</sup>, yaitu fungsi adalah pembagian tugas-tugas yang serupa atau berkaitan erat yang dilakukan oleh seorang pekerja tertentu, yang masing-masing berdasarkan kelompok. kegiatan serupa menurut sifat atau aplikasinya.

Berdasarkan arti yang sesuai dari kata tugas pokok dan fungsi di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) adalah unit kerja atau kegiatan yang dilakukan oleh pegawai yang memiliki aspek

---

<sup>46</sup> Moekijat, *Manajemen dan Motivasi*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 1998) h.9

<sup>47</sup> Moekijat, *Manajemen dan Motivasi*, .....h.10

<sup>48</sup> Skripsi, *Analisis Tugas Pokok dan Pegawai Pada Sekretariat Pemerintah Kota Makassar*, 2008

<sup>49</sup> NH. Zainal, *Tugas dan Fungsi Pegawai*, (Jakarta: PT. Rajawali, 2008) h.22

khusus dan saling berkaitan satu sama lain. lainnya sesuai dengan sifat atau pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tertentu dalam organisasi.

### 3. Peraturan Walikota

Terkait dengan Peraturan Walikota ada pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

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

Dengan demikian Peraturan Walikota tersebut memuat UU No. 12 Tahun 2011, tetapi walikota memutuskan. Dapat disimpulkan bahwa Peraturan Walikota merupakan jenis Peraturan Perundang-Undang yang dikeluarkan oleh Walikota.

Akan tetapi, Peraturan Walikota yang baru diakui dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sepanjang ditentukan atau disahkan oleh undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi.

### 4. Siyasah Dusturiyah

*Siyasah dusturiyah* adalah bagian dari fikih siyasah yang membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan negara. Pada bagian ini dibahas antara lain konsep ketatanegaraan (tata negara dan sejarah legislasi di negara), legislasi (formula undang-undang), pranata demokrasi dan siura yang merupakan landasan penting dari legislasi.<sup>50</sup> Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan memenuhi kebutuhan manusia.

---

<sup>50</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014) h. 177

## G. Hasil Penelitian Terdahulu

Berdasarkan hasil penelusuran peneliti, ada beberapa penelitian yang membahas topik sejenis, Penelitian tersebut diantaranya:

1. Skripsi yang ditulis oleh Ima dari Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dengan judul *Peran Aparat Desa dalam pembangunan infrastruktur: penelitian di desa sukakarta Kecamatan Kabupandak Kabupaten Cianjur Pada tahun 2019*. Dalam penelitiannya, membahas dan menguraikan terkait pembangunan infrastruktur jalan di Desa Sukakarta. Yang menjadi pembeda dalam penelitian yang diteliti oleh peneliti dengan skripsi ini yaitu memiliki perbedaan pada objektivitas dan juga pada tempat yang diteliti, yang diteliti oleh peneliti adalah tugas dan fungsi Lurah yang bertempat di Kelurahan Cipadung, dengan perspektif *Siyasah Dusturiyah*.<sup>51</sup>
2. Skripsi yang ditulis oleh Wilda Sari yang berjudul *Peran Kepala Desa Dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan di Desa Kariango Kecamatan Lembang Kabupaten Pinrang*. Dalam skripsi ini dijelaskan bahwa sosialisasi terkait dengan rencana kerja pelaksanaan pembangunan dan kegiatan desa di informasikan melalui pertemuan dan musyawarah yang dilakukan baik itu kelompok maupun musyawarah lingkungan serta adanya papan informasi dan baliho yang disediakan dengan rincian kegiatan dan pembiayaan. Yang menjadi pembeda pada skripsi yang diteliti oleh peneliti dengan skripsi ini diantaranya perbedaan pada objek yang diteliti dan tempat yang diteliti pun berbeda dan tinjauan yang digunakan pun berbeda, peneliti menggunakan tinjauan *Siyasah Dusturiyah*, dan objek yang diteliti adalah Lurah dengan subjek tugas dan fungsi yang bertempat di Kelurahan Cipadung.
3. Skripsi yang ditulis oleh Wawan yang berjudul *Peranan Kepala Desa Dalam Pembangunan Infrastruktur di Desa Pulau Busuk Kecamatan Inuman Kabupaten Kuantan Singing*. Dalam Skripsi ini dijelaskan bahwa

---

<sup>51</sup> Ima, *Peran Aparat dalam pembangunan infrastruktur: penelitian di desa sukakarta Kecamatan Kabupandak Kabupaten Cianjur*, 2019,h.12

pada observasi awal, penulis menemukan masih ada pembangunan drainase yang belum terealisasi hingga saat ini di Desa Pulau Busuk Kecamatan Inuman Kabupaten Kuantan Singingi, sepanjang 20 meter. Dan adanya indikasi kurangnya peranan Kepala Desa Pulau Busuk dalam proses pembangunan drainase di Desa Pulau Busuk Kecamatan Inuman Kabupaten Kuantan Singingi. Yang menjadi pembeda pada penulisan skripsi ini diantaranya adalah perbedaan pada objek, lokasi, dan subjek yang ditelitinya, peneliti meneliti objek Lurah pada subjek Tugas dan fungsinya yang bertempat di Kelurahan Cipadung, dengan tinjauan *Siyasah Dusturiyah*.

4. Skripsi yang ditulis oleh Deda Suminar yang berjudul *Peranan Kepala Desa dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Desa Menurut UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa ditinjau dari Siyasah Dusturiyah: Studi Kasus Desa Cileunyi Kulon Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung*. Dalam skripsinya dijelaskan bahwa Kepala Desa mengkoordinasikan kegiatan pembangunan desa yang dilaksanakan oleh perangkat desa atau unsur masyarakat desa. Pelaksanaan kegiatan meliputi pembangunan berskala lokal dan sektoral, dan pelaksanaan pembangunan berskala lokal yang dikelola oleh swasta desa yang bekerjasama dengan pihak ketiga. Ini tidak akan mungkin terealisasi dengan baik yang sesuai dengan perencanaan pembangunan, tentunya seorang Kepala Desa sebagai pemimpin sekaligus menjalankan roda pemerintahan tingkat desa mempunyai wewenang dan kebijakan dalam hal pembangunan di sektor pedesaan. Yang menjadi pembeda pada skripsi yang diteliti oleh peneliti dengan skripsi ini diantaranya perbedaan pada objek yang diteliti dan tempat yang ditelitipun berbeda dan tinjauan yang digunakanpun berbeda, peneliti menggunakan tinjauan *Siyasah Dusturiyah*, dan objek yang diteliti adalah Lurah dengan subjek tugas dan fungsi yang bertempat di Kelurahan Cipadung.
5. Skripsi oleh Muhammad Burhan Yazid yang berjudul *Pelaksanaan Tugas Kepala Desa Kaitannya dengan Perda No. 16 Tahun 2006 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa: Studi di Desa Bakom*

*Kecamatan Darma Kabupaten Kuningan*. Dalam skripsinya dijelaskan bahwa Kepala Desa Bakom Kecamatan Darma Kabupaten Kuningan dalam urusan pemerintahan tidak menyampingkan aturan-aturan yang menjadi rujukan utama dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa. Yang menjadi pembeda pada penulisan skripsi ini diantaranya adalah perbedaan pada objek, lokasi, dan subjek yang ditelitinya, peneliti meneliti objek Lurah pada subjek Tugas dan fungsinya yang bertempat di Kelurahan Cipadung dengan tinjauan *Siyasah Dusturiyah*.

6. Skripsi oleh Puji Maulani yang berjudul *Peran Kepemimpinan Pemerintah Desa Untuk Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa: Studi Kasus di Desa Gununggurh Kecamatan Gununggurh Kabupaten Sukabumi*. Dalam skripsinya dijelaskan bahwa kepemimpinan pemerintah desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa yang memiliki andil besar dan memiliki peranan penting terdapat pada seorang kepala desa yang mana kepala desa tersebut akan menentukan kesuksesan sebuah roda pemerintahan yang sedang beliau pegang. Yang menjadi pembeda pada penulisan skripsi ini diantaranya adalah perbedaan pada objek, lokasi, dan subjek yang ditelitinya, peneliti meneliti objek Lurah pada subjek Tugas dan fungsinya yang bertempat di Kelurahan Cipadung dengan tinjauan *Siyasah Dusturiyah*.
7. Skripsi oleh Riva Rizal Muhammad Fauzi yang berjudul *Implementasi Kebijakan Kepala Desa dalam Meningkatkan Pembangunan Desa di Desa Sukaresmi Kecamatan Sukaresmi Kabupaten Garut*. Dalam skripsinya dijelaskan bahwa adanya upaya pengawalan yang intensif dari pihak aparat pemerintahan desa termasuk kepala desa beserta jajarannya yang bekerjasama dengan Kadus, desa Sukaresmi yang merupakan tokoh masyarakat di daerahnya, kepala desa berkewajiban mendampingi semua pembangunan secara fisik yang ditetapkan oleh hasil Musrebang. Yang menjadi pembeda pada skripsi yang diteliti oleh peneliti dengan skripsi ini diantaranya perbedaan pada objek yang diteliti dan tempat yang ditelitipun berbeda dan tinjauan yang digunakanpun berbeda, peneliti menggunakan

tinjauan *Siyasah Dusturiyah*, dan objek yang diteliti adalah Lurah dengan subjek tugas dan fungsi yang bertempat di Kelurahan Cipadung.

8. Skripsi oleh Roidah Khoirun Nisak yang berjudul *Peran Kepala Desa dalam Pembangunan Infrastruktur (studi pada Desa Banjarjo Kecamatan bancar Kabupaten Tuban)*. Dalam skripsinya menjelaskan bahwa pelaksanaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Kepala Desa Banjarjo dalam pembangunan infrastruktur di Desa Banjarjo dilakukan dengan dua cara yaitu secara langsung dan tidak langsung. Pengawasan yang dilakukan kepala desa Banjarjo cenderung pada fungsi delegasi, terlihat dengan mengawasi jalannya kegiatan pembangunan dan juga melakukannya melalui pihak ketiga dengan menyerahkan kepercayaannya dan mengawasi melalui laporan administrasi keuangan desa, bahwa kepala desa berasumsi antara kepala desa, perangkat desa memiliki kedudukan yang sama untuk ikut mengawasi kegiatan pembangunan yang sedang berlangsung. Yang menjadi pembeda pada penulisan skripsi ini diantaranya adalah perbedaan pada objek, lokasi, dan subjek yang ditelitinya, peneliti meneliti objek Lurah pada subjek Tugas dan fungsinya yang bertempat di Kelurahan Cipadung dengan tinjauan *Siyasah Dusturiyah*.
9. Skripsi oleh Badrun Yonu yang berjudul *Peran Kepala Desa Terhadap Peningkatan Pembangunan Infrastruktur Desa (Studi Kasus di Desa Suka Makmur Kecamatan Patilanggio Kabupsten Pohuwato)*. Dalam skripsinya dijelaskan bahwa peran kepala desa dalam menetapkan prioritas skala kebutuhan infrastruktur desa telah dilakukan dengan cara mempertimbangkan kebutuhan, kebermanfaatan serta kepentingan umum. dalam hal ini kepala desa telah berperan menetapkan infrastruktur yang sangat diperlukan oleh masyarakat di desa tersebut. Yang menjadi pembeda pada penulisan skripsi ini diantaranya adalah perbedaan pada objek, lokasi, dan subjek yang ditelitinya, peneliti meneliti objek Lurah pada subjek Tugas dan fungsinya yang bertempat di Kelurahan Cipadung dengan tinjauan *Siyasah Dusturiyah*.

10. Skripsi oleh Nirwana yang berjudul *Peran Pemerintah Desa dalam Pembangunan Infrastruktur Pasca Pemekaran di Desa Su'rulangi Kecamatan Polongbangkengselatan Kabupaten Takalar*. Dalam skripsi dijelaskan bahwa setiap pembangunan yang dijalankan di desa su'rulangi pembangunan infrastruktur, maka pemerintah selaku aparatur pemerintah daerah di desa su'rulangi memiliki kemampuan yang cukup dalam menyelenggarakan program pembangunan tersebut, karena pemerintah dalam hal ini sebagai administrator di bidang pembangunan dan pemerintahan sekaligus sebagai administrator dibidang kemasyarakatan sudah menjalankan perannya dengan baik. Yang menjadi pembeda pada penulisan skripsi ini diantaranya adalah perbedaan pada objek, lokasi, dan subjek yang ditelitinya, peneliti meneliti objek Lurah pada subjek Tugas dan fungsinya yang bertempat di Kelurahan Cipadung dengan tinjauan *Siyasah Dusturiyah*.

Kinerja regulasi walikota dalam penelitian ini menggunakan penilaian *siyasah dusturiyah*. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Al-Qur'an, Al-Hadist, dan Siyasah Dusturiyah

Oleh karena itu, penulis menyimpulkan bahwa penelitian yang penulis lakukan terkait dengan kajian Siyasah Dusturiyah Pasal 15 Terhadap Tugas dan Fungsi Lurah Dalam Peraturan Walikota Bandung No. 1407 2016 Studi Kasus Kelurahan Cipadung