

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Konteks Penelitian**

Pelayanan publik merupakan fungsi utama pemerintahan yang menjadi tolak ukur keberhasilan negara dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, pelayanan publik memiliki peranan yang sangat penting karena menjadi bentuk nyata kehadiran negara di tingkat paling bawah dalam memberikan pelayanan yang cepat, tepat, dan adil kepada masyarakat. Pemerintah desa sebagai ujung tombak penyelenggaraan pelayanan publik memiliki tanggung jawab untuk memastikan setiap warga desa memperoleh haknya secara optimal. Namun, dalam praktiknya, sering kali pelayanan publik di tingkat desa menghadapi berbagai kendala, terutama ketika terjadi kekosongan jabatan perangkat desa yang menyebabkan terhambatnya kegiatan administrasi dan pelayanan masyarakat. Kondisi ini menuntut pemerintah desa untuk mengambil langkah-langkah strategis agar pelayanan publik tetap berjalan dengan baik dan tidak mengurangi kualitas layanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk memahami bagaimana upaya pemerintah desa dalam menjaga keberlangsungan pelayanan publik meskipun dihadapkan pada keterbatasan aparatur akibat kekosongan jabatan perangkat desa<sup>1</sup>.

Pemerintahan desa merupakan penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kepala desa sebagai pemimpin dibantu oleh perangkat desa yang menjadi unsur penting dalam pelaksanaan pemerintahan di tingkat desa. Perangkat desa terdiri atas sekretaris desa serta kepala seksi dan kepala urusan yang menjalankan fungsi teknis dan administratif sesuai kebutuhan masyarakat. Berdasarkan Permendagri

---

<sup>1</sup> Jhony Fredy Hahury, *Pelayanan Publik di Kantor Desa*, Jurnal Fokus, Vol. 18, No. 1 (Maret 2020), hlm. 141–148.

Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa, perangkat desa memiliki peran strategis dalam memastikan kelancaran tata kelola pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan publik di desa. Namun, dalam praktiknya, sering muncul permasalahan ketika terjadi kekosongan jabatan perangkat desa yang menyebabkan terganggunya fungsi pelayanan publik dan administrasi pemerintahan. Seperti halnya yang terjadi di Desa Ketapang Kecamatan Susukan Kabupaten Semarang, di mana kekosongan jabatan Kepala Seksi (KASI) Pemerintahan akibat perangkat desa meninggal dunia sejak Oktober 2021 hingga kini belum terisi. Kondisi ini berimplikasi pada kurang maksimalnya pelayanan masyarakat, padahal posisi tersebut memiliki peranan penting dalam pengelolaan administrasi, penataan wilayah, dan pembinaan ketertiban. Berdasarkan ketentuan Perda Kabupaten Semarang Nomor 5 Tahun 2018, pengisian jabatan yang kosong seharusnya dilakukan paling lambat dua bulan sejak perangkat desa berhenti atau meninggal dunia. Dengan belum dilaksanakannya ketentuan ini, penting untuk dikaji bagaimana kebijakan dan tanggapan pemerintah desa terhadap kekosongan jabatan perangkat desa dalam perspektif hukum positif dan fiqh siyasah.<sup>2</sup>

Kekosongan jabatan perangkat desa di Desa Beji terjadi pada posisi Bayan atau Kepala Urusan (Kaur) Perencanaan setelah pejabat yang menduduki jabatan tersebut meninggal dunia. Sebelum peristiwa tersebut, kondisi pemerintahan desa berjalan dengan normal karena seluruh struktur perangkat desa terisi lengkap dan masing-masing menjalankan tugas serta fungsinya dengan baik. Pelayanan publik kepada masyarakat pun berlangsung efektif dan tertata. Namun, setelah terjadinya kekosongan jabatan, terjadi penurunan kualitas pelayanan publik yang cukup signifikan. Beberapa urusan administrasi dan kegiatan perencanaan pembangunan desa

---

<sup>2</sup> Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015.

menjadi terhambat karena tidak adanya pejabat yang berwenang menangani bidang tersebut secara langsung. Kondisi ini menyebabkan sebagian tugas harus dirangkap oleh perangkat lain, yang pada akhirnya berdampak pada menurunnya efisiensi, keterlambatan pelayanan, serta kurangnya koordinasi antarperangkat desa. Situasi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan setiap perangkat desa memiliki peran penting dalam menjaga keberlangsungan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik di tingkat desa. Fenomena serupa juga terjadi di Desa Somowinangun Kabupaten Lamongan sebagaimana dijelaskan dalam skripsi Safira Widyaningrum (2022), bahwa kekosongan jabatan perangkat desa yang dibiarkan terlalu lama melanggar ketentuan Pasal 13 Peraturan Bupati Lamongan Nomor 17 Tahun 2016 dan berdampak pada menurunnya efektivitas pelayanan publik. Dalam perspektif fiqh siyasah menurut Abdul Wahhab Khallaf, pengisian jabatan pemerintahan merupakan kewajiban untuk menegakkan kemaslahatan dan mencegah kemudharatan bagi masyarakat. Dengan demikian, kasus kekosongan jabatan di Desa Beji menunjukkan pentingnya komitmen pemerintah desa untuk segera melakukan pengisian jabatan sesuai peraturan yang berlaku demi menjaga tertib administrasi dan keberlanjutan pelayanan publik bagi masyarakat.<sup>3</sup>

Kondisi kekosongan jabatan perangkat desa di Desa Beji tidak hanya menimbulkan gangguan administratif, tetapi juga berdampak langsung terhadap efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik. Fenomena ini menunjukkan bahwa keberadaan setiap perangkat desa memiliki peran vital dalam menjaga kesinambungan fungsi pemerintahan desa dan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks inilah, penelitian menjadi penting untuk dilakukan guna memahami bagaimana pemerintah desa tetap berupaya memberikan pelayanan publik di tengah keterbatasan aparatur yang ada. Melalui penelitian ini, dapat diketahui sejauh mana strategi dan

---

<sup>3</sup> Safira Widyaningrum, *Kekosongan Jabatan Perangkat Desa Berdasarkan Pasal 13 Peraturan Bupati Lamongan Nomor 17 Tahun 2016 Menurut Pemikiran Abdul Wahhab Khallaf* (Lamongan: Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Tarbiyatut Tholabah, 2022), hlm. 45–47.

langkah yang ditempuh pemerintah desa mampu mempertahankan kinerja pelayanan publik meskipun menghadapi kekosongan jabatan. Selain itu, penelitian ini juga memiliki urgensi untuk menilai kesesuaian tindakan pemerintah desa dengan ketentuan hukum positif, khususnya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengisian jabatan perangkat desa, serta meninjau keselarasan langkah-langkah tersebut dengan prinsip-prinsip *fiqh siyasah* yang menekankan pentingnya penegakan kemaslahatan dan tanggung jawab kepemimpinan dalam menjaga keberlangsungan pemerintahan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis maupun praktis dalam memperkuat tata kelola pemerintahan desa yang efektif dan berkeadilan.

Berdasarkan pemaparan di atas, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji secara lebih mendalam bagaimana langkah dan strategi pemerintah desa dalam menjaga serta menjalankan pelayanan publik setelah munculnya kekosongan jabatan perangkat desa. Fokus penelitian ini juga mencakup analisis dari perspektif hukum positif terkait prosedur dan tindakan yang dilakukan pemerintah desa dalam menangani kekosongan jabatan tersebut, termasuk menilai apakah prosesnya telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa. Selain itu, penelitian ini berupaya menelaah pandangan *fiqh siyasah* terhadap praktik pemerintahan desa, guna mengetahui tingkat keselarasan tindakan pemerintah dengan prinsip kemaslahatan, keadilan, dan tanggung jawab kepemimpinan dalam Islam. Sejalan dengan temuan penelitian Mohammad Fais (2023), pengisian jabatan yang kosong harus tetap mengikuti aturan formal seperti Permendagri Nomor 82 Tahun 2015, serta mempertimbangkan nilai-nilai *fiqh siyasah* yang menempatkan pemimpin sebagai pemegang amanah demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah dalam memperkuat pemahaman mengenai harmonisasi antara hukum positif dan prinsip *fiqh*

*siyasah* dalam praktik pemerintahan desa, khususnya ketika terjadi kekosongan jabatan perangkat desa.

## **B. Fokus dan Pertanyaan Penelitian**

### 1. Fokus Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada upaya Pemerintah Desa Beji dalam mempertahankan dan menyelenggarakan pelayanan publik setelah terjadinya kekosongan jabatan perangkat desa, serta penilaian terhadap tindakan tersebut dalam perspektif hukum positif dan *fiqh siyasah*. Secara lebih spesifik, fokus penelitian ini mencakup:

- a. Bentuk dan strategi upaya Pemerintah Desa Beji dalam memberikan pelayanan publik pasca kekosongan jabatan perangkat desa.
- b. Tinjauan hukum positif terhadap mekanisme penanganan dan proses pengisian kekosongan jabatan perangkat desa di Desa Beji Kabupaten Tulungagung.
- c. Analisis hukum dan *fiqh siyasah* terhadap upaya pemerintah desa dalam memberikan pelayanan publik pasca kekosongan jabatan perangkat desa.

### 2. Pertanyaan Penelitian

Untuk mencapai fokus penelitian tersebut, maka dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana upaya Pemerintah Desa Beji dalam mempertahankan dan melaksanakan pelayanan publik pasca terjadinya kekosongan jabatan perangkat desa?
- b. Bagaimana mekanisme pengisian atau penanganan kekosongan jabatan perangkat desa di Desa Beji Kabupaten Tulungagung?
- c. Bagaimana upaya pemerintah Desa Beji Kabupaten Tulungagung dalam memberikan pelayanan publik pasca kekosongan jabatan perangkat desa perspektif hukum dan *fiqh*?

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus penelitian di atas, penelitian ini memiliki tujuan yang hendak di capai di akhir kegiatan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mendeskripsikan upaya Pemerintah Desa Beji dalam melaksanakan pelayanan publik pasca kekosongan jabatan perangkat desa.
2. Untuk mendeskripsikan mekanisme pengisian atau penanganan kekosongan jabatan perangkat desa di Desa Beji Kabupaten Tulungagung.
3. Untuk menganalisis langkah Pemerintah Desa Beji dalam menjaga keberlangsungan pelayanan publik selama masa kekosongan jabatan perangkat desa dari perspektif hukum dan *fiqh siyasah*.

### D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Hukum Tata Negara, khususnya yang berkaitan dengan tata kelola pemerintahan desa dan penyelenggaraan public serta sebagai pemenuhan tugas penulisan hukum sekaligus persyaratan penyelesaian studi pada fakultas syariah dan ilmu hukum di Universitas Islam Negeri Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat langsung bagi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa, khususnya dalam konteks peningkatan kualitas pelayanan publik. Bagi Pemerintah Desa Beji, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dalam menilai efektivitas langkah-langkah yang telah diambil untuk menjaga keberlangsungan pelayanan publik selama masa kekosongan jabatan perangkat desa. Temuan penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang jelas mengenai strategi, hambatan, serta

solusi yang dapat diterapkan dalam mengoptimalkan kinerja pemerintahan desa meskipun menghadapi keterbatasan aparatur.

## E. Penegasan Istilah

### 1. Pemerintah Desa

Berdasarkan ketentuan umum pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dijelaskan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau sebutan lain yang dibantu oleh Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di tingkat desa. Sementara itu, yang dimaksud dengan Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelaksanaan kepentingan masyarakat setempat dalam kerangka sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Secara substansial, ketentuan tersebut menegaskan bahwa Pemerintah Desa merupakan lembaga eksekutif di tingkat desa yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat setempat<sup>4</sup>.

### 2. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi dasar dalam penyelenggaraan pemerintah yang menjadi tolak ukur keberhasilan negara dalam memenuhi kebutuhan warganya. Secara umum, pelayanan publik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan tersebut mencakup penyediaan barang, jasa, dan pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh aparatur negara untuk menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara secara adil dan merata<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ira Sandika et al., “Analisis Sistem Pemerintah Desa Di Indonesia Kemudian Berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Dibantu Perangkat Desa Sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintahan Desa . Dan Pemeritahan” 1, no. 1 (2024).

<sup>5</sup> Pengaruh Kualitas et al., “Jurnal Administrasi Terapan Vol 2, No. 1, Maret 2023” 2, no. 1 (2023): 232–39.

Dalam konteks administrasi pemerintahan, pelayanan publik memiliki posisi yang sangat strategis karena menjadi indikator utama kinerja pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintahan dikatakan efektif apabila seluruh penyelenggara pelayanan publik berorientasi pada kepentingan masyarakat dan mampu memberikan kemudahan dalam mengakses layanan. Semakin tinggi kualitas pelayanan publik yang diberikan, semakin tinggi pula tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Pelayanan public yang baik dan berkualitas ditandai oleh adanya kepuasan Masyarakat terhadap pelayanan yang diterima. Kepuasan tersebut menjadi ukuran utama keberhasilan pemerintah dalam menjalankan fungsinya sebagai pelayan publik. Oleh karena itu, pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan yang cepat, tepat, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

### 3. Kekosongan Jabatan Perangkat Desa

Kekosongan jabatan perangkat desa merupakan suatu kondisi Ketika sebuah posisi atau kedudukan dalam struktur pemerintah desa tidak terisi oleh pejabat yang berwenang sebagaimana mestinya. Keadaan ini dapat terjadi karena berbagai faktor, seperti pengunduran diri, pemberhentian, mutasi, meninggal dunia, atau sebab lain yang menyebabkan pejabat sebelumnya tidak lagi menjabat. Secara etimologis, istilah kekosongan berasal dari kata “kosong” yang berarti tidak terisi atau tidak ada isi, sedangkan jabatan mengacu pada suatu kedudukan atau tugas resmi yang memiliki tanggung jawab tertentu dalam suatu Lembaga atau organisasi pemerintahan. Dengan demikian, kekosongan jabatan perangkat desa dapat dipahami sebagai keadaan di mana tidak ada individu yang menjalankan fungsi dan tanggungjawab pada suatu posisi tertentu pada pemerintahan desa.

Dalam konteks administrasi pemerintahan, kekosongan jabatan ini menimbulkan konsekuensi terhadap aktivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, karena tugas tugas pelayanan public, administrasi,

dan koordinasi pemerintahan menjadi tidak optimal<sup>6</sup>. Oleh sebab itu, pengisian kekosongan jabatan perangkat desa perlu dilakukan melalui mekanisme yang transparan, objektif, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, agar roda pemerintahan desa tetap berjalan dengan baik serta pelayanan kepada Masyarakat tidak terganggu.

#### 4. Hukum

Hukum merupakan seperangkat norma atau aturan yang diciptakan dan diberlakukan untuk mengatur perilaku manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Aturan-aturan tersebut berfungsi sebagai pedoman yang berisi perintah dan larangan yang bersifat mengikat serta memaksa bagi setiap anggota masyarakat. Pelanggaran terhadap hukum akan menimbulkan konsekuensi atau sanksi sesuai ketentuan yang berlaku. Secara substansial, hukum tidak hanya bertujuan untuk membatasi tindakan manusia, tetapi juga mewujudkan ketertiban, keadilan, dan kedamaian sosial. Dengan adanya hukum, hubungan antara individu dan masyarakat dapat berjalan seimbang karena setiap hak diiringi dengan kewajiban yang harus dipenuhi. Dalam konteks negara hukum seperti Indonesia, hukum menempati posisi yang sangat penting sebagai alat untuk menciptakan keteraturan, menjamin kepastian, serta melindungi hak – hak warga negara. Oleh karena itu, keberadaan hukum tidak hanya menjadi sarana pengendalian sosial, tetapi juga instrument keadilan dan kesejahteraan bersama<sup>7</sup>.

#### 5. *Fiqh Siyasah*

*Fiqh Siyasah* merupakan salah satu cabang dari ilmu hukum islam yang membahas tentang pengaturan dan pengelolaan urusan pemerintahan, kenegaraan, serta hubungan antara penguasa dan rakyat

---

<sup>6</sup> “*Analisis Pengisian Kekosongan Jabatan Sekretaris Desa Ditinjau dari Peraturan Bupati Semarang Nomor 44 Tahun 2023 dan Siyasah Idariyyah (Studi Kasus Desa Susukan Kabupaten Semarang)*” karya Niken Laeli Alfiana, UIN Salatiga, 2025.

<sup>7</sup> Asifah Elsa, Nurahma Lubis, and Farhan Dwi Fahmi, “*Pengenalan dan Definisi Hukum Secara Umum ( literature review etika )*” 2, no. 6 (2021): 768–89.

berdasarkan prinsip prinsip syariat islam. Secara etimologis, kata *fiqh* berarti pemahaman yang mendalam terhadap hukum-hukum *syar' i* yang bersumber dari Al-Qur'an dan sunnah, sedangkan *siyasah* berarti mengatur, memimpin, atau mengendalikan urusan manusia menuju kemaslahatan. Dengan demikian, *fiqh siyasah* dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari hukum-hukum *syar' i* yang berkaitan dengan tata kelola negara dan kehidupan bermasyarakat yang bertujuan untuk mencapai keadilan serta kemaslahatan umat.

Secara terminologis, *fiqh siyasah* merupakan pengetahuan yang disusun melalui ijtihad para ulama untuk mengatur kehidupan sosial dan politik sesuai tuntunan islam, di mana setiap kebijakan dan Keputusan pemerintahan harus selaras dengan nilai-nilai keadilan, kemanusiaan, dan moralitas yang diajarkan oleh agama. Oleh karena itu, *fiqh siyasah* tidak hanya membahas politik dalam arti kekuasaan, tetapi lebih menekankan pada etika dan tanggungjawab moral dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berlandaskan hukum Allah SWT dan kemaslahatan manusia didunia serta di akhirat<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Wahijul Kadri dan Nurul Hidayah Tumadi, "Siyasah Syariyah & Fiqih Siyasah," *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 5, no. 2 (Desember 2022).