

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Pelayanan Publik**

Tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas terus mengemuka dalam dinamika perjalanan penyelenggaraan pemerintahan. Seiring kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik, dan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan yang prima. Dalam pelayanan publik yang berkualitas berjalan efektif dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pasal 3 menyebutkan bahwa tujuan dari pelayanan publik adalah:

1. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik
2. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik
3. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan
4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>1</sup>

Oleh karena itu, pelayanan publik mempunyai peranan penting dalam kehidupan manusia, dimana diharapkan dalam terselenggaranya pelayanan dapat memenuhi kepentingan umum melalui cara yang tepat dan memuaskan

---

<sup>1</sup> Undang-undang Republik Indonesia pasal 3 nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

pihak yang terlayani. Untuk terlaksananya pelaksanaan pelayanan publik yang baik harus ada unsur pelaku yang sangat menentukan, adapun unsur tersebut berebentuk badan atau organisasi yang bertanggungjawab sebagai penyelenggara atas pelayanan dan sumber daya manusia sebagai pelaksana pelayanan.

### **1. Pengertian Pelayanan Publik**

Undang-undang republik Indonesia pasal 1 nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik:

Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas jasa, barang, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>2</sup>

Menurut Keputusan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum penyelenggaraan Pelayanan Publik:

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup>

Menurut Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik:

Pelayanan Publik adalah segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar warga negara dan penduduk

---

<sup>2</sup> Undang-undang Republik Indonesia pasal 1 nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<sup>3</sup> Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

atas suatu barang, jasa, dan atau pelayanan yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.<sup>4</sup>

Menurut Garvin, pelayanan publik yaitu Setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik.<sup>5</sup> Sedangkan menurut Moenir, pelayanan publik adalah sebagai suatu bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat, tidak bertentangan dengan norma dan aturan, yang kepentingan tersebut bersumber pada kebutuhan (hajat/hidup) orang banyak atau masyarakat.<sup>6</sup> Pada hakekatnya bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi pada masyarakat.

Dengan demikian, berdasarkan uraian diatas peneliti dapat simpulkan bahwa pelayanan publik adalah proses pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara, yang bertujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan publik ada karena sebagai abdi masyarakat yang pada hakekatnya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan menciptakan situasi untuk tercapainya suatu tujuan bersama.

---

<sup>4</sup> Peraturan daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 tahun 2005 tentang Pelayanan Publik

<sup>5</sup> Harbani Pasing, *Kepemimpinan Birokrasi*, (Bandung: CV. Alfabeta, 2008), hal.199

<sup>6</sup> Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*, (Jakarta: PT.Bumi Aksara, 2008),

## 2. Unsur-unsur Pelayanan Publik

Dalam proses pelayanan publik terdapat 4 (empat) unsur penting pelayanan, yaitu:<sup>7</sup>

- a. Penyedia layanan
- b. Penerima layanan
- c. Jenis layanan
- d. Kepuasan pelanggan

## 3. Prinsip-prinsip Pelayanan Publik

Prinsip pelayanan selalu dikaitkan dengan kualitas yang diberikan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat penerima layanan sesuai takaran kualitas tertentu. Dalam jenis layanan setiap instansi berbeda dan memiliki karakter tersendiri dalam pelayanannya.

Dalam pelayanan publik kepada masyarakat, mempunyai prinsip-prinsip pelayanan publik diantaranya, yaitu:

- a. Kesederhanaan, secara prosedur pelayanan public tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah untuk dilaksanakan
- b. Kejelasan, mulai dari persyaratan teknis dan administrasi, unit kerja, rincian biaya dan tata laksana pembayaran pelayanan publik

---

<sup>7</sup> Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan dan Pelayanan Publik konsep dan aplikasi proses kebijakan public berbasis analisis bukti untuk pelayanan publik*, cetakan II (Bandung, CV.Alfabeta, 2016), hal. 195

- c. Kepastian Waktu, pelaksanaan pelayanan public dapat diselesaikan dalam waktu yang sesuai standar operasional pelayanan ada ditentukan
- d. Keamanan, proses dan produk pelayanan public dapat memebrikan rasa aman dan kepastian hukum
- e. Tanggung Jawab, pimpinan penyelenggara pelayanan public atau pegawai yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayan dan penyelesaian persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik
- f. Kelengkapan Sarana dan Prasarana, tersedia dan tercukupi sarana dan prasarana kerja, mulai dari peralatan dan pendukung lainnya yang memadai termasuk sarana teknologi telekomunikasi dan informatika
- g. Kemudahan Akses, tempat lokasi serta sarana prasarana pelayanan yang memadai dan mudah dijangkau masyarakat
- h. Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan, sebagai oemberi layanan harus bersikap disiplin, sopan, dan rama daam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan ikhlas
- i. Kenyamanan Lingkungan yang tertib dan aman, tersedianya ruang tunggu yang layak, bersih, dan rapi akan menciptakan suasana nyaman dalam memberikan pelayanan.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Nina Rahmayanty, *Manajemen Pelayanan Prima*, (Yogyakarta: Graha Ilmu,2010), hal.88

Sehingga hal ini dapat peneliti simpulkan bahwa setiap prinsip tersebut dapat dijadikan sebagai bahan acuan atau pedoman untuk penyelenggara maupun pelaksana pelayanan publik yang berkualitas.

#### **4. Jenis Pelayanan Publik**

Ada beberapa jenis pelayanan publik yang diselenggarakan untuk masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik:<sup>9</sup>

- a. Pelayanan barang publik
- b. Pelayanan jasa publik
- c. Pelayanan administrasi publik

Sedangkan sesuai dengan Keputusan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, ada 3 kelompok pelayanan publik:<sup>10</sup>

- a. Kelompok pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik
- b. Kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik

---

<sup>9</sup> Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<sup>10</sup> Keputusan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

- c. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan bentuk jasa/tenaga yang dibutuhkan oleh publik.

## **5. Asas Pelayanan Publik**

Untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas maka dalam memberikan layanan terhadap masyarakat, penyelenggara/instansi pemberi pelayanan harus bersikap dan bertindak secara profesional dengan memperhatikan asas-asas pelayanan publik.

Adapun asas pelayanan publik dalam pasal 4 Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yaitu:<sup>11</sup>

- a. Kepentingan umum
- b. Kepastian hukum
- c. Kesamaan hak
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban
- e. Keprofesionalan
- f. Partisipatif
- g. Persamaan perlakuan/tidak deskriminatif
- h. Keterbukaan
- i. Akuntabilitas
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- k. Ketepatan waktu
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

## **6. Standart Pelayanan Publik**

Sebagai penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan

---

<sup>11</sup> Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 4

sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.<sup>12</sup>

Adapun komponen standart pelayanan public sesuai Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, meliputi:<sup>13</sup>

- a. Dasar hukum
- b. Persyaratan
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur
- d. Jangka waktu penyelesaian
- e. Biaya/tariff
- f. Produk pelayanan
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas
- h. Kompetensi pelaksana
- i. Pengawasan internal
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan
- k. Jumlah pelaksana
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standart pelayanan
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguan, dan
- n. Evaluasi kinerja pelaksana

Dengan demikian, dari uraian diatas dapat peneliti sampaikan bahwa adanya standar pelayanan yaitu dapat dijadikan sebagai peningkatan mutu pelayanan karena memberikan acuan/tolak ukur bagi penyelenggara dan pelaksana pelayanan publik. Dan sebagai penerima layanan dapat mengetahui hak dan kewajiban yang mereka dapat dan harus lakukan untuk mendapatkan suatu jasa pelayanan. Hal ini sesuai dengan asas

---

<sup>12</sup> Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<sup>13</sup> Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 21



pelayanan publik dimana secara transparansi dan akuntabilitas karena masyarakat berhak untuk mendapatkan layanan itu semua.

## **7. Penyelenggaraan pelayanan publik**

Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan public, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.<sup>14</sup>

Ada beberapa faktor dalam pendukung peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik, menurut Soerjono Soekanto, yaitu:<sup>15</sup>

- a. Faktor hukumnya sendiri
- b. Faktor aparatur pemerintahan
- c. Faktor sarana
- d. Faktor masyarakat
- e. Faktor kebudayaan

Hal ini dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik/berkualitas maka harus memberikan pelayanan secara fungsional, terpusat, terpadu, dan gugus tugas. Dalam rangka perwujudan penyelenggaraan pelayanan yang professional dalam unit kerja.

## **8. Kualitas Pelayanan**

Pelayanan public merupakan dasar bentuk aktualisasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan. Birokrasi yang baik dapat tercermin dari sikap dan

---

<sup>14</sup> Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 1 ayat 2

<sup>15</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Jukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik cet.I*, (Bandung: Nuansa, 2010), hal.21-24

perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sehingga dalam hal ini pelayanan masyarakat yang berkualitas (excellent service) adalah suatu usaha membantu atau menyiapkan segala urusan yang dilakukan aparatur pemerintah dengan tujuan memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat.<sup>16</sup>

Terdapat beberapa dimensi yang perlu diperhatikan dalam perbaikan kualitas jasa yaitu:

- a. Ketepatan waktu pelayanan
- b. Akurasi pelayanan
- c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan
- d. Tanggung jawab
- e. Kelengkapan, menyangkut lingkup pelayanan dan ketersediaan sarana
- f. Kemudahan mendapatkan pelayanan
- g. Variasi model pelayanan
- h. Pelayanan pribadi
- i. Kenyamanan
- j. Atribut pendukung lainnya.<sup>17</sup>

## **B. Kepemimpinan Dalam Pelayanan**

Kepemimpinan merupakan kemampuan untuk memimpin secara efektif yang sangat menentukan berhasil atau tidaknya sebuah organisasi dalam mencapai tujuan. Dalam kepemimpinan seseorang pemimpin haruslah mempunyai pengaruh dalam hal pemikiran ataupun tindakan untuk memimpin para bawahan/anggotanya.

---

<sup>16</sup> Ida hayu dwimawanti, kualitas pelayanan public(salah satu parameter keberhasilan otonomi daerah), dialogue, JIAKP, vol.1 no.1 januari 2004 109-116

<sup>17</sup> Sampara Lukman, *Kualitas Pelayanan*, (Jakarta:Lembaga Administrasi Publik RI, 1999), hal 46

Menurut Danin, kepemimpinan adalah setiap perbuatan yang dilakukan oleh individu atau kelompok untuk mengkoordinasi dan memberi arah kepada individu atau kelompok yang bergabung di wadah tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>18</sup> Kepemimpinan yaitu suatu proses dimana seseorang memengaruhi orang lain untuk mencapai suatu misi, tugas, ataupun sasaran dan mengarahkan organisasi dengan cara yang membuatnya lebih kondusif dan lebih masuk akal. Pemimpin pada hakikatnya adalah seorang yang mempunyai kemampuan untuk memengaruhi perilaku orang lain dalam kerjanya dengan menggunakan kekuasaan.

Menurut Hamalik, seseorang pemimpin dalam melaksanakan peran-peran kepemimpinan, yaitu:

1. Peran sebagai katalisator, seorang pemimpin harus menumbuhkan pemahaman dan kesadaran orang-orang yang dipimpinnya supaya yakin bahwa tindakan yang dia lakukan adalah untuk kepentingan semua anggota organisasi. Para anggota supaya merasa bahwa hasil kerja kepemimpinannya bukan semata-mata menguntungkan semua anggota organisasi secara keseluruhan. Karena itu pemimpin bertugas:
  - a) Melakukan identifikasi masalah yang dihadapi oleh kelompok, baik masalah intern maupun masalah ekstern.

---

<sup>18</sup> Denim, Sudarwan. *Motivasi Kepemimpinan dan Efektifitas Kelompok*, (Jakarta : PT Rineka Cipta, 2004), hal.56

- b) Merumuskan masalah yang paling penting dan masalah yang sering terjadi atau dihadapi oleh anggota kelompok.
  - c) Merumuskan faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya masalah dan mencari berbagai alternatif pemecahnya.
2. Peran sebagai fasilitator, seorang pemimpin harus berupaya mendorong dan menumbuhkan kesadaran para anggota organisasi yang dipimpinnya supaya melakukan perubahan yang diharapkan untuk meningkatkan organisasi. Pemimpin tidak berperan sebagai pemrakarsa saja melainkan aktif memberi kemudahan bagi para anggotanya.
  3. Peran sebagai pemecah masalah, seorang pemimpin harus mampu bertindak cepat, tepat, dan tanggap terhadap permasalahan yang dihadapi oleh organisasi, dan berusaha memecahkan masalah tersebut.
  4. Peran sebagai penghubung sumber, seorang pemimpin harus berupaya mencari sumber-sumber yang berkenan dalam kondisi dan kebutuhan organisasi, dengan sumber-sumber tersebut, pemimpin harus membantu organisasi atau kelompok untuk mengetahui bagaimana cara-cara pendekatan yang dapat dilakukan untuk memperoleh bantuan yang diperlukan dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi
  5. Peran sebagai komunikator, seorang pemimpin harus mampu mengkomunikasikan gagasan-gagasan kepada orang lain, yang selanjutnya menyampaikan kepada orang lain secara berlanjut. Bentuk komunikasi yang harus dilakukan secara dua arah supaya gagasan yang disampaikan

dapat dibahas secara luas, yang mencakup para pelaksana dan khlayak sasaran perlu menguasai teknik berkomunikasi secara efektif.

Sehingga penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan sebagai Lurah di Kelurahan sangat dibutuhkan para bawahannya/pegawai yang menjalankan sebagai pelaksana pelayanan publik yang bertujuan untuk memberi semangat dalam mencapai tujuan bersama.

Dalam peraturan pemerintah republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 yaitu, Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat kerja Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Perangkat Kelurahan terdiri dari sekretaris Kelurahan dan kepala-kepala lingkungan yang dalam susunan organisasi dan tata kerjanya diatur dengan peraturan daerah dengan pedoman yang ditetapkan menteri dalam negeri.<sup>19</sup>

Kepala kelurahan adalah pegawai negeri sipil yang diangkat oleh Bupati/Walikota atas nama Gubernur dengan syarat yaitu pendidikan minimal sekolah lanjutan pertama atau yang berpengalaman sederajat dengan itu.

Sekretaris kelurahan adalah unsur staf yang memebentuk usaha kelurahan dalam menjalankan tugas dan wewenang pemerintahan kelurahan. Pemerintahan dan pemerintah mempunyai arti sempit dan luas, pemerintahan dalam arti luas adalah segala tugas dan kewenanangan negara, yang mengikuti

---

<sup>19</sup> Kansil, C.S.T, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta:Balai Pustaka, 2002), hal 12

pembidangan menurut Montesquieu, Pemerintah dalam arti luas meliputi bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan dalam arti sempit menunjukkan kepada seluruh aparat atau perlengkapan negara yang menjalankan tugas dan kewenangan dibidang eksekutif saja.

Kelurahan sebagai kesatuan wilayah terkecil pada wilayah Kecamatan di daerah Kabupaten/Kota, yaitu berfungsi sebagai unit kerja pertama dalam pelayanan pemerintah untuk memberikan pelayanan pada masyarakat, sesuai dengan berdasarkan pelimpahan yang diberikan oleh kepala Kecamatan. Kelurahan harus memiliki kemandirian dan akuntabilitas publik yang baik, dalam berinteraksi langsung dengan masyarakat yang ada diwilayah kerjanya. Sehingga sebagai unit pertama pelayanan dibawah Kecamatan, adapun jenis layanannya juga dapat dikorrdisasikan penyelenggaraannya oleh kepala Kelurahan dengan kriteria yang mencakup pelayanan kebutuhan dasar masyarakat, seperti halnya pelayanan administrasi, yaitu syarat kelengkapan data pembuatan KTP, pencatatan akta kelahiran, dan lain sebagainya.

Dapat disimpulkan bahwa dalam pemerintaha kelurahan sebagai unit pelayanan pertama dibawah Kecamatan ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan melalui analisis potensi daerah dan beban kerja daerah masing-masing dengan memperhatikan prinsip-prinsip efektifitas, efisiensi, responsivitas, rasionalitas, rentang kendali, transparansi, dan akuntabilitas.

### C. Good Governance

Secara bahasa pengertian good berarti baik, dalam istilah pemerintahan mengandung dua pemahaman. Pertama nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan dan kehendak rakyat, serta nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Secara istilah governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah publik, dalam konsep governance pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi actor yang menentukan.<sup>20</sup> Secara konseptual pengertian good dalam istilah good governance mengandung dua pemahaman. Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat serta nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian pembangunan yang berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mewujudkan tujuan nasional.

---

<sup>20</sup> Joko Setyono, *Good Governance Dalam Perspektif Islam : Pendekatan Ushul Fikih: Teori Peningkatan Norma*, Jurnal Mustasid, Volume 6, Nomor 1 Juni 2015, hal 31

#### **D. Maqasid Syari'ah**

Ditinjau dari perspektif akademis, maqasid syari'ah mengedepankan konsep, tujuan dan adaptabilitas hukum islam sejak dari yang bersifat filosofis-idealis hingga yang bersifat actual-empiris. Sedangkan dilihat dari perspektif historis, maqasid syari'ah tidaklah muncul begitu saja, namun maqasid syariah telah ada jauh sebelum masa hidup syatibi.

Dalam maqasid syari'ah, fleksibilitas hukum dalam praktek dan bertumpu pada tekanan ijtihad menunjukkan dengan jelas bahwa hukum islam dapat diadaptasikan pada perubahan sosial dan modernisasi. Oleh karenanya hukum islam sudah seharusnya mampu mengapresiasi dengan baik setiap perubahan sosial dan modernisasi sebab dua hal yaitu hukum islam absolut dan hukum islam abadi karena sifat asal-usul dan perkembangannya, dimana yang dinilai ikut andil dalam usaha mencapai maqasid syari'ah tersebut yang bertujuan mencapai kemaslahatan umat manusia.<sup>21</sup>

Menurut Al-syatibi, sesuatu yang dipahami untuk memeliharanya sebagai hak hamba, dalam bentuk meraih kemaslahatan dan menolak kemafsadatan yang untuk mengetahuinya tidak didasarkan pada akal semata-mata. Jika Al-Syari' (Allah SWT) tidak memberikan pengakuan

---

<sup>21</sup> Iffatin Nur, "*Maqasid Syari'ah (Telaah Genealogis Konsep Maqasid Syari'ah Syatibi dan Perkembangannya)*", (Yogyakarta: Mitsaq Pustaka, 2010), hal 1-3



terhadapnya, bahkan menolaknya, maka kaum muslimin sepakat menolaknya sebagai maslahatan.<sup>22</sup>

Ditinjau dari tingkat kekuatan al-Maslahah dalam upaya mewujudkan kemaslahatan, ulama membaginya kepada tiga kategori dan tingkat kekuatan, yaitu:<sup>23</sup>

1. *Al-maslahah al-daruriyyah* (kemaslahatan primer) ialah kemasalahatan memelihara kelima unsur pokok yang keberadaanya bersifat mutlak dan tidak bisa diabaikan, meliputi agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.
2. *Al-maslahah al-hajiyyah* (kemaslahatan sekunder) ialah sesuatu yang diperlukan seseorang untuk memudahkannya menjalani hidup dan menghilangkan kesulitan dalam rangka memelihara lima unsur pokok
3. *Al- masalah al-tahsaniyyah* (kemaslahatan tersier) yaitu memelihara kelima unsur pokok dengan cara meraih dan menetapkan hal-hal yang pantas dan layak dari kebiasaan-kebiasaan hidup yang baik, serta menghindarkan sesuatu yang dipandang sebaliknya oleh akal sehat.

Konsep yang dikemukakan Al-Syatibi dalam upaya memahami maqasid syari'ah . ketiga cara itu adalah :<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Muhammad Ibnu Ali Ibnu Muhammad Al-Syaukani, *Irsyad Al fuhul Illah tahqiq al-Haqq Min ‘Ilm Al-usul* (Beirut: Dar Al-Fikr, T.T.), hal 242. Selanjutnya Al-Syaukani., Mustafa Zaid *Al masalahah fi Al-Rasyri al-islami wa najem al-Tufi* (Beirut: Dar Al-fikr Al-‘arabi, 1964), hal 20. Dalam buku Iffatin Nur, “*Maqasid Syari’ah ( Telaah Genealogis Konsep Maqasid Syari’ah Syatibi dan Perkembanganny)*”,(Yogyakarta: Mitsaq Pustaka, 2010), hal 39-40

<sup>23</sup> Iffatin Nur, “*Maqasid Syari’ah...*, hal 41-43

1. Melakukan analisis terhadap lafal perintah dan larangan
2. Penelaahan ‘illah al-amr (perintah) dan al-nahy (larangan)
3. Analisis terhadap al-sukut’an syar’iyyah al-‘amal ma’a qiyam al-ma’na al-muqtadalah (sikap diam al-syari’ dari persyariatan sesuatu), maksudnya memahami permasalahan hukum yang tidak disebut oleh al-syari’.

Maqasid al-syari’ah terkandung dalam ayat-ayat al-quran baik yang transparan maupun yang tersirat sehigga dalam memahaminya, menurut al-syatibi memerlukan tiga syarat :<sup>25</sup>

1. Memiliki pengetahuan bahasa arab, pengetahuan dan kemampuan bahasa arab seseorang, bagi Al-Syatibi menjadi tolak ukur dalam memahami al-quran (kandungan aspek syariatnya) dan pemahaman syariat itu sendiri. Berkenaan dengan masalah apakah al-quran dapat dipahami melalui terjemahan dalam bahasa-bahasa bukan arab, yaitu dapat dirujuk melalui konsep dalalah-nya. Dalalah (penunjukan) dapat dilihat dari dua segi yaitu: dalalah asliyah, lafal dan ibarat yang menunjukkan makna yang pasti, dan dalalah tabi’ah, lafal dan ibarat yang tidak menunjukkan kepada makna yang pasti, melainkan menunjukkan kepada makna tambahan. Al-Syatibi membolehkan memahami al-quran melalui

---

<sup>24</sup> Iffatin Nur, “*Maqasid Syari’ah ( Telaah Genealogis Konsep Maqasid Syari’ah Syatibi dan Perkembanganny)*”,(Yogyakarta: Mitsaq Pustaka, 2010), hal 129-139

<sup>25</sup> Ibid, hal 116-125

terjemahan, ia menyatakan bahwa apabila berkaitan dengan segi dalalah aslyah dan bertujuan untukl memberikn keterangan makna al-quran kepada khalayak dan orang-orang yang tidak memiliki kemampuan menggalinmakna-makna al-quran, hal itu dibolehkan. Akan tetapi apabila seseorang bertujuan hendak melakukan penelitian terhadap kandungan al-quran maka pengetahuan dan penguasaan bahasa arab mutlak dibutuhkan oleh karenanya, kajian maqasid al-syariah tidak dapat dipisahkan dari kajian kebahasaan.

2. Memiliki pengetahuan tentang sunnah, menurut Al-Syatibi bahwa pemahaman al-quran menjadi sempurna apabila dilengkapi dengan pemahaman terhadap sunnah
3. Mengetahui sebab-sebab turunnya ayat, bagi Al-Syatibi, pengetahuan tentang sebaab turunnya ayat adalah mutlak diperlakukan untuk memahami kandungan al-quran karena sebab-sebab turunnya ayat merupakan faktor ekstern yang cukup menentukan maksud dari suatu ayat.

Dalam kitab Shohih Muslim sahabat Abu Hurairah RA, meriwayatkan:

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ مَنْ نَفَسَ  
عَنْ مُؤْمِنٍ كُرْبَةً مِنْ كُرْبِ الدُّنْيَا ، نَفَسَ اللَّهُ عَنْهُ كُرْبَةً مِنْ كُرْبِ يَوْمِ الْقِيَامَةِ ،  
يَسَّرَ عَلَى مُعْسِرٍ ، يَسَّرَ اللَّهُ عَلَيْهِ فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ ، وَمَنْ سَتَرَ مُسْلِمًا ، وَمَنْ  
سَتَرَهُ اللَّهُ فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ ، وَاللَّهُ فِي عَوْنِ الْعَبْدِ مَا كَانَ الْعَبْدُ فِي عَوْنِ أَخِيهِ

Artinya: “Barang siapa menghilangkan (memberikan solusi) kesukaran seorang mukmin di dunia maka kelak Allah SWT akan menghilangkan kesukarannya di hari kiamat. Barang siapa yang memberikan kemudahan bagi orang yang sedang mengalami kesulitan, maka Allah SWT akan memudahkan urusan duniawai dan akhiratnya. Dan barang siapa menutupi (aib) seorang muslim, maka Allah SWT akan menutupi (keburukannya) di dunia dan di akhirat, dan Allah SWT akan senantiasa membantu hamba-Nya selama dia mau membantu saudaranya.”<sup>26</sup>

Hadist di atas menjelaskan keutamaan apa yang didapatkan oleh seseorang yang mau memberikan bantuan dan pelayanan kepada sesama untuk memenuhi kebutuhannya. Baik bantuan berupa materi, berbagi wawasan atau ilmu, gotong royong, nasehat menasehati, dan masih banyak lagi. Juga di tegaskan bahwa Allah SWT melarang untuk mengumbar keburukan orang lain, karena konsekuensi yang akan Allah SWT beri ibarat membuka aurat kita di hadapan makhluk-Nya.

Sehingga jika di tarik ke ranah pelayanan publik, maka seorang yang memberikan pelayanan sama artinya membantu masyarakat dalam menyelesaikan kesulitan. Dan dalam memebrikan pelayanan publik yang baik akan di mudahkan oleh Allah SWT.

## **E. Penelitian Terdahulu**

1. Reni Prasetyo, dari Universitas negeri semarang, 2013 dengan judul “Pelayanan Publik Di Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati ( Studi Tentang Pelaksanaan UU No.25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik)”Isi dari skripsi di atas yaitu menyoroti atas kinerja aparat untuk

---

<sup>26</sup> Kumpulan hadist Arba'in An-Nawawi, Hadits Ke 36

dapat dioptimalkan dalam memberi pelayanan publik terhadap masyarakat, dimana diketahui kecamatan Margoyoso sudah memberikan layanan untuk masyarakat pada unit kantor pelayanan pada instansi pemerintah secara langsung ataupun tidak langsung baik berupa barang atau jasa. Dalam penelitian skripsi ini yang membedakan dengan penulis proposal skripsi adalah jenis penelitian yang dimana peneliti terdahulu menggunakan perpaduan kuantitatif dan kualitatif.<sup>27</sup>

2. Emi Nimastuti, dari Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2014 dengan judul “Profesional Kinerja Perangkat kelurahan Dalam Memberikan Pelayanan Publik” Perbedaan jenis penelitian skripsi ini dengan penulis proposal yaitu jenis penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif.<sup>28</sup>
3. Abdurohman, dari Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, 2011 dengan judul “Kualitas Pelayanan Publik Di Kelurahan Tegalbunder Kecamatan Purwakarta Kota Cilegon” Isi dari skripsi di atas yaitu tentang pelayanan publik menggunakan sudut pandang teori menurut Valerie A.Zeithmal, A.Parasuraman, dan Leonard I.Berry yang memiliki beberapa sub variable: fasilitas fisik, reliabilitas, responsifitas, kompetensi, tata karma, kredibilitas, keamanan, akses, komunikasi, dan perhatian pada pelanggan. Dalam penelitian ini yang membedakan dengan penulis proposal yaitu

---

<sup>27</sup> Reni Prasetyo, “Pelayanan Publik Di Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati ( Studi Tentang Pelaksanaan UU No.25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik)”, *Skripsi*, Universitas Negeri Semarang, 2013

<sup>28</sup> Emi Nimastuti, “Profesional Kinerja Perangkat kelurahan Dalam Memberikan Pelayanan Publik”, *Skripsi*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2014

jenis penelitian yaitu peneliti terdahulu menggunakan jenis penelitian kuantitatif dengan banyak variable.<sup>29</sup>

#### **F. Kerangka Berfikir**

Kelurahan merupakan sarana birokrasi dalam pendekatan bagi masyarakat untuk mengakses pelayanan public. Tujuan adanya kelurahan yaitu untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pelayanan public diterapkan di Keluraha Jepun Kecamatan Tulungagung, Kabupaten Tulungagung diharapkan dapat mewujudkan dari kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan. Dan sebagai penyelenggara pelayanan public oleh Kelurahan kepada masyarakat dapat memeberikan pelayanan yang berkualitas yang diharapkan dan dibutuhkan oleh masyarakat, sesuai dengan standar pelayanan dan tujuan dari peraturan perundang-undangan nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan public. Untuk mewujudkan pelayanan public yang baik, Kelurahan Jepun dalam melaksanakan pelayanan haruslah menerapkan prinsip dari komponen standar pelayanan tersebut. Berdasarkan uraian diatas, kerangka berpikir penelitian ini dapat digambarkan dalam bentuk skema sebagai berikut:

---

<sup>29</sup> Abdurohman, "Kualitas Pelayanan Publik Di Kelurahan Tegalbunder Kecamatan Purwakarta Kota Cilegon", *Skripsi*, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, 2011

**Tabel 2.1**  
**Gambar Kerangka Berfikir**

