

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kartu Keluarga

Kartu Keluarga yang biasa disingkat KK merupakan kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.¹ Kartu keluarga di dalamnya memuat keterangan mengenai kolom nomor Kartu Keluarga, nama lengkap kepala keluarga dan anggota keluarga, Nomor Induk Kependudukan, jenis kelamin, alamat tempat lahir, tanggal lahir, agama, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, kewarganegaraan, dokumen imigrasi dan nama orang tua.

Berdasarkan pengertian di atas bahwa kartu keluarga merupakan kartu identitas pada setiap satu kepala keluarga, dengan yang dimuat di dalamnya tentang susunan dan hubungan keluarga disertai keterangan lainnya sebagai dokumen penting sebagai warga negara yang baik. Kartu Keluarga merupakan catatan ontentik yang dibuat oleh pegawai catatan sipil selaku pejabat yang berwenang berupa catatan resmi tentang susunan pada satu keluarga yang di antaranya nama anggota keluarga, status, pekerjaan tanggal kelahiran dan hubungan antara anggota keluarga yang

¹ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 ayat 13

ada di dalamnya yang dilegalkan dengan memberikan tanda tangan dari pejabat yang berwenang dengan tujuan memperoleh status keluarga.

Adapula perubahan KK karena penambahan anggota keluarga dalam KK bagi penduduk yang mengalami kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (3) yang dilakukan setelah memenuhi syarat berupa KK lama dan Kutipan Akta Kelahiran. Kemudian dalam keluarga pasti akan ada perubahan selain dari bertambahnya anggota, ada juga penambahan dari anggota keluarga dengan menumpang pada KK pada anggota keluarga tersebut. Perubahan KK dikarenakan penambahan anggota keluarga untuk menumpang ke dalam KK bagi penduduk Warga Negara Indonesia dilakukan setelah memenuhi syarat berupa:²

1. Kartu Keluarga lama
2. Kartu Keluarga yang ditumpang
3. Surat Keterangan pindah datang dari penduduk yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
4. Surat Keterangan datang dari luar negeri bagi warga negara Indonesia yang datang dari luar negeri karena pindah

Selain perubahan dalam penambahan anggota keluarga karena adanya kelahiran atau yang menumpang pada anggota keluarga tersebut. Ini sebaliknya akan ada perubahan KK karena pengurangan anggota

² Pepres 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Pasal 12 ayat (3)

keluarga dalam KK bagi penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan setelah memenuhi syarat berupa:³

1. Kartu Keluarga lama
2. Surat Keterangan Kematian
3. Surat Keterangan Pindah atau Surat Keterangan Pindah Datang bagi penduduk yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapula penerbitan KK disebabkan karena rusak bagi penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan setelah memenuhi syarat berupa:⁴

1. Surat Keterangan kehilangan dari Kepala Desa atau Lurah
2. Kartu Keluarga yang rusak
3. Fotokopi atau menunjukkan dokumen kependudukan dari salah satu anggota keluarga, atau
 - a. Dokumen keimigrasian bagi orang asing dikenakan biaya denda administrasi sebesar Rp. 10.000,- dan penduduk yang melakukan pemohon meminta surat pengantar dari RT/RW.
 - b. Pemohon menyampaikan surat pengantar ke Desa/Kelurahan dengan melampirkan persyaratan yang dibutuhkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.

³ Pepres 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2)

⁴ Pepres 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Pasal 13 ayat (1) dan (2)

- c. Pemohon mengisi data keluarga dan biodata setiap anggota keluarga (F-1.01) atau Formulir Perubahan Data/Penambahan Data Anggota Keluarga (F-1.03).
- d. Petugas di Desa/Kelurahan menerima dan meneliti kelengkapan berkas persyaratan dan mencatatnya dalam Buku Harian Peristiwa Penting dan Kependudukan (BHPPK) dan Buku Induk Penduduk (BIP).
- e. Pemohon atau petugas Desa/Kelurahan mengisi formulir jenis F-1.06 yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah dan menyampaikan formulir tersebut ke Kecamatan.
- f. Petugas di Kecamatan menerima dan meneliti kelengkapan berkas persyaratan dan mencatatnya dalam Buku Harian Peristiwa dan Kependudukan (BHPPK) dan Buku Induk Penduduk (BIP).
- g. Petugas pendaftaran penduduk tingkat Kecamatan menerbitkan Kartu Keluarga dalam rangkap empat.
- h. Petugas Kecamatan yang telah diberi Surat Perintah (SP) oleh Camat menyampaikan KK kepada Instansi Pelaksana berikut kelengkapan berkas persyaratan serta surat pengantar yang ditandatangani oleh camat atau kepala seksi pemerintahan yang memuat daftar nama-nama pemohon KK sesuai dengan format yang tercantum dalam lampiran peraturan ini.

- i. Petugas pendaftaran penduduk pada instansi pelaksana melakukan verifikasi dan validasi data KK, kemudian diparaf oleh pejabat teknis pada bidang pendaftaran penduduk, selanjutnya ditandatangani oleh Kepala Instansi Pelaksana.
- j. Kartu Keluarga yang telah ditandatangani oleh Kepala Instansi Pelaksana selanjutnya diambil oleh Petugas Kecamatan untuk diserahkan kepada pemohon.
- k. Penyelesaian penerbitan penandatanganan Kartu Keluarga adalah paling lambat empat belas hari kerja terhitung sejak berkas diterima dan dinyatakan lengkap oleh petugas Kecamatan.
- l. Perubahan susunan keluarga dalam Kartu Keluarga yang melampaui batas waktu 1 tahun sejak terjadinya perubahan dikenakan biaya administrasi sebesar Rp. 25.000,-

Biaya pengurusan dalam pembuatan KK adalah untuk KK biaya umumnya adalah Rp. 0,- sedangkan penduduk yang melakukan perubahan susunan keluarga dalam KK yang melampaui batas waktu 30 hari sampai dengan 1 tahun sejak terjadinya perubahan.

B. Pelayanan Publik

Pelayanan selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka

mencapai tujuan tertentu. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Hal ini yang sependapat dikemukakan oleh Budiman Rusli yang berpendapat bahwa selaa hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan.⁵ Pelayanan menurutnya selalui dengan *life cycle theory of leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupann manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.

Peranan Pemerintah sangat penting dalam menyediakan pelayanan publik yang prima bagi semua unsur masyarakat yang dimana hal tersebut telah diamanatkan. Dalam Pasal 1 Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang pengertian pelayanan publik menentukan bahwa:

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayana publik.⁶

Sebelum berbicara lebih lanjut mengenai pelayanan publik, terdapat maksud tujuan dari Undang-undang tentang Pelayanan Publik. Dalam Pasal 3 Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Tujuan Pelayanan Publik menentukan bahwa:

Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang

⁵ Rusli Budirman, "Ilmu dan Budaya", *Jurnal, Perkembangan Ilmu Administrasi Negara Edisi*, Tahun 1992, hal. 198

⁶ Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pengertian Pelayanan Publik Pasal 1.

terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.⁷

Paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah mengalami pergeseran dari “*rule government*” menjadi “*good governance*”. Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintah, pembangunan dan pelayanan publik dalam perspektif *good governance* tidaklah semata-mata didasarkan kepada pemerintah (*government*) atau negara (*state*) saja, akan tetapi harus melibatkan seluruh komponen, baik dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik (masyarakat).⁸

Adapun pengertian dari pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Menurut Undang-Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menjelaskan:⁹

1. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

⁷ Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Tujuan Pelayanan Publik Pasal 3

⁸ Wisaya Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Remadja Rosdakarya, 1993), hal 72

⁹ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

2. Pelaksanaan Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut pelaksanaan adalah pejabat, pegawai, petugas dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.
3. Standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur.
4. Sistem informasi pelayanan publik yang selanjutnya disebut Sistem Informasi adalah rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya dalam bentuk lisan, tulisan, gambar serta disajikan secara manual ataupun elektronik.

Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit pada kerja instansi pemerintah secara langsung memberi pelayanan kepada penerima pelayanan publik, sedangkan pemberi pelayanan publik adalah pejabat atau pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁰ Pelayanan Publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan produk dan tata cara yang telah ditetapkan.

¹⁰ Moenir, H.A.S, *Manajemen dan Pelayanan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hal. 67

Pengertian Pelayanan Publik adalah segala kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹ Pelayanan publik bagi negara melalui badan-badan penyelenggara layanan secara prinsip hanya memberikan pelayanan-pelayanan umum bagi publik atau masyarakat secara adil mengingat pelayanan publik yang adil dan berkualitas merupakan masyarakat selaku konsumen pelayanan publik. Pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara harus efektif dan efisien. Pelayanan publik diartikan sebagai aktifitas pemerintah untuk mendistribusikan hak-hak masyarakat, sehingga orientasi pelayanan publik memang semata-mata untuk pelayanan umum bagi masyarakat.

Melihat pentingnya sebuah pelayanan publik, maka pelayanan publik harus dipandang sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dan hak-hak dasar masyarakat sebagai warga negara, sehingga masyarakat menerima apa yang seharusnya mereka terima, baik pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah maupun penyelenggara swasta dengan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Menurut ahli hukum, dalam sebuah pemerintahan yang baik harus dapat mengidentifikasi asas-asas umum dalam menjalankan

¹¹ Masengi Evi, *Manajemen Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama Maret, (Malang: Rhineka, 2008), hal. 24

pemerintahan. Asas-asas umum pemerintahan yang baik dirinci menjadi tiga belas asas yaitu:¹²

1. Asas kepastian hukum
2. Asas keseimbangan
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan
4. Asas bertindak cermat
5. Asas motifasi untuk setiap keputusan
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan
7. Asas permainan yang layak
8. Asas keadilan atau kewajaran
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup
12. Asas kebijakan
13. Asas penyelenggaraan

Dengan uraian yang sangat lengkap untuk semua asas-asas diatas tentunya setiap undang-undang yang disusun pemerintah akan mengacu pada asas-asas tersebut. Setiap pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang harus dimiliki dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh

¹² Ridan dan Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik dilampiri UU RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*, Cetakan 1 Juli (Bandung: Nuansa, 2010), hal. 90

pemberi dan penerima pelayanan. Standar pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi:¹³

a. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Prosedur pelayanan harus dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan publik, termasuk pengaduan sehingga tidak terjadi permasalahan dikemudian hari. Prosedur pelayanan harus ditetapkan melalui standar pelayanan minimal, sehingga pihak penerima pelayanan dapat memahami mekanismenya.

b. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan. Semakin cepat waktu penyelesaian pelayanan, maka akan semakin meningkatkan kepercayaan masyarakat akan pelayanan yang diberikan.

c. Produk Pelayanan

Produk pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Hasil pelayanan akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan harus

¹³ Anwar Suprijadi, *Kebijakan Peningkatan Kompetensi Aparatur Pelayanan Publik*, (Jakarta: LANRI, 2004), hal. 46

dipahami secara baik, sehingga memang membutuhkan sosialisasi kepada masyarakat.

d. Biaya Pelayanan

Biaya pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Biaya pelayanan termasuk rinciannya harus ditentukan secara konsisten dan tidak boleh ada diskriminasi, sebab akan menimbulkan ketidakpercayaan penerima pelayanan kepada pemberi pelayanan. Biaya pelayanan ini harus jelas pada setiap jasa pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat, sehingga tidak menimbulkan kecemasan, khususnya kepada pihak atau masyarakat yang kurang mampu.

e. Sarana dan Prasarana

Sarana dan Prasarana merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik sangat menentukan dan menunjang keberhasilan penyelenggaraan pelayanan.

f. Kompetisi Petugas Pemberi Pelayanan

Kompetisi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, ketrampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Sedangkan pengertian pelayanan publik menurut Moenir adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan

landasan faktor materiil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Agar pelayanan kepada masyarakat dapat berjalan sebagaimana mestinya maka perlu adanya faktor-faktor pendukung pelayanan yang memadai. Menurut Moenir terdapat beberapa faktor pendukung pelayanan yang penting yaitu:¹⁴

1. Faktor kesadaran petugas yang berkecimpung dalam pelayanan, kesadaran di sini berfungsi sebagai acuan dasar yang melandasi pada perbuatan atau tindakan berikutnya.
2. Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan yaitu merupakan perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang.
3. Faktor organisasi yang meliputi pengaturan struktur organisasi yang menggambarkan hierarki pertanggung jawaban, pembagian kerja yang berdasarkan keahlian dan fungsinya.
4. Faktor pendapatan yang meliputi gaji yang dapat menggairahkan semangat kerja yang tinggi.
5. Faktor kemampuan dan ketrampilan kerja di tingkat dengan pemberian bimbingan dan petunjuk-petunjuk kerja, mengadakan pendidikan khusus pegawai.
6. Faktor sarana pelayanan yang meliputi peralatan, perlengkapan dan juga tersedianya fasilitas pelayanan yang meliputi gedung dengan segala kegiatannya, fasilitas komunikasi dan fasilitas lainnya.

¹⁴ Moenir, H.A.S, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hal. 26

Menurut Moenir sebagai pihak yang ingin memperoleh pelayanan yang baik dan memuaskan perwujudan pelayanan yang didambakan adalah:¹⁵

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam artian tanpa hambatan yang kadangkala dibuat-buat oleh petugas.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa adanya gerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan akan sesuatu.
3. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang bulu.
4. Pelayanan yang jujur dan terus terang artinya apabila adanya hambatan karena sesuatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan sehingga orang tidak menunggu sesuatu yang tidak menentu.

Sedangkan The Liang Gie mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan-kegiatan dari organisasi publik untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat. Selanjutnya yang dimaksud dengan pelayanan adalah cara melayani membantu, menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan, kebutuhan seseorang atau sekelompok. Artinya yang dilayani adalah masyarakat yang terdiri dari

¹⁵ *Ibid.*, hal. 27

individu, golongan dan organisasi (sekelompok organisasi)¹⁶ atau pelayanan dapat pula diartikan sebagai suatu cara atau teknik memenuhi, menanggapi kepentingan kebutuhan dan keluhan orang lain.

Jadi dalam pengertian bahwa pelayanan tersebut terkadang suatu kondisi bahwa ketrampilan memiliki suatu ketrampilan, keahlian bidang tertentu. Berdasarkan keterampilan dan keahlian tersebut pihak aparat yang melayani mempunyai posisi atau nilai lebih dalam kecakapan tertentu sehingga mampu memberikan bantuan dalam menyelesaikan suatu keperluan, kebutuhan individu atau organisasi disana pelayanan yang dibutuhkan adalah pelayanan yang berkualitas yang mana karakteristik jasa pelayanan yang berkualitas dan dapat dikatakan produktif tidak terlepas dari kepastian waktu pelayanan, tanggungjawab serta kemudahan mendapatkan pelayanan dan didukung oleh kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.

Oleh karena itu, sebagai abdi masyarakat, aparatur pemerintah harus mempunyai kemampuan, dan kemampuan aparatur tersebut pada dasarnya dipengaruhi oleh pengetahuan dan ketrampilan yang dilatar belakangi oleh pendidikan formal, pengalaman, diklat, sikap dan ketrampilan. Pada prinsipnya pelayanan publik merupakan pekerjaan yang sama dilakukan dan terdiri dari pelaksanaan, bagaimana menunaikan suatu pekerjaan tersebut, memelihara, mengatur serta menyusun dari aktivitas yang ada dan sebuah organisasi untuk mencapai tujuan yang ada dalam

¹⁶ Sianipar, *Manajemen Pelayanan Masyarakat*, (Jakarta: Republik Indonesia, 1999), hal.

sebuah organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh instansi atau organisasi.

Dalam pelaksanaan tugas pelayanan untuk mendapatkan hasil yang diharapkan tentunya dengan orang yang dilayani atau bertemunya harapan yang dimiliki pihak yang harus dilayani dengan kenyataan yang dihadapi. Kenyataan tersebut bermula dari kesan-kesan yang didapat sebelum diberikan. Dalam hal ini pelayanan yang diharapkan adalah pelayanan yang berkualitas sehingga memuaskan masyarakat.

Menurut Boediono pelayanan adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan. Pelayanan prima berarti pelayanan yang bermutu. Oleh karena itu hakikat pelayanan prima yang bermutu adalah:¹⁷

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum.
2. Mendorong upaya mengefektifkan tata laksana pelaksanaan, sehingga berhasil guna (efisien dan efektif).
3. Mendorong timbulnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam membangun serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

¹⁷ Boediono, *Transformasi dan Pelayanan Publik*, (Bandung: Universitas Terbuka, 2003), hal. 60

Sesuai dengan pengertian dan hakikat pelayanan umum yang prima Boediono menurutnya pelayanan umum harus dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat:¹⁸

1. Cepat adalah kemampuan aparatur untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, tepat sesuai dengan waktu yang dijanjikan serta memuaskan.
2. Tepat adalah produk pelayanan publik dapat diterima dengan benar, tepat dan sah.
3. Terbuka adalah adanya keterbukaan informasi bagi masyarakat dalam berurusan baik tata cara, prosedur, biaya ataupun waktu penyelesaiannya.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/M.PAN/2/2004 menginstruksikan kepada seluruh instansi atau lembaga penyedia layanan publik agar melakukan *survey* indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Dengan mengacu pada prinsip-prinsip pelayanan, maka unsur-unsur yang harus ada dalam penilaian indeks kepuasan masyarakat harus bersifat *relevan*, *valid*, dan *reliable*. Unsur pelayanan tersebut adalah:¹⁹

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.

¹⁸ Ibid., hal. 61

¹⁹ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah

2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani.
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.

10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan.

Kepuasan masyarakat selaku konsumen atau pelanggan mempunyai dimensi yang luas dan cakupannya tidak terbatas. Dimensi ini merupakan hal pokok untuk mengukur kualitas layanan yang diterima oleh publik. Menurut para ahli bahwa dimensi mutu tersebut adalah keberadaan pelayanan (*available for service*), ketanggapan pelayanan (*responsiveness for service*), ketepatan pelayanan, profesionalisme pelayanan, keseluruhan dengan pelayanan, dan kepuasan keseluruhan dengan barang.

Terdapat dimensi mutu dan pelayanan dan masing-masing butir antara lain:²⁰

1. Keberadaan pelayanan (*available for service*).

Suatu tingkatan keberadaan di mana pelanggan dapat kontak dengan pemberi jasa.

2. Ketanggapan pelayanan (*responsiveness of service*)

Tingkatan untuk mana pemberi jasa bereaksi cepat terhadap permintaan pelanggan.

3. Ketepatan pelayanan (*timeliness of service*)

Tingkatan di mana pekerjaan dapat dilaksanakan dalam jangka waktu yang sesuai dengan perjanjian.

4. Profesionalisme pelayanan (*professionalism of service*)

Tingkatan di mana pemberi jasa menggunakan perilaku dan gaya profesional yang tepat selama bekerja dengan pelanggan.

5. Keseluruhan dengan pelayan

Kualitas sebagai keseluruhan ciri dan karakteristik produk atau jasa yang mendukung kemampuan untuk memuaskan kebutuhan.

6. Kepuasan keseluruhan dengan barang

Penilaian secara menyeluruh terhadap hasil perbandingan antara harapan mengenai suatu produk dengan kinerja aktual produk tersebut.

²⁰ Azhar Susanto, "*Sistem Informasi Manajemen*", (Bandung: Lingga Jaya, 2007), hal.

C. Good Governance

Istilah *governance* tidak sama dengan *government* Ganie-Rochman mengemukakan bahwa konsep “government” merujuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintahan). Konsep “*governance*” melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.²¹ Menurut Paulus Effendi Lotulung mengemukakan bahwa “konsep *governance*” dalam masyarakat seiring dirancukan dengan konsep *government*. Konsep *governance* lebih inklusif dari pada *government*. Konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.²²

Konsep *good governance* mengisyaratkan keterlibatan tiga pilar utama yaitu pemerintah, korporasi dan masyarakat sipil yang saling menjaga, support, dan berpartisipasi aktif dalam perumusa, implementasi dan evaluasi kebijakan publik dalam kerangka penyelenggaraan pemerintah suatu negara. Tanpa *good governance* sulit bagi masing-masing pihak untuk saling berkontribusi dan saling mengawasi. *Good governance* tidak akan bisa tercapai apabila integritas pemerintah dalam menjalankan pemerintah menjadi lebih buruk apabila tidak dipakai

²¹ Joko Widodo, *Good Governance: Telah dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Surabaya: Insan Cendekia, 2001), hal. 18

²² Paulus Effendi Lotulung, *Tata Kepemerintahan yang Baik (Good Governance) Dalam Kolerasinya Dengan Hukum Administrasi*, Hukum Administrasi dan Good Governance, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2012), hal. 37

sebagaimana mestinya. Konsistensi pemerintah, korporasi dan masyarakat harus terjamin sebagai wujud peran masing-masing dalam penyelenggaraan pemerintahan. Setiap pihak harus bergerak dan menjalankan tugasnya sesuai dengan kewenangan masing-masing.²³

Abdullah Kasman mengemukakan bahwa *good governance* sebagai suatu terminologi yang populer sejak awal tahun 90-an, seolah-olah formula yang baru ditemukan untuk terapi mekanisme pemerintahan suatu negara agar berjalan secara demokratis. *Good Governance* dengan begitu saja disamaartikan dan telah menggeser terminologi lama, yaitu *good governance*, yang dipandang tidak mujarab lagi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, *good governance* sesungguhnya bukanlah suatu formula yang baru, melainkan suatu asas atau prinsip yang telah berusia ratusan tahun dan yang seharusnya menjadi sendi-sendi pemerintahan dalam negara demokrasi modern, yaitu bagaimana penyelenggaraan pemerintahan tersebut mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, serta membuka ruang bagi keterlibatan warga masyarakat.²⁴

Governance yaitu: “*the act, fact, manner of governing,*” berarti: “tindakan, fakta pola dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintah”. Dengan demikian “*governance*” adalah suatu kegiatan (proses),

²³ Deddy Mulyadi, “*Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik (Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik Berbasis Analisis Bukti untuk Pelayanan Publik)*, (Bandung: Alfabeta: 2016), hal. 129

²⁴ Abdullah, Kasman, “Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Konsep Good Governance”, *Jurnal Metitrokasi*, Vol. 1 No. 1, (Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2002), hal. 65

sebagaimana dengan kata lain bahwa *governance* merupakan seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan/kebijakan dan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. Dikarenakan, nalisis mengenai *governance* kemudian berfokus pada aktor-aktor dan struktur atau sistem, baik formal maupun informal, yang terlibat dalam proses pembuatan dan pengimplementasian sebuah keputusan. Pemerintah hanyalah salah satu aktor tersebut, sementara aktor-aktor lain di luar pemerintah dan militer bisa dikelompokkan sebagai bagian dari *civil society*.²⁵

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *good governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*. Lebih lanjut Lembaga Administrasi Negara menegaskan bahwa dilihat dari segi *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif digariskan atau sebaliknya.²⁶

Arti *good* dalam *good governance* mengandung 2 pengertian sebagai berikut *Pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat atau kehendak dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Wujud *good governance* menurut Lembaga

²⁵ Deddy Mulyadi, Studi..., hal.130.

²⁶ Joko Widodo, *Good Governance...*, hal. 24

Administrasi Negara (LAN) adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif dengan “kesinergian” interaksi yang konstruktif diantara *domain-domain* negara, sektor swasta dan masyarakat.²⁷

D. Fiqih Siyasah

Fiqih Siyasah adalah kata bahasa Arab yang terdiri dari dua kata, yaitu fiqih dan siyasah. Kata fiqih bermakna pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan *syara'* mengenal amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil yang rinci (yakni dalil-dalil Al-Qur'an dan Sunnah).²⁸ Secara Harfiyah, fiqih mengandung arti tahu, paham dan mengerti. Arti ini dipakai secara khusus dalam bidang hukum agama atau yurisprudensi Islam (menurut Ibnu al-Mandzur dalam *Lisan al-Arab*). Menurut Istilah fiqih adalah ilmu atau pengetahuan tentang hukum-hukum syariat, yang bersifat amallh (praktis), yang digali dari dalil-dalil yang terperinci (seperti pendapat Abu Zahrah). Fiqih juga merupakan pengetahuan tentang hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan al-Sunnah yang disusun jalan ijtihad. Kata siyasah berasal dari akar kata mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan.²⁹

²⁷ Joko Widodo, *Good Governance...*, hal. 25

²⁸ Achmad Fajar Rifa'i, “Pelayanan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) dalam Penerapan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Perspektif Siyasah Idariyah”, *Skripsi*, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2017), hal. 12

²⁹ *Ibid.*, hal. 13

Dengan menganalisa definisi di atas dapat dirumuskan hakikat dari fiqih yaitu:

1. Fiqih itu adalah ilmu tentang hukum Allah
2. Yang dibicarakan adalah hal-hal yang bersifat *amaliyah furu'iyah*
3. Pengertian tentang hukum Allah didasarkan kepada *dalil tafsili*
4. *Fiqih* digali dan ditemukan melalui penalaran dan *istidlal* seorang *mujahid* atau *faqih*.

Ilmu *fiqih siyasah* adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai peraturan lainnya yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam yang bertujuan untuk kemaslahatan umum. Adapun kemaslahatan tersebut jika dilihat dari sisi *syari'ah* bisa dibagi menjadi tiga yaitu ada yang wajib melaksanakannya, ada yang sunnah melaksanakannya, dan ada pula yang mubah melaksanakannya, kemaslahatan tersebut haruslah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Kemaslahatan itu harus sesuai dengan *maqashid al-syari'ah*, semangat ajaran, dalil-dalil kulli dan *dalil qoth* baik *wurud* maupun dalalahnya.
2. Kemaslahatan itu harus menyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudarat.

3. Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.³⁰

Berdasarkan pengertian etimologi dan terminologi di atas dapat dinyatakan bahwa *fiqih siyasah* adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penerapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan bagi manusia dan menghindarnya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya.

Maqashid Syariah terdiri atas dua kata, yaitu *maqashid* dan *syariah*. “*Maqashid* adalah bentuk jamak dari *maqshud* yang berarti kesengajaan atau tujuan. Adapun *syariah* artinya jalan menuju air, itu bisa dikatakan dengan jalan menuju ke arah sumber kehidupan. Sedangkan secara istilah *maqashid syariah* adalah ketetapan Allah SWT untuk menjadikan masalah pada manusia. Yakni dengan terpenuhinya

³⁰ Anjeli Adelia Febnalani, *Skripsi*, “*Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara dalam Pelayanan Masyarakat*”, *Skripsi*, vol. 3 (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan, 2018), hal. 75

kebutuhan primer, sekunder dan tersier agar manusia bisa memenuhi hajat hidupnya dan dapat menjadi hamba Allah SWT yang baik.³¹

Menurut Khaled sebagaimana yang dikutip oleh Kutbuddin Aibak yang dimaksud maqasid daruriyyat adalah segala sesuatu yang mendasar dan sangat perlu sekali untuk meneruskan dan harus adanya perlindungan serta hak-hal yang dimaksud diatas. Daruriyyat adalah segala sesuatu yang tidak ada akan menjadi suatu kepentingan dari hak-hak yang dimaksud dan tidak ada aturan yang mengikat.³² Para ahli hukum islam menjelaskan bahwasanya ada beberapa lima nilai pokok, yang pertama agama, yang kedua kehidupan, yang ketiga akal, yang keempat keturunan, yang kelima harta. Yang dimaksud diatas sebagai pandangan dan nilai dan tujuan dasar yang harus dipenuhi oleh syariah.

Prinsip-prinsip tersebut diatas didukung kuat oleh Gamal Eldin Attia sebagaimana yang dikutip oleh Kutbuddin Aibak yang menyebutkan ada 13 indikator hasil yang harus dicapai oleh produk ijtihad yang berorientasi maqasid asy-syari'ah, yaitu:³³

1. Menunjukkan kesempurnaan hukum islam
2. Meningkatkan kepercayaan diri atas kebenaran keyakinan
3. Memungkinkan seseorang merasa yakin atas perbuatan dirinya
4. Mencegah orang-orang yang berupaya menebarkan keraguan terhadap hukum islam

³¹ Asfari Jaya Bakri, *Konsep Maqashid Syari'ah Menurut Al-Syatibi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), hal. 61

³² Kutbuddin Aibak, "*Otoritas Dalam Hukum Islam (Telaah Pemikiran Khaled M. Abou El Fadl)*", *Disertasi*, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2014), hal. 248

³³ *Ibid.*, hal. 277

5. Mempertegas bahwa hadist shahih senantiasa sesuai dengan kemaslahatan manusia
6. Menjadi alat bantu dalam menentukan mana yang paling maslahat dari dua analogi yang dihadapi
7. Mencegah penggunaan *legal artifices* (upaya licik/pembusukan hukum)
8. Memiliki peran membuka dan menutup jalan (*fathzara'i wa sadduha*)
9. Teks dan aturan hukum dipahami dalam kaitannya dengan maksud sesungguhnya
10. Mengintegrasikan nilai-nilai universal dengan dalil-dalil partikular
11. Menegaskan pentingnya mempertimbangkan konsekuensi-konsekuensi pada masa pendatang
12. Memberikan ruang ekspansi dan inovasi dalam menyelesaikan persoalan hukum
13. Memungkinkan adanya upaya menjembatani gap dan menyelesaikan perbedaan-perbedaan pendapat di antara beragam madzhab

Maqashid Syariah merupakan kesatuan prinsip, perkataan maupun perbuatan yang didasarkan untuk mencapai ridla Allah SWT. Inti dari maqashid syariah adalah masalah atau manfaat.³⁴ Kemaslahatan terbagi dalam 5 aspek kehidupan manusia. Kelima aspek tersebut adalah sebagai berikut:

1. Memelihara Agama (*Hifdz al-Din*)

³⁴ Abdul Halim Usman, *Manajemen Strategis Syariah*, (Jakarta: Zikrul Hakim, 2015), hal.

Islam menghormati hak dan kebebasan, kebebasan yang utama adalah kebebasan memilih keyakinan dan beribadah.³⁵ Setiap manusia berhak untuk memeluk satu agama yang diyakininya dan melakukan apa saja yang diperintahkan dalam agamanya tersebut.

2. Memelihara Jiwa (*Hifdz al-Nafs*)

Islam mengatur dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, terutama hak untuk hidup.³⁶ Islam sangat memuliakan, memelihara, menjaga, serta menghindarkan dari sumber kerusakan terhadap jiwa manusia.

3. Memelihara Akal (*Hifdz al-'Aql*)

Akal merupakan sumber hikmah (pengetahuan), sinar hidayah, cahaya mata hati, dan media kebahagiaan manusia di dunia dan akhirat.³⁷ Akal sangat diperlukan manusia untuk berfikir dalam melakukan segala amalan kebajikan. Sehingga perlu kiranya untuk menjaga akal kita agar tidak terjerumus kedalam hal yang sia-sia atau merugikan diri kita, seperti: mabuk-mabukan, mengonsumsi narkoba dan obat-obatan terlarang.

4. Memelihara Keturunan (*Hifdz al-Nashab*)

Islam sangat menghormati kehormatan manusia, terbukti dengan adanya sanksi bagi yang melanggar hak asasi manusia yang

³⁵ Ahmad Al-Mursi Husain Jauhar, *Maqashid Syariah*, Cet. III, (Jakarta: AMZAH, 2013), hal. 1

³⁶ *Ibid.*, hal. 22

³⁷ *Ibid.*, hal. 91

satu ini.³⁸ Islam juga juga sangat memerhatikan tentang nashab manusia, karena nashab merupakan fondasi kekerabatan dalam keluarga dan yang menopang antar anggotanya. Sehingga perlu adanya aturan hukum yang tegas mengenai sistem nashab agar tidak terjadi kerusakan, seperti: sistem adopsi, sistem pemberian pengakuan kepada anak kandung, sistem pemberian pengakuan, sistem khulu' (pencabutan nashab anak kandung), dan sistem hilangnya nashab seorang wanita setelah menikah.³⁹

5. Memelihara Harta (*Hifdz al-Mal*)

Harta merupakan salah satu kebutuhan inti dalam kehidupan, dimana manusia tidakakan bisa terpisah darinya.⁴⁰ Kita sebagai manusia dianjurkan untuk mencari rezeki dengan cara yang halal dan menggunakannya untuk hal kebaikan agar kita senantiasa terjaga dalam lindungan Allah SWT. Serta jangan sekali-sekali untuk merampas atau memakan harta yang bukan milik kita, seperti: risywah (suap), mencuri, riba, ikhtikar (menimbun), dan harabah (pembegalan).

Menurut Abdul Wahab al-Khallaf, *siyasah syar'iyah* adalah pengurusan hal-hal yang bersifat umum bagi negara Islam dengan cara menjamin perwujudan kemaslahatan dan menghindari kemadaratan (bahaya) dengan tidak melampaui batas-batas syariah dan pokok-pokok syariah yang bersifat umum, walaupun tidak sesuai dengan pendapat

³⁸ *Ibid.*, hal. 131

³⁹ *Ibid.*, hal. 131

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 167

ulama-ulama Mujtahid.⁴¹ Maksud Abd Wahab tentang masalah umum negara antara lain adalah pengaturan perundang-undangan negara, kebijakan dalam serta benda (kekayaan) dan kekurangan penetapan dan keuangan penetapan hukum, peradilan serta kebijakan pelaksanaannya dan urusan dalam dan luas negeri.⁴² Hal ini relevan dengan pendapat Abdul Wahab Khallaf sebagaimana yang dikutip Mujar yang menyatakan bahwa pengertian *siyasah syar'iyah* adalah otoritas pemerintah untuk membuat kebijakan yang dikehendaki kemaslahatan, melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu (yang mengaturnya). Dari kutipan di atas dapat dipahami bahwa subyek penyusun *siyasah syar'iyah* adalah pemerintah, bukan ulama swasta yang tidak duduk dalam lembaga legislatif. Produknya adalah berbagai peraturan yang tidak bertentangan dengan agama. Karena berbentuk peraturan perundang-undangan, maka *siyasah syar'iyah* itu bersifat mengikat dan memaksa. Dari kutipan diatas jelas terlihat Abdul Wahab Khalaf membedakan *fiqih siyasah* dengan *siyasah syar'iyah*.⁴³ Menurut Abdurrahman Taj, *siyasah syar'iyah* adalah hukum-hukum yang mengatur kepentingan dan mengorganisir urusan umat yang sejalan dengan jiwa syariat dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal, untuk merealisasikan tujuan-tujuannya yang bersifat kemasayarakatan,

⁴¹ Acmad Fajar Rifa'i, Pelayanan..., hal. 13

⁴² Achmad Fajar Rifa'i, Pelayanan..., hal. 27

⁴³ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqih Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), hal. 20-21

meskipun hal tersebut tidak ditunjukkan oleh nas-nas yang terinci dalam Al-Qur'an maupun Al-Sunnah.⁴⁴

Sedangkan objek kajian fiqih *siyasah*, Hasbi Ash Shiddieqy menjelaskan “pekerjaan-pekerjaan meukallaf dan urusan-urusan mereka dari jurusan *pentadbirannya*, dengan mengingat persesuaian *pentadbiran* itu jiwa syariah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan sesuatu nas-nas yang merupakan syariah “ammah yang tetap”. Lebih lanjut *fiqih siyasah* dibagi menjadi beberapa bidang, yaitu: *siyasah dusturiyyah syar'iyah*, *siyasah tasyi'iyah syar'iyah*, *siyasah wadha'iyah*, *siyasah maliyah syar'iyah*, *siyasah idariyah syar'iyah*, *siyasah dawliyah syar'iyah*, *siyasah tanfiziyyah syar'iyah*, dan *siyasah harbiyyah syar'iyah*.

Dalam hal ini, pengkhususan kajian fiqih *siyasah* pada bidang *siyasah idariyah*, yakni bidang yang mengurus tentang administrasi negara. Kata *idariyah* merupakan masdar (infinitif) dari jata *adara asy-sya'a yudiruhu idarah*, yang artinya mengatur atau menjalankan sesuatu.⁴⁵ Adapun pengertian *idariyah* secara istilah, terdapat banyak pakar mengindetifikasinya. Namun dari sekian banyak definisi, baik administrasi dalam arti luas dan sempit, maupun administrasi dalam arti institusional, fungsi dan proses, semuanya bermuara pada satu pengertian. Dalam *siyasah idariyah*, untuk mengukur kualitas pelayanan dapat diambil dari kualitas kepentingan pelayanan itu sendiri.

⁴⁴ Achmad Fajar Rifa'i, *Pelayanan...*, hal. 27

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 27

Sebenarnya tidak ada satu ayat al-Qur'an yang dijumpai kata *al-Idarah*, namun apabila dicermati memang ada kata dalam al-Qur'an yang menyerupai yaitu kata *tudirunaha*⁴⁶ dan kata *tadiru*⁴⁷ di dalam *al-Mu'jam al-Mufahras*, di bawah kata "*dawr*"⁴⁸ telah dikemukakan sejumlah ayat yang memuat kata pecahan dari fi'il tsulatsi "*dara*". Begitu juga setelah menelaah kitab-kitab indeks hadist, jelas bahwa kata *al-Idarah* tidak dijumpai di dalam satu hadist pun dari sekian banyak hadist Rasulullah SAW.⁴⁹ Hampir semua kitab kamus bahasa menyebutkan kata "*dawr*" dan semua kata pecahan dari kata tersebut tetapi tidak ada yang menyebut kata "*idarah*". Jadi hal ini menegaskan bahwa kata "*idarah*" atau istilah administrasi dalam pandangan Islam merupakan kata yang baru digunakan di era modern.⁵⁰

Dalam fiqh siyasah, asas-asas pemerintah yang baik selain diperoleh dari hasil penelitian, putusan hakim dan lain-lain, dapat diperoleh pula dari sumber utama fiqh siyasah yakni al-Qur'an dan Hadits. Sebagai contoh dapat disebutkan antara lain asas amanah, asas tanggung jawab (*al-Mas'uliyah*), asas maslahat (*al-Mashlahah*), dan asas pengawasan (*al-Muhasabah*). Pengawasan (*al-Muhasabah*) terdiri dari pengawasan transendental (*al-Muhasabah al-Ilahiyah*), pengawasan oleh pribadi (*al-Muhasabah al-*

⁴⁶ Q.S. Al-Baqarah Ayat 282.

⁴⁷ Q.S. Al-Ahzab Ayat 19.

⁴⁸ Muhammad Fuad, Abdul Baqi, *al-Mu'jam al-Mufahras*, hal. 264-265.

⁴⁹ *Ibid*, Juz 2, hal. 157-158.

⁵⁰ Sulaiman Muhammad at-Thamawi, *Ilm al-Idarah al-Amaah* (Cet. III Tahun 1965), hal.

Syakhsyiyah), dan pengawasan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (al-Muhasabah al-Qomariyah).⁵¹

Memenuhi urusan rakyat termasuk kegiatan *Ri'ayatus Syu'un*, sedangkan *Ri'ayatus Syu'un* adalah semata-mata wewenang *khalifah*. Maka seorang *khalifah* memiliki hak untuk mengadopsi teknis administrasi (*Uslub Idari*) yang dia kehendaki, lalu dia perintahkan agar teknis administrasi tersebut dilaksanakan. *Khalifah* juga memiliki hak diperbolehkan membuat semua bentuk perundang-undangan dan sistem administrasi (*Nidzam Idari*), lalu mewajibkan seluruh rakyat untuk melaksanakannya. Karena semua itu merupakan kegiatan-kegiatan substansi. *Khalifah* juga diperbolehkan untuk memerintahkan salah satu diantaranya, kemudian hal tersebut menjadi mengikat atas semua orang untuk melaksanakan aturan yang sudah ditetapkan, tidak dengan aturan yang lain. Maka pada saat itu, hukum mentaatinya menjadi wajib. Sebab hal ini merupakan kewajiban untuk mentaati salah satu hukum yang ditetapkan oleh *khalifah*.⁵²

Dalam hal ini artinya *khalifah* telah menetapkan suatu hukum (*tabanniy*) terhadap suatu perkara yang telah dijadikan oleh syara' sebagai haknya. Artinya *khalifah* telah melakukan hal-hal yang dianggap perlu untuk memudahkannya dalam menjalankan tugasnya, yaitu *Ri'ayatus Syu'un*. Oleh karena itu, ketika *khalifah* menetapkan suatu hukum berkaitan dengan sistem

⁵¹ Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 240-242.

⁵² Anita Tri Rahayu, *Analisis Siyasah Idariyah Terhadap Kasus Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-Ktp) Ganda Di Desa Gumeno, Kecamatan Manyar, Kabupaten Gresik Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan*, Skripsi, (Uin Sunan Ampel Surabaya, 2019), hal. 24.

administrasi, rakyat wajib terikat dengan apa yang telah ditetapkannya tersebut dan perkara ini termasuk dalam hal ketaatan terhadap ulil amri.⁵³

Mengenai rincian kegiatan administrasi, dapat diambil dari fakta kegiatan administrasi itu sendiri. Dengan meneliti faktanya, akan terlihat bahwa disana terdapat beberapa kegiatan yang dilakukan oleh *khalifah* sendiri atau oleh para pembantunya (*mu'awin*). Baik berupa kegiatan pemerintahan, yaitu menerapkan hukum syara' ataupun kegiatan administrasi, yaitu melaksanakan semua urusan yang bersifat substansi dari kegiatan penerapan hukum syara' bagi semua orang. Hal ini memerlukan cara dan sarana tertentu, oleh karena itu harus ada aparat khusus yang dimiliki *khalifah* dalam rangka menangani urusan rakyat sebagai tanggung jawab kekhilafahan tersebut. Di samping itu, terdapat urusan-urusan yang menyangkut kepentingan rakyat yang harus dipenuhi. Maka hal ini membutuhkan adanya instansi yang secara khusus memiliki tugas memenuhi kepentingan rakyat dan ini adalah suatu keharusan.⁵⁴

Salah satu sifat penting dari administrasi yang dilakukan Rasulullah SAW. adalah kesederhanaan dan kemudahan dalam menangani masalah-masalah administratif.⁵⁵ Dalam *siyasa idariyah*, untuk mengukur kualitas pelayanan dapat diambil dari realitas kepentingan pelayanan itu sendiri. Masyarakat yang memiliki kepentingan menginginkan kecepatan dan kesempurnaan dalam pelayanan.⁵⁶

⁵³ *Ibid.*,

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 25.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 26.

⁵⁶ *Ibid.*

Untuk merealisasikan kebaikan atau kesempurnaan dalam melaksanakan pelayanan administrasi terdapat tiga indikator yaitu:⁵⁷

1. Kesederhanaan dalam aturan, karena kesederhanaan itu akan memberikan kemudahan dan kepraktisan. Sebaliknya, aturan yang rumit akan menimbulkan kesulitan.
2. Kecepatan dalam pelayanan, karena hal itu dapat mempermudah urusan orang yang berkepentingan.
3. Pekerjaan itu ditangani oleh orang yang mampu dan professional. Dengan begitu semuanya dijalankan dengan baik dan sempurna seperti yang diinginkan.

Agus Dwiyanto mengemukakan indikator-indikator yang biasa digunakan dalam melakukan pelayanan administrasi antara lain:⁵⁸

1. Produktivitas, tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dan *output*. Produktivitas kerja merupakan suatu sikap dan perilaku pegawai dalam organisasi terhadap peraturan-peraturan dan norma-norma yang telah ditetapkan dan telah diwujudkan dengan baik dalam bentuk tingkah laku maupun perbuatan. Produktivitas kerja merupakan hal yang sangat penting dalam organisasi karena dengan adanya produktivitas kerja diharapkan pekerjaan akan terlaksana secara efisien dan efektif,

⁵⁷ Syaikh Taqiyuddin An Nabhani, *Kitab Ajhizah Dawlah al-Khilâfah fi al-Hukm wa al-Idarah*, (Bogor: Pustaka Fikru al-Mustanir, 2005). hal. 133

⁵⁸ Agus Dwiyanto, *Penilaian Organisasi Publik*, (Yogyakarta: UGM, 1995), hal. 67

sehingga ini semua akan sangat diperlukan dalam pencapaian tujuan yang baik yang telah ditetapkan.

2. Responsivitas, adalah kemampuan organisasi untuk mengenali dengan kebutuhan masyarakat, mengidentifikasi, menyusun agenda dan skala prioritas pelayanan, dan mampu mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas ditunjukkan pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan publik dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, hal ini sangat berpengaruh sebagai tolak ukur kinerja organisasi karena secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi, visi serta tujuannya khususnya dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat.
3. Kualitas pelayanan, merupakan bentuk dalam pelayanan sebagai wujud memenuhi kebutuhan-kebutuhan kepentingan publik, baik berupa penyediaan barang, jasa atau pelayanan administrasi. Pelayanan dalam Kamus Bahasa Indonesia berasal dari kata layan yang berarti membantu (mengurus) apa-apa yang diperlukan seseorang. Kata pelayanan mempunyai arti perihal atau melayani.⁵⁹ Tujuan utama pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan publik agar dapat memperoleh pelayanan yang diinginkan dan memuaskan. Penyedia pelayanan harus mampu mengidentifikasi kebutuhan dan

⁵⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga), (Jakarta: Balai Pustaka, 200)

keinginan masyarakat, kemudian memberikan pelayanan publik sesuai dengan keinginan dan kebutuhan.

Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. Dalam standar pelayanan ini terdapat baku mutu pelayanan. Adapun pengertian baku menurut Goetsch dan Davis merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pihak yang mengginginkannya.⁶⁰

Dalam Al-Qur'an dijelaskan bahwa bagi seseorang yang bertanggung jawab atau memimpin suatu organisasi untuk kepentingan orang banyak hendaknya dia berbuat baik dan adil dalam memberikan pelayanan, dikarenakan setiap pemimpin nanti akan dimintai pertanggung jawabannya di akhirat. Oleh karena itu, perlu diketahui bahwa keadilan itu terkadang dari pemimpin kepada rakyatnya dan rakyat kepada sesamanya. Oleh karena itu, sebagai pelayanan publik yang baik harus benar-benar melaksanakan keadilan itu agar selamat dari siksaan yang pedik dari dunia akhirat.

E. Penelitian Terdahulu

1. Jefrianto, "Analisis Pelayanan Publik Pembuatan Kartu Keluarga".

Secara umum dari hasil penelitian awal dilapangan yang penulis lakukan, bahwa masyarakat masing kurang puas terhadap pelayanan

⁶⁰ Goetsch dan Davis, *Manajemen Kualitas*, (Jakarta: PT. Balai, 1995), hal. 72

yang diberikan kepada masyarakat. Dan bahwa indikator kesederhanaan masih belum diterapkan secara maksimal, dikarenakan pada kenyataannya pelayanan yang diberikan masih berbelit atau bertele-tele, susah dipahami dan susah dilaksanakan.⁶¹

Persamaan yang ada diantara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah objeknya yaitu pelayanan pembuatan Kartu Keluarga (KK).

Perbedaan terdapat dalam penelitian ini adalah pada lokasi penelitian yang digunakan oleh peneliti. Dimana dalam penelitian ini dilakukan di Kantor Camat Sungat Apit Kabupaten Siak, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti berlokasi di Kabupaten Tulungagung.

2. Skripsi atas nama Suwanto, “Kualitas Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Tanjungpinang”. Secara umum dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dari rekapitulasi data tentang pengurusan Kartu Keluarga tidak dapat diselesaikan dengan tepat waktu. Namun setelah dilakukan penelitian terhadap permasalahan dari aparatur pelaksanaan yang memberikan pelayanan semata, tetapi masih ada beberapa persyaratan yang terselesaikan.⁶²

⁶¹ Jefrianto, “Analisis Pelayanan Publik Pembuatan Kartu Keluarga di Kantor Camat Sungai Apit Kabupaten Siak”, *Skripsi*. (Pekanbaru: PT Bumi Aksara, 2006), hal. 7 dalam <http://repository.uin-suska.ac.id/9168/1/2013191ADN.pdf> diakses pada tanggal 08 November 2019 pukul 19.10 WIB

⁶² Suwanto, “Kualitas Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Tanjungpinang”, *Skripsi*, (Tanjungpinang: Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2011), hal. 11 dalam http://jurnal.umrah.ac.id/wp-content/uploads/gravity_forms/1-ec61c9cb232a03a96d0947c6478e525e/2017/02/NASKAH-PUBLIKASI.pdf diakses pada tanggal 08 November 2019 pukul 19.45 WIB

Persamaan dalam kajian ini terdapat pada obyek yang diteliti, yaitu melakukan penelitian mengenai pelayanan pembuatan Kartu Keluarga.

Perbedaannya dalam kajian ini adalah kualitas pelayanan pembuatan kartu keluarga tidak menerapkan konsep siyasa. Dan juga adanya perbedaan lokasi penelitian pada penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

3. Dwi Purwanti, “Pelaksanaan Pelayanan Publik di Puskemas Depok II Yogyakarta”. Secara umum dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara garis besar pelaksanaan pelayanan publik di Puskemas Depok II Yogyakarta telah terselenggara dengan baik sesuai dengan prinsip yang ditetapkan oleh MENPAN No. 23 Tahun 2003 diantaranya meliputi prosedur pelayanan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi produk pelayanan, keamanan, tanggungjawab, sarana prasarana pelayanan, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan petugas pemberi layanan, namun masih ada beberapa permasalahan yakni kurangnya petugas pelayanan di beberapa unit yang menyebabkan petugas merangkap pekerjaan yang tidak sesuai dengan bidangnya.⁶³

Persamaan dalam kajian penelitian ini adalah objeknya yaitu berupa pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat.

⁶³ Dwi Purwanti, “Pelaksanaan Pelayanan Publik”, *Skripsi*, (Yogyakarta: Laksana, 2014), hal. 9 dalam http://www.academia.edu/35638215/SKRIPSI_FULL diakses pada tanggal 09 November pukul 08.00 WIB

Perbedaannya dalam kajian penelitian ini adalah objek yang diteliti dalam penelitian ini adalah kualitas publik secara umum, sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti khusus meneliti mengenai pelayanan pembuatan Kartu Keluarga, selain itu, juga terdapat perbedaan lokasi penelitian antara penelitian ini dan penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

4. Rachman Adhikara, “Standar Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga”. Secara umum dari hasil penelitian awal dilapangan yang penulis lakukan, mengenai standar pelayanan pembuatan Kartu Keluarga di Kantor Kecamatan Balik Papan Tengah kota Balik Papan mengenai tentang prosedur pelayanan pembuatan Kartu Keluarga telah memenuhi kriteria dalam prinsip pelayanan publik yaitu kesederhanaan dan faktor pendukung penyelenggaraan pelayanan pembuatan Kartu Keluarga di Kantor Kecamatan Balik Papan Tengah kota Balik Papan.⁶⁴

Persamaan dalam kajian penelitian ini adalah objeknya, yaitu pelayanan pembuatan Kartu Keluarga (KK).

Perbedaannya terdapat dalam kajian peneliti ini adalah adanya perbedaan lokasi penelitian diantara penelitian ini dan penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

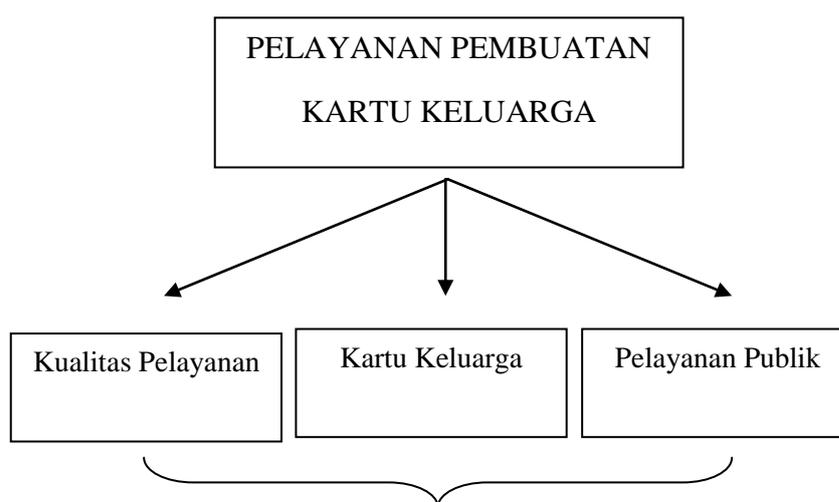
⁶⁴ Rachman Adhikara, “Standar Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga”, *Skripsi*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), hal. 15 dalam [http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2016/06/Jurnal%20rachmang%20\(06-17-16-02-28-22\).pdf](http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2016/06/Jurnal%20rachmang%20(06-17-16-02-28-22).pdf) diakses pada tanggal 09 November 2019 pukul 09.00 WIB

5. Gradiana Tefa, “Penerapan Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga”. Secara umum dari hasil penelitian awal bahwa penerapan bagaimana Pemerintah Daerah terhadap pelayanan pembuatan kartu keluarga yaitu diberikan sesuai dengan kebijakatan pemerintah daerah melalui rencana kerja perangkat daerah. Dalam hasil yang cukup memuaskan yaitu pencapaian minimal 70% yang hanya terjadi di bidang pencatatan arsip elektronik.⁶⁵

Persamaan dalam kajian penelitian ini adalah objek kualitas pelayanan pembuatan Kartu Keluarga (KK).

Perbedaannya terdapat dalam kajian peneliti ini adalah perbedaan lokasi penelitian yang digunakan oleh peneliti.

F. Kerangka Berpikir



⁶⁵ Gradiana Tefa, “Penerapan Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga”, *Skripsi*, (Bandung: Lingga Jaya, 2007), hal. 23 dalam <http://jurnal.ipdn.ac.id/wp-content/uploads/tmp/jurnal-7-Gradiana-Tefa.pdf> diakses pada tanggal 09 November 2019 pada pukul 09.15 WIB

Dintinjau dari hukum positif dan
fiqih siyasah dalam pelayanan

Peneliti akan mengkaji lebih dalam pelayanan pembuatan kartu keluarga di Kabupaten Tulungagung. Peneliti memulai penelitian dengan menggali informasi terkait kualitas pelayanan publik pembuatan kartu keluarga yang dikembangkan lagi menjadi beberapa bahasan, meliputi: cara kualitas pelayanan yang baik terhadap masyarakat apakah sudah sesuai dengan prosedur pelayanan yang harus ditetapkan melalui standar pelayanan minimal, sehingga pihak penerima pelayanan dapat memahami mekanismenya.

Terkait pembuatan Kartu Keluarga yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Tulungagung ini, peneliti mengembangkan menjadi beberapa bahasan, meliputi: syarat-syarat apa saja jika melakukan pembuatan Kartu Keluarga.

Peneliti juga mengkaji mendalam terkait pelayanan publik, peneliti mengembangkan menjadi beberapa bahasan, meliputi: upaya yang dilakukan oleh masyarakat jika pelayanan publik tidak terpenuhi dengan jelas. Ketiga bahasan utama diatas merupakan bahan-bahan yang kemudian peneliti analisis sesuai dengan judul Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga di Kabupaten Tulungagung studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung berdasarkan peraturan perundang-undangan di atasnya dan bagaimana pandangan pelayanan

pembuatan kartu keluarga di kabupaten Tulungagung berdasarkan hukum positif dan *fiqih siyasah* dalam pelayanan.