

BAB V

PEMBAHASAN

A. Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung yang Tidak Tersampaikan Secara Optimal

Pada pelayanan pembuatan Kartu Keluarga di Kabupaten Tulungagung yang tidak tersampaikan secara optimal terdapat beberapa faktor sebagai berikut:

1. Minimnya ruang tunggu, kendala yang signifikan terjadi adalah sempitnya ruang tunggu serta jumlah kursi yang disediakan tidak mencukupi, serta bertambahnya satu bidang setelah pembentukan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang menjadi syarat utama untuk melakukan proses pelayanan.
2. Terdapat beberapa ketidak lengkapan persyaratan pemohon contohnya kerusakan peralatan pendukung dalam pembuatan Kartu Keluarga seperti komputer dan printer, sehingga menimbulkan keterlambatan proses pencetakan Kartu Keluarga yang sudah jadi.
3. Kurangnya informasi dan sosialisasi pemohon mengenai prosedur pembuatan Kartu Keluarga, adapun juga pemohon mengajukan pembuatan Kartu Keluarga dan pemohon dapat memahami kesadaran pentingnya dalam memiliki Kartu Keluarga.

Sebelumnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung telah mengupayakan agar semua masyarakat dapat mendapatkan pelayanan yang sebaik-baiknya, upaya yang telah dilakukan yaitu:¹

1. Pelayanan Cepat dan Tanggap. Sebagian besar masyarakat pastinya ingin dilayani dengan cepat dan tanggap. Tanggap maksudnya adalah apa yang disampaikan harus sesuai dengan yang dimaksudkan oleh masyarakat. Jangan asal cepat tetapi tidak sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh masyarakat. Jika terjadi banyak antrian, maka solusinya bisa memberikan nomor antrian yang rapi, tempat nyaman, dan beberapa hiburan lainnya agar masyarakat tidak bosan saat menunggu antrian.
2. Mendengarkan keluhan masyarakat. Mendengarkan adalah salah satu kegiatan yang cukup sulit untuk dilakukan. Tetapi ini sebagai salah satu poin dalam meningkatkan pelayanan. Terkadang banyak masyarakat bicaranya sebagian dari mereka hanya ingin didengarkan, maka tugas sebagai pegawai adalah mendengarkan keluhan masyarakat dengan penuh perhatian agar diharapkan. Setelah masyarakat selesai menyampaikan keluhannya, cobalah berikan tanggapan yang baik dan memberikan solusi yang menjawab keluhan yang dialami masyarakat.
3. Menjaga kesabaran. Kesabaran memang ada batasnya, tetapi sebagai pegawai harus menghadapi situasi yang menguras kesabaran pegawai. Jangan sampai terpancing emosi sehingga mengeluarkan kata-kata yang

¹ Ismail Uha Nawawi, "Budaya organisasi kepemimpinan dan kinerja", *Skripsi, Efektivitas Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tana Toraja*, (Makasar: Universitas Hasanuddin, 2017), hal. 92

kurang pantas untuk didengar. Hal inilah yang nantinya akan memperburuk keadaan menjadi lebih rumit, sehingga membuat nilai pelayanan menjadi buruk. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan, cobalah hadapi masyarakat dengan pikiran yang jernih, dikarenakan dengan pemikiran yang jernih nantinya akan menghasilkan suatu hal yang positif.

4. Menjaga kesopanan. Masyarakat yang melakukan pelayanan ibarat seorang raja, maka sudah sepantasnya pegawai melayaninya dengan baik. Komunikasi dengan masyarakat harus dilakukan dengan sikap yang sopan agar masyarakat merasa nyaman dengan pelayanan yang diberikan. Kesopanan harus selalu di kedepankan, walaupun yang dihadapi adalah masyarakat kesal.
5. Mencari solusi tepat. Masyarakat yang melakukan komplain pastinya menginginkan suatu penyelesaian masalah. Komplain yang datang dari masyarakat merasa ada yang dirugikan atau merasa tidak puas dengan kualitas pelayanan yang diberikan. Oleh karena itu, sebagai pegawai harus bisa memberikan solusi yang baik kepada masyarakat sehingga kedua belah pihak tidak ada yang dirugikan baik material maupun non materil.
6. Mengakui kesalahan. Kesuksesan apapun pastinya pernah mengalami kesalahan, baik kesalahan besar maupun kecil. Oleh karena itu, sebagai pegawai harus bisa menerima kesalahan tersebut. Jika ada masyarakat yang merasa dirugikan, maka segeralah berikan solusi, justru dengan

mengakui kesalahan dan meminta maaf kepada masyarakat dapat mengembalikan kepercayaan proses pelayanan dengan baik.

7. Menepati janji. Jika memang tidak bisa menepati janji kepada pelanggan, maka lebih baik jujur saja jika tidak mampu. Dikarenakan jika sebagai pegawai sampai memberikan janji palsu kepada masyarakat, kepercayaan masyarakat terhadap proses pelayanan pembuatan Kartu Keluarga akan hilang, sehingga masyarakat akan meminta apa yang sesuai dengan janji yang telah disepakati kedua belah pihak.

Meskipun Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil telah melakukan upaya tersebut, namun tetap saja tidak semua dapat tersampaikan secara optimal.

Peningkatan kualitas pelayanan publik adalah salah satu isu yang sangat penting. Hal ini terjadi karena disatu sisi tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan semakin besar sementara praktek penyelenggara pelayanan tidak mengalami perubahan yang berarti. Masyarakat setiap waktu menuntut pelayanan publik yang berkualitas, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan pelayanan publik yang terjadi selama ini masih berbelit-belit, lambat, dan melelahkan.²

Pelayanan publik perlu memperhatikan kebutuhan pelanggan. Kebutuhan pelanggan dapat terpenuhi jika pelayanan publik dapat memberikan pelayanan yang memenuhi enam dari sepuluh indikator pelayanan yang baik berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Gasperz dalam

² Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, (Jakarta: STIA LAN Press, 2000), hal. 22

Aziz Sanapia yaitu “kepastian waktu pelayanan, akurasi pelayanan, kesopanan dan keramahan, tanggung jawab, kelengkapan, dan kemudahan mendapatkan pelayanan”.³ Jika pelayanan yang diberikan telah memenuhi kriteria tersebut, maka dapat dikatakan kebutuhan telah terpenuhi sehingga dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Pemerintah sebagai penyedia layanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat harus bertanggung jawab dan terus berupaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik demi keberhasilan pelayanan publik yang diberikan oleh penyedia layanan publik, oleh sebab itu pelayanan publik harus difokuskan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat secara maksimal baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya.

Kendala lain dalam pelayanan kartu keluarga di administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yaitu terkait dengan sarana dan prasarana yang belum memadai baik sarana operasional, fasilitas fisik serta prasarana pendukung lainnya. Kurang memadainya tempat menunggu untuk masyarakat yang akan melakukan pelayanan. Jumlah kursi yang tersedia adalah 22 kursi yang dapat memuat 30 orang pengunjung sedangkan pada kenyataannya pengunjung yang melaksanakan pelayanan secara bersamaan mencapai 50 orang lebih. Sehingga pada akhirnya tidak sedikit masyarakat yang kelelahan berdomo, menunggu gilirannya dilayani oleh pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Ruang pelayanan yang

³ Sanapia Aziz, “Pelayanan yang Berorientasi kepada Kepuasan Masyarakat”, *Jurnal, Administrasi Negara*, Vol. 6 No. 1, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), hal. 7

ukurannya 8x6 m² yang didalamnya terdapat 5 orang pegawai dan meja kerjanya, meja tempat pelayanan dengan tempat menunggu untuk masyarakat.

Permasalahan lain yang ditemui mengenai pekerjaan administrasi yang belum terlaksana dengan baik, yaitu penataan arsip di ruang pelayanan masih terlihat penataan arsip yang belum tertata rapi di dalam almari arsip. Dengan sistem kearsipan yang tidak sesuai dengan prosedur dapat menyulitkan pegawai pelayanan dalam melayani karena dalam pencarian membutuhkan waktu lama karena penataan arsip yang belum benar. Sehingga dalam melayani pelayanan menjadi kurang tepat dikarenakan terganggu dengan pencarian arsip yang lama.

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 selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan menurutnya selalu dengan *life cycle theory of leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.⁴

⁴ Rusli Budirman, "Ilmu dan Budaya", *Jurnal, Perkembangan Ilmu Administrasi Negara* Edisi, Tahun 1992, hal. 198

Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik menurut paradigma *good governance*, dalam prosesnya tidak hanya dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan pendekatan *rule government* (legalitas), atau hanya untuk kepentingan pemerintah daerah. Paradigma *good governance*, mengedepankan proses dan prosedur, dimana dalam proses persiapan, perencanaan, perumusan dan penyusunan suatu kebijakan senantiasa mengedepankan kebersamaan dan dilakukan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, pada dasarnya menuntut keterlibatan seluruh komponen pemangku kepentingan, baik di lingkungan birokrasi maupun di lingkungan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang dekat dengan masyarakat dan dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Esensi pemerintahan yang baik (*good governance*) dicirikan dengan terselenggaranya pelayanan pembuatan kartu keluarga yang baik, hal ini sejalan dengan esensi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat, dan meningkatkan pelayanan pembuatan kartu keluarga.⁵

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-

⁵ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2002), hal. 35

sendi pemerintahan dalam negara demokrasi modern, yaitu bagaimana penyelenggaraan pemerintahan tersebut mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, serta membuka ruang bagi keterlibatan warga masyarakat.⁶

Keberhasilan instansi pemerintah dalam menjalankan misinya terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat tergantung dan ditentukan antara lain oleh sumber daya manusia yang dimilikinya dan bagaimana aparatur pemerintah memberikan pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat sebagai penerima layanan. Dikarenakan terwujudnya pelayanan pembuatan kartu keluarga yang berkualitas merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai tujuan dari pendayagunaan aparatur negara.⁷

B. Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung Berdasarkan Hukum Positif

Pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab menyediakan pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat harus berupaya dalam memberikan pelayanan yang terbaik demi terciptanya peningkatan kualitas pelayanan kartu keluarga. Kepuasan masyarakat disisi lain merupakan tolak ukur dari terciptanya keberhasilan pelayanan publik yang diberikan oleh lembaga yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat oleh

⁶ Abdullah, Kasman, "Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Konsep Good Governance", *Jurnal, Metitrokasi*, Vol. 1 No. 1, (Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2002), hal. 65

⁷ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan...*, hal. 43

karena itu, segala bentuk pelayanan pembuatan kartu keluarga harus senantiasa difokuskan pemenuhan pelayanan kepada masyarakat baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya.

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 pelayanan publik.⁸

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 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.⁹

Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam memenuhi *kebutuhan* yang berupa barang dan jasa yang mempunyai sifat tidak dapat dilihat. Dalam kata pelayanan selalu diiringi

⁸ Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pengertian Pelayanan Publik Pasal 1

⁹ Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Tujuan Pelayanan Publik Pasal 3

oleh kata “Publik” yang berarti masyarakat banyak atau untuk kepentingan orang banyak. Dengan hal ini pemerintah menyediakan pelayanan bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian pelayanan dapat membuat kebutuhan banyak orang dapat terpenuhi dengan baik.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa:

Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.¹⁰

Kepemilikan Kartu Keluarga merupakan salah satu dari beberapa dokumen kependudukan yang wajib dimiliki oleh keluarga. Kartu keluarga menunjukkan hubungan kekerabatan antara keluarga dengan anggota keluarganya. Untuk menghindari kepala keluarga ganda, maka perempuan bisa menjadi kepala keluarga karena status perkawinannya janda maupun karena menjadi istri kedua, ketiga maupun keempat dari seorang laki-laki, sedangkan suaminya menjadi kepala keluarga hanya di salah satu istri, sesuai kesepakatan di dalam keluarga tersebut. Seorang kepala keluarga bertanggung jawab terhadap anggota 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. Kartu keluarga di dalamnya

¹⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 ayat (1)

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.¹¹

Sebelum berbicara lebih lanjut mengenai pelayanan pembuatan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung, maka berikut ini penulis paparkan gambaran mengenai penerbitan Kartu Keluarga, yaitu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Pasal 11 ayat (1) sampai ayat (3) berbunyi sebagai berikut:

- (1) Penduduk Warga Negara Indonesia wajib melaporkan susunan keluarganya kepada Instansi Pelaksanaan melalui Kepala desa/lurah dan camat.
- (2) Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap wajib melaporkan susunan keluarganya kepada Instansi Pelaksana.
- (3) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) sebagai dasar untuk penerbitan KK.¹²

Artinya, setiap warga negara Indonesia yang berada diluar wilayah Republik Indonesia wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana pencatatan sipil negara setempat atau kepada perwakilan republik Indonesia dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

¹¹ Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 ayat (13)

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3)

Berdasarkan Keputusan Men.PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kualitas pelayanan yaitu kepastian prosedur, waktu, dan pembiayaan yang transparansi dan *akuntable* yang harus dilaksanakan secara utuh oleh setiap instansi dan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan tugas dan fungsinya secara menyeluruh.¹³ Penyempurnaan definisi pelayanan publik menurut KEP/25M.PAN/2004 yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan publik sehingga upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Terdapat lima dimensi kualitas pelayanan yaitu:¹⁴

1. *Tangibles*, atau bukti fisik yaitu kemampuan perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Maksudnya bahwa penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dan pelayanan yang diberikan.
2. *Reliability*, atau keandalan yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya.
3. *Responsiveness*, atau ketanggapan yaitu suatu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat kepada pelanggan dengan penyampaian informasi yang jelas.

¹³ Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

¹⁴ Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

4. *Assurance*, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada perusahaan. Terdiri dari beberapa komponen antara lain komunikasi, kredibilitas, keamanan, kompetensi dan sopan santun.
5. *Empathy*, yaitu memberikan perhatian yang tulis dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan pelanggan. Sebagai contoh perusahaan harus mengetahui keinginan pelanggan secara spesifik dari bentuk fisik produk atau jasa sampai pendistribusian yang tepat.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 64 Tahun 2013 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:¹⁵

1. Kesederhanaan. Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan
2. Kejelasan. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, rincian biaya pelayanan dan tata cara pembayaran.

¹⁵ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 64 Tahun 2013 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

3. Kepastian Waktu. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggara pelayanan atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana. Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
8. Kemudahan akses. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan. Pemberian pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, santun, dan ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan. Lingkungan pelayanan harus tertib teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Pelayanan publik selama ini di Indonesia ingatannya masih bersifat minta dilayani daripada melayani sehingga banyak menimbulkan ketidakpuasan masyarakat atau keluhan masyarakat terutama akan pelayanan yang berbelit-belit dalam memberikan pelayanan. Dilihat dari fungsi utama pemerintah yang merupakan penyelenggaraan pelayanan publik seiring dengan tuntutan perkembangan melakukan perbaikan dalam pelayanan publik tersebut.

Untuk mengatasi kondisi tersebut perlu dilakukan upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan pembuatan Kartu Keluarga salah satu upaya pemerintah adalah dengan melakukan penerapan prinsip-prinsip *good governance* (pemerintahan yang baik) yang diharapkan dapat memenuhi pelayanan yang prima terhadap masyarakat. Terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas (prima) merupakan salah satu ciri pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai tujuan dari pendayagunaan aparatur negara.¹⁶

Pada dasarnya fungsi utama pemerintahan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat pelayanan merupakan tugas utama dari pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat sebenarnya tindakan tersebut merupakan salah satu implikasi dari aparatur pemerintah kepada masyarakat oleh karena itu dapat dikatakan bahwa kabupaten Tulungagung merupakan ujung tombak dalam pemerintahan yang secara langsung berurusan dengan masyarakat. Tujuan utama dari pelayanan pembuatan Kartu

¹⁶ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan...*, hal. 6

Keluarga adalah memuaskan masyarakat sesuai dengan keinginan masyarakat pada umumnya.¹⁷

C. Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga di Kabupaten Tulungagung Berdasarkan Tinjauan Fikih Siyasah

Pengertian 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).¹⁸ Al-Qur'an sebagai kitab suci islam adalah firman Allah yang diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW untuk disampaikan kepada seluruh umat manusia hingga akhir zaman. Selain sebagai sumber ajaran Islam, Al-Qur'an disebut juga sebagai sumber pertama atau asas pertama syarak.

Islam sebagai suatu agama merupakan sistem akidah, syariah, dan akhlak. Nilai-nilai Islam antara lain adalah persamaan derajat antar manusia, semangat persaudaraan, tanggung jawab, orientasi pada kebaikan, keadilan, kejujuran, amanah, pengabdian/ibadah, keikhlasan, kebersihan,

¹⁷ Hall H. Richard, *Implementasi Manajemen Strategi Kebijakan dan Proses*, (Yogyakarta: Amara Books, 2006), hal. 22

¹⁸ 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. 26

mendahulukan melaksanakan kewajiban, memberikan pertolongan, berakhlak mulai, prinsip toleransi, musyawarah, dan kedamaian.¹⁹

Islam telah mengajarkan kepada seluruh umat manusia (bukan saja untuk umat Islam) untuk senantiasa memberikan pelayanan yang berkualitas sebagaimana firman Allah SWT:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ ۖ وَلَا تَيَمَّمُوا الْخَبِيثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِآخِذِيهِ إِلَّا أَنْ تُغْمِضُوا فِيهِ ۚ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ غَنِيٌّ حَمِيدٌ

Artinya: Hai orang-orang yang beriman nafkanlah (dijalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji. (Q.S. al-Baqarah 2: 267).²⁰

Berdasarkan ayat diatas dijelaskan bahwa Allah telah memerintahkan kepada manusia untuk berbuat melayani kepada umat-Nya dengan baik. Maka dengan demikian masyarakat diberi amanat untuk melayani dan memperlakukan seseorang dengan baik sebagaimana telah memperlakukan dirinya sendiri.

Hakikat dari tujuan awal diberlakunya syariat adalah untuk kemaslahatan manusia. Kemaslahatan dapat diwujudkan apabila terdapat lima unsur pokok yang dapat diwujudkan dan dipelihara. Kemudian untuk kelima unsur tersebut menurut Al-Syatibi adalah agama, jiwa, keturunan, akal, dan harta. Dalam usaha tersebut dapat mewujudkan dan memelihara lima unsur

¹⁹ Ali, Zainnuddin, *Hukum Islam: Pengantar Hukum Islam di Indonesia*, Cet.1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal. 20

²⁰ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemah*, hal. 20

pokok tersebut, syatibi membagi kepada tiga tingkatan maqasid syariah atau tujuan syariah, yaitu maqasid al-daruriyat, maqasid al-hajiyyat, dan maqasid al-tahsiniyat.²¹

Menurut al-Syathibi bahwa sesungguhnya *syari'at* itu bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat. Kemudian hukum-hukum itu disyari'atkan untuk kemaslahatan hamba. Kemudian ditelaah lebih lanjut dari pernyataan al-Syathibi tersebut, dapat dikatakan bahwa kandungan *maqashid al-syari'ah* atau bertujuan hukum adalah kemaslahatan umat manusia. Pandangan al-Syathibi ini tidak lain seperti dikarenakan menghindar dari suatu pemahaman bahwa suatu kewajiban (*taklif*) diciptakan dalam mewujudkan kemaslahatan hamba. Kemudian tidak satupun dari pihak hukum yang tidak mempunyai tujuan semuanya mempunyai tujuan untuk mencapai. Apabila hukum itu tidak mempunyai tujuan yang jelas, maka sama saja dengan membebankan sesuatu yang tidak dapat dilaksanakan.²²

Kesimpulannya bahwa sebenarnya hukum-hukum itu tidaklah dibuat untuk bertujuan hukum ini sendiri, melainkan bertujuan lain yaitu kemaslahatan. Kemudian dalam kaitannya Muhammad Abu Zahrah mengatakan bahwa secara hakiki yang bertujuan hukum islam adalah kemaslahatan, tidak satupun dari hukum yang disyari'atkan oleh Allah yang

²¹ Iffatin Nur, "*Maqasid Syari'ah (Telah Genealogis Konsep Maqasid Syar'ah dan Perkembangan)*", (Yogyakarta: Mitsaq Pustaka, 2010), hal. 112-116

²² Kutbuddin Aibak, *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hal. 83; Kutbuddin Aibak, "Eksistensi Maqashid Al-Syari'ah dalam Istibath Hukum", *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* Tahun 2005, hal. 62

baik terdapat dalam al-Qur'an dan al-Sunnah melainkan di dalamnya terdapat kemashalatan.

Kemudian yang mengenai standar pelayanan dalam pelaksanaan pelayanan publik yang diberikan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Jepun adalah bahwasanya para pegawai memahami akan pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat. Dalam konsep maqasid syariah yakni segala sesuatu yang digunakan atau ditetapkan oleh Allah SWT dalam agama untuk pengaturan hidup hamba-hambanya, maqasid syari'ah atau tujuan disyariatkan hukum islam.

Berdasar atas temuan penelitian yang ada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Tulungagung, dalam penyelenggaraan pelaksanaan pelayanan pembuatan Kartu Keluarga kurang sesuai dengan tujuan maqasid syariah. Dalam hal ini pelaksanaan yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Tulungagung dala, maqasid al-daruriyah adalah untuk memenuhi kelima unsur yang ada pada konsep maqasid syariah secara *maqasid al-daruriyah* belum optimal. Kemudian hasil dari pelayanan pembuatan Kartu Keluarga diketahui adanya pemenuhan sarana dan prasarana dan fasilitas pelayanan yang sesuai standar pelayanan pembuatan Kartu Keluarga belum cukup optimal.

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.²³ 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:²⁴

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
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*)

²³ Kutbuddin Aibak, "Otoritas Dalam Hukum Islam (Telaah Pemikiran Khaled M. Abou El Fadl)", *Disertasi*, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2014), hal. 248

²⁴ *Ibid.*, hal. 277

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

Pada perlindungan jiwa, dikarenakan Islam sangatlah menjunjung tinggi hak manusia untuk mendapatkan hak yang dimuliakannya dan disucikan yaitu untuk menghindari kemudharatan yang mengancam hancurnya jiwa. Sebagaimana Allah telah berfirman dalam Al-Quran Surat Al-Isra' ayat 7:

إِنْ أَحْسَنْتُمْ أَحْسَنْتُمْ لِأَنْفُسِكُمْ

Artinya: “Jika kamu berbuat baik (berarti) kamu berbuat baik bagi dirimu sendiri”. (Q.S Al-Isra' ayat 7).²⁵

Dalam HR. Tirmidzi

خَيْرُكُمْ مَنْ يُرْجَى خَيْرُهُ وَيُؤْمَنُ شَرُّهُ

Artinya: “Sebaik-baik kalian adalah orang yang diharapkan kebbaikannya dan sedang keburukannya terjaga”.²⁶

Dalam hal ini untuk pemenuhan pemeliharaan keturunan dan pemeliharaan agama penyelenggaraan pelayanan publik juga belum optimal.

²⁵ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemah*, hal. 42

²⁶ Hadits diriwayatkan oleh At-Tirmidzi no. 2263 di Shahih oleh Syaikh Al-Albani di Shahih Sunan At-Tirmidzi

Dikarenakan keturunan dan agama merupakan bagian unsur dari *maqasid al daruriyah*, yang dimana kedua unsur tersebut dapat berjalan sesuai dengan maksud tujuan *maqasid syariah* itu sendiri. Hal tersebut dikarenakan kurangnya optimal standar pelayanan pembuatan Kartu Keluarga yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

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.²⁷

إِلَّا أَنْ تَكُونَ بِحَارَةٍ حَا ضِرَّةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ

Adapun pengertian *idariyah* secara istilah, terdapat banyak pakar mengidentifikasinya. 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.

Untuk merealisasikan kebaikan atau kesempurnaan dalam melaksanakan pelayanan administrasi terdapat tiga indikator yaitu:²⁸

²⁷ 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. 27

²⁸ Syaikh Taqiyuddin An Nabhani, *Kitab Ajhizah Dawlah al-Khilâfah fi al-Hukm wa al-Idarah*, (Bogor: Pustaka Fikru al-Mustanir, 2005). hlm. 133

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.