

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pelayanan yang berkualitas dan bermutu tinggi menjadi perhatian utama dari organisasi publik. Keterbukaan informasi, jika dikaitkan dengan aktivitas pelayanan, ikut mendorong masyarakat kian sadar tentang hak dan kewajibannya. Oleh karena itu, harapan untuk bisa mendapatkan pelayanan yang terbaik tersebut kini juga mulai digantungkan kepada organisasi pemerintahan.<sup>2</sup> Dengan adanya era globalisasi, tuntutan akan tata pemerintahan yang baik menjadi sebuah keniscayaan, begitu pula dengan semakin berkembangnya pengetahuan masyarakat. Pemerintah sebagai organisasi publik memiliki tugas untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu upaya yang dilakukan Pemerintah yaitu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Pemerintah dapat dikatakan baik apabila memiliki Pelayanan Publik yang berkualitas dan sesuai dengan tujuan pendayagunaan aparatur negara.

Dalam rangka memberikan kualitas pelayanan terhadap masyarakat, Pemerintah menerbitkan Standar kualitas Pelayanan Publik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Standar ini dapat dijadikan tolak ukur, pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan

---

<sup>2</sup> Agus Prianto, *Menakar Kualitas Pelayanan Publik* (Malang: Intrans, 2006), 22.

sebagai kewajiban dan janji penyelenggara pelayanan terbaik kepada masyarakat. Penyediaan Pelayanan Publik secara langsung oleh pemerintah dilakukan melalui sektor publik. Dalam pelaksanaan Pelayanan Publik diharapkan tidak terdapat penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan sehingga dapat membawa dampak negatif bagi masyarakat dan membuat masyarakat kehilangan kepercayaan kepada Pemerintah.

Rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan Pemerintah ditandai dengan adanya pengaduan atas ketidakpuasan pelayanan yang dilakukan Pemerintah oleh berbagai komponen masyarakat. Semakin banyak pengaduan yang masuk mengindikasikan terjadinya penurunan implementasi Pelayanan Publik dan telah mengabaikan Undang-Undang Pelayanan Publik, sehingga memunculkan celah yang berpotensi akan terjadinya kecurangan seperti pungli dan korupsi di sektor Pelayanan Publik.

Pemerintah telah melakukan berbagai cara termasuk dengan memperbaiki instrumen-instrumen hukum terutama yang terkait dengan Pelayanan Publik. Sehubungan dengan hal tersebut Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia telah menetapkan pedoman untuk penyelenggaraan Pelayanan Publik dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pedoman ini merupakan sebuah acuan bagi instansi pemerintah termasuk BUMN/BUMD dalam pengaturan dan pelaksanaan kegiatan dan Pelayanan Publik sesuai dengan kewenangannya. Oleh

karena itu, dengan adanya acuan tersebut pemerintah diharapkan lebih efisien, transparansi dalam prosedur pelayanan, persyaratan administrasi, rincian biaya dan waktu penyelesaian agar tidak mempersulit proses pelayanan, serta dapat memberikan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan baik.

Dimana dalam kajian hukum Islam ini, peneliti fokus mengkaji Fiqh Siyash di bidang Siyash Idariyah, yaitu sebuah bidang yang berkaitan dengan administrasi negara. Administrasi negara membutuhkan Syariat Islam untuk administrasi karena Syariat Islam telah mengajarkan bagaimana hal-hal yang baik dan buruk. Sehingga tidak terjadi kesalahpahaman dalam suatu proses urusan administrasi. Dari perspektif hukum Islam untuk penyelenggaraan Pelayanan Publik, Islam telah mengajarkan bahwa jika ingin memberikan hasil usaha berupa barang dan jasa/jasa, harus memberikan kualitas dan tidak merendahkan kualitas kepada orang lain. Sebagaimana dinyatakan dalam Q.S Surat Al-Ahqaaf ayat 19:

وَلِكُلِّ دَرَجَةٌ مِّمَّا عَمِلُوا ۗ وَلِيُؤْفِقَهُمْ أَعْمَاهُمْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ

Artinya: Dan bagi masing-masing mereka derajat menurut apa yang telah mereka kerjakan dan agar Allah mencukupkan bagi mereka (balasan) pekerjaan-pekerjaan mereka sedang mereka tiada dirugikan.<sup>3</sup>

Menurut Rachmadi dan Muslim dalam Jurnal JURIS (Vol. 14 No. 2), dalam kandungan ayat tersebut, Islam telah mengajarkan kepada

---

<sup>3</sup> Departemen Agama RI, *Al-Quran Dan Terjemahnya* (Bandung: CV. Gema Risalah, 2011), 504.

seluruh umat manusia (bukan saja untuk umat Islam) untuk senantiasa memberikan pelayanan yang berkualitas. Apabila kita tarik ke ranah pelayanan, maka ayat tersebut dapat bermakna bahwa para petugas pelayanan, hendaknya melayani dan memperlakukan seseorang dengan baik sebagaimana ia memperlakukan dirinya sendiri.<sup>4</sup> Seperti petugas mereka harus memenuhi tiga syarat utama antara lain, memiliki sikap yang sopan dan santun, sehingga penerima layanan merasa dihormati dan dihargai, hal tersebut merupakan suatu kepuasan tersendiri bagi yang bersangkutan atau penerima layanan. Kedua, cara menyampaikan sesuatu tentang apa yang seharusnya diterima oleh penerima layanan harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk menghindari penyampaian yang menyimpang. Ketiga dalam menyampaikan sesuatu hasil dari pelayanan yang tepat kepada penerima layanan.

Namun dalam kondisi saat ini, pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik belum sepenuhnya dijalankan atau dilakukan dengan baik, dan masih banyak dijumpai berbagai persoalan yang dirasakan oleh salah satu masyarakat Kecamatan Seruyan Raya yang bernama Bapak Adit dan Amang Rusli dalam proses pembuatan Kartu Tanda Penduduk, Akta Kelahiran/Kematian tidak ditetapkan besaran biaya secara jelas (transparan), persyaratan yang harus dilengkapi, sehingga membuat tidak efektif karena warga harus bolak-balik untuk memenuhi persyaratan tersebut.<sup>5</sup> Area tempat parkir yang disediakan untuk pengguna layanan

---

<sup>4</sup> Muhammad Rachmadi dan Muslim, "Manajemen Pelayanan Publik Dalam Perspektif Islam (Studi Di Rumah Sakit Ibnu Sina Kota Pekanbaru)", *JURIS: Jurnal Ilmiah Syariah*, (Vol. 14, No. 2 2015): hal. 157, <https://doi.org/10.31958/juris.v14i2.304>.

<sup>5</sup> Wawancara dengan masyarakat pengguna layanan

tidak tertata atau tidak adanya lahan parkir yang disediakan, sehingga masyarakat yang datang ke Kecamatan Seruyan Raya menempatkan kendaraannya di sembarang tempat yang dapat mengganggu pengguna kendaraan lainnya ketika hendak masuk maupun keluar.

Berdasarkan penjelasan di atas maka fokus utama dalam penelitian ini adalah melihat bagaimana proses Penyelenggaraan Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Fiqh Siyasah yang mempengaruhi bagaimana kepercayaan masyarakat terhadap pemimpin. Ulasan hukum positif digunakan sebagai kajian dan pembahasan yang kaitannya dengan masalah Pelayanan Publik dengan judul Penyelenggaraan Pelayanan Publik Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Studi Kasus di Kecamatan Seruyan Raya Kabupaten Seruyan Kalimantan Tengah).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti menetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Seruyan Raya Kabupaten Seruyan Kalimantan Tengah?
2. Bagaimana penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Seruyan Raya Kabupaten Seruyan Kalimantan Tengah berdasarkan Keputusan

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003  
Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik?

3. Bagaimana penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Seruyan Raya Kabupaten Seruyan Kalimantan Tengah berdasarkan *fiqh siyasah*?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan fokus penelitian diatas, maka tujuan penulisan karya ini untuk mengungkapkan tentang:

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Seruyan Raya Kabupaten Seruyan Kalimantan Tengah.
2. Untuk menganalisis bagaimana penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Seruyan Raya Kabupaten Seruyan Kalimantan Tengah berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
3. Untuk menganalisis bagaimana penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Seruyan Raya Kabupaten Seruyan Kalimantan Tengah berdasarkan tinjauan *fiqh siyasah*.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan pada tujuan yang ingin dicapai, diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat. Adapun kegunaan penelitian dapat dibagi menjadi 2 (dua) sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

- a. Penelitian ini menjadi dasar berfikir kritis dan menambah wawasan terhadap proses penyelenggaraan Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna menjadi bahan masukan dan informasi yang bermanfaat guna menambah ilmu pengetahuan dan wawasan serta dapat dijadikan referensi atau sebagai bahan acuan dan tambahan pustaka pada perpustakaan Universitas Islam Negeri Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung.

## 2. Secara Praktis

- a. Bagi Kantor Kecamatan Seruyan Raya

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan berguna untuk Kantor Kecamatan Seruyan Raya sebagai bahan masukan dan untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat sebagaimana dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

- b. Masyarakat Kecamatan Seruyan Raya

Dapat memberikan informasi kepada masyarakat Kecamatan Seruyan Raya mengenai bagaimana penyelenggaraan Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum

Penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagai petunjuk, arahan dan acuan yang relevan dengan hasil penelitian ini.

c. Peneliti Selanjutnya

Diharapkan mampu memberikan kontribusi serta solusi terkait sistem pelaksanaan penyelenggaraan Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik serta dapat menjadi inspirasi dan motivasi bagi siapapun yang akan melakukan penelitian yang serupa.

## **E. Penegasan Istilah**

Untuk menghindari adanya kemungkinan penafsiran yang salah tentang istilah yang digunakan dalam penulisan judul skripsi di atas, maka penulis merasa perlu untuk memberikan penegasan terlebih dahulu pada istilah-istilah yang terdapat dalam judul, dan pembatasan masalahnya sebagai berikut:

1. Penegasan Konseptual

a. Pelayanan Publik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pelayanan Publik dirumuskan sebagai berikut:

a) Pelayanan adalah perihal atau cara melayani.



b) Pelayanan adalah kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang dan jasa.<sup>6</sup>

c) Publik berarti orang banyak (umum).<sup>7</sup>

Oleh karena itulah, yang dimaksud dengan Pelayanan Publik dalam skripsi ini adalah perihal atau cara melayani yang dilakukan oleh Pemerintah kepada orang banyak (umum).

b. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Salah satu bentuk produk hukum yang dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan atau dibentuk berdasarkan kewenangan adalah Peraturan Menteri. Peraturan Menteri menurut Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diartikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Oleh karena itu, Peraturan Menteri menjadi entitas sistem hukum bidang perundang-undangan dan merupakan bagian terpenting dalam mengatur tata laksana pemerintahan agar dapat terlaksana sesuai dengan fungsi kementerian itu sendiri.

Ruang lingkup keberlakuan peraturan menteri berskala nasional serta materi muatan yang diatur dalam peraturan menteri

---

<sup>6</sup> Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia, "*KBBI Daring*," 2016, <https://kbbi.web.id/layan>.

<sup>7</sup> Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia, "*KBBI Daring*," 2016, <https://kbbi.web.id/publik>.

merupakan penjabaran secara langsung dari Undang-Undang, Peraturan Presiden dan Peraturan Pemerintah.<sup>8</sup>

Dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang berisi tentang kriteria-kriteria Pelayanan Publik yaitu kesederhanaan, kejelasan dan kepastian pelayanan, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata dan ketepatan waktu. Kebijakan ini dimaksudkan untuk memaksimalkan pelayanan Pemerintah dalam rangka menciptakan suasana pelayanan yang profesional dan prima, memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, dan pelayanan yang berpedoman pada prinsip-prinsip Pelayanan Publik pada setiap instansi.

c. Fiqih Siyasa

Kata fiqih berasal dari *faqaha – yafquhu – fiqghan*. Fiqih secara etimologis adalah paham yang mendalam terhadap maksudmaksud perkataan dan perbuatan. Secara terminologi fiqih adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' yang berkaitan dengan amal perbuatan yang diperoleh dari dalildalilnya yang terperinci dasarnya diambil dari Al-Qur'an dan Sunnah.

---

<sup>8</sup> Tesano, "Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011," *Jurnal Nestor Magister Hukum II*, no. 2 (2011): 4.

Kata *siyasah* berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus, dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. *Siyasah* secara terminologi dalam *lisan al-arab* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan.<sup>9</sup>

Dari uraian diatas maka ditarik kesimpulan yakni, fiqh siyasah adalah ilmu yang mempelajari mengenai aturan dalam tata cara bermasyarakat dan bernegara melalui segala bentuk aturan hukum yang ada.<sup>10</sup>

- d. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Salah satu bentuk produk hukum yang dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan atau dibentuk berdasarkan kewenangan adalah Peraturan Menteri. Peraturan Menteri menurut Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diartikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Oleh karena itu, Peraturan Menteri menjadi entitas sistem hukum bidang perundang-undangan dan merupakan bagian terpenting dalam mengatur tata laksana pemerintahan agar dapat terlaksana sesuai dengan fungsi kementerian itu sendiri.

---

<sup>9</sup> Wahbah Al-Zuhalyi, *Ushul Al-Fiqh Al-Islami* (Damaskus: Daral-Fikr, 2001), 18.

<sup>10</sup> Djazuli, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Kencana, 2007), 28.

Ruang lingkup keberlakuan peraturan menteri berskala nasional serta materi muatan yang diatur dalam peraturan menteri merupakan penjabaran secara langsung dari Undang-Undang, Peraturan Presiden dan Peraturan Pemerintah.<sup>11</sup>

Dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang berisi tentang kriteria-kriteria Pelayanan Publik yaitu kesederhanaan, kejelasan dan kepastian pelayanan, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata dan ketepatan waktu. Kebijakan ini dimaksudkan untuk memaksimalkan pelayanan Pemerintah dalam rangka menciptakan suasana pelayanan yang profesional dan prima, memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, dan pelayanan yang berpedoman pada prinsip-prinsip Pelayanan Publik pada setiap instansi.

## 2. Penegasan Operasional

Berdasarkan penegasan istilah diatas, sesuai dengan judul penelitian Penyelenggaraan Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, adalah meneliti tentang proses penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Seruyan Raya berdasarkan Keputusan Menteri

---

<sup>11</sup> Tesano, "Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011," 4.

Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik serta implementasi dalam perspektif *fiqh siyasah*.

## **F. Sistematika Penulisan Skripsi**

Sistematika penulisan penelitian ini merupakan bantuan untuk mempermudah mengetahui sistematika dari karya ilmiah, yang merupakan gambaran secara kronologis tentang hubungan tiap-tiap bab. Untuk mengetahui tujuan penulisan penelitian ini sebagai karya ilmiah harus memenuhi syarat-syarat logis dan sistematis. Dalam pembahasannya penulis menyusun penelitian ini menjadi enam bab, yakni:

**Bab I Pendahuluan**, pada bab ini akan membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi/kegunaan penelitian, dan penegasan istilah, serta rencana sistematika penelitian terkait dengan Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kecamatan Seruyan Raya berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

**Bab II Tinjauan Pustaka**, memuat pengertian pelayanan publik, jenis-jenis pelayanan publik, asas, prinsip, dan standar pelayanan publik, penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan *fiqh siyasah*, dan penelitian terdahulu. Dimana teori yang berasal dari temuan penelitian terdahulu atau para pakar hukum terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

**Bab III Metode Penelitian**, pada bab ini memuat tentang gambaran umum terkait dengan metode atau teknik yang digunakan dalam penelitian terkait dengan Penyelenggaraan Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Dimana penelitian ini dilakukan dengan cara pengamatan langsung di lokasi penelitian kemudian melakukan wawancara kepada para pihak yang ada secara mendalam dan diperkuat dengan adanya dokumentasi penelitian. Model penelitian ini disebut *field research*. Pada bab ini juga berisi tentang sumber serta bahan hukum yang digunakan dalam penelitian, pengecekan keabsahan data dan tahap-tahap penelitian.

**Bab IV Hasil Penelitian**, pada bab ini memiliki ketentuan berisi tentang paparan data dan temuan penelitian yang telah diperoleh dari penelitian yang dilakukan secara langsung terkait dengan Penyelenggaraan Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Setelah data diperoleh selama kegiatan penelitian yang telah dipaparkan, maka hal berikutnya menyampaikan temuan yang dilakukan secara langsung di lokasi penelitian. Dimana penelitian ini akan dianalisis guna mendapatkan kesimpulan sementara atas penelitian yang dilakukan.

**Bab V Pembahasan**, dalam bab ini berisi tentang pembahasan, pada bab ini penulis akan membahas mengenai pembahasan atau analisis data yang nantinya akan digabung serta dianalisis dalam bentuk analisis

deskriptif guna menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan diawal. Dimana akan dibagi dalam bentuk sub-bab terkait hasil penelitian mengenai Penyelenggaraan Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

**Bab VI Penutup**, pada bab ini penulis akan memaparkan penutup yang berisi tentang kesimpulan yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik serta saran yang diberikan oleh peneliti berkaitan dengan penelitian yang telah selesai dilakukan.