

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pelayanan publik merupakan manifestasi konkret dari tanggung jawab negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Dalam perspektif Islam, konsep pelayanan kepada masyarakat memiliki landasan teologis yang kuat, sebagaimana sabda Rasulullah SAW: "*Khoirunnas anfa'uhum linnas*" (Sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat bagi manusia lain)¹. Hadis ini menegaskan bahwa esensi kepemimpinan dan pemerintahan dalam Islam adalah memberikan manfaat dan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. Dalam konteks kenegaraan modern, prinsip ini dioperasionalisasikan melalui berbagai kebijakan publik yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, termasuk di dalamnya kebijakan pemekaran wilayah sebagai strategi desentralisasi pemerintahan.

Indonesia sebagai negara kepulauan dengan karakteristik geografis yang beragam menghadapi tantangan kompleks dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang merata dan berkualitas. Kebijakan pemekaran daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah² merupakan

¹ HR. Ahmad, Ath-Thabrani, dan Ath-Thabari. Lihat: Al-Munawi, Faidhul Qadir Syarh al-Jami' ash-Shaghir, Jilid 3 (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1972), hlm. 456.

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

respons strategis terhadap tantangan tersebut. Data dari Kementerian Dalam Negeri menunjukkan bahwa sejak era reformasi hingga tahun 2014, telah terbentuk ratusan daerah otonom baru (DOB) baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kecamatan.³ Namun demikian, evaluasi terhadap efektivitas pemekaran daerah menunjukkan hasil yang beragam. Berdasarkan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Tahun 2021-2022, terdapat tiga kategori kinerja daerah pemekaran: pertama, daerah pemekaran yang mampu bersaing bahkan melampaui daerah induk; kedua, daerah pemekaran dengan kinerja moderat; dan ketiga, daerah pemekaran yang justru berkinerja rendah dan menjadi beban fiskal.⁴ Fenomena ini mengindikasikan perlunya optimalisasi kebijakan pemekaran agar benar-benar dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik sebagaimana tujuan awal kebijakan tersebut.

Dalam konteks keindonesiaan yang mayoritas penduduknya beragama Islam, perspektif *fiqih siyasah* menawarkan kerangka analisis yang relevan untuk mengkaji optimalisasi pemekaran dalam peningkatan kualitas pelayanan publik. *Fiqih siyasah*, khususnya *siyasah dusturiyah* (politik perundangan) dan *siyasah idariyah* (administrasi publik Islam), memberikan pedoman normatif tentang bagaimana pemerintahan seharusnya dijalankan untuk mencapai

Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

³ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Data Daerah Otonom Baru Periode 1999-2014 (Jakarta: Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, 2015), hlm. 15-22.

⁴ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Tahun 2021-2022 (Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Daerah, 2022), hlm. 87-95.

kemaslahatan umat. Menurut al-Maqrizi, *siyasah* adalah tindakan yang dilakukan pemerintah karena adanya kemaslahatan, meskipun tidak ada bukti parsial (*dalil juz'i*) atas tindakan tersebut.⁵ Dalam konteks pemekaran daerah, prinsip *masalahah mursalah* (kepentingan publik yang tidak dibatasi) menjadi landasan untuk mengevaluasi apakah kebijakan pemekaran benar-benar membawa manfaat bagi masyarakat atau justru menimbulkan *mafsadah* (kerusakan). Imam al-Ghazali mengategorikan *masalahah* menjadi tiga tingkatan: *dharuriyyat* (esensial), *hajiyyat* (kebutuhan), dan *tahsiniyyat* (penyempurnaan). Kerangka ini dapat digunakan untuk mengevaluasi prioritas kebijakan pemekaran dan memastikan bahwa pemekaran dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat seperti akses terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, dan administrasi kependudukan yang merupakan bagian dari *dharuriyyat*.

Fiqh siyasah juga menekankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sejalan dengan konsep modern namun memiliki akar nilai-nilai Islam. Prinsip *syura* (musyawarah) menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan publik, termasuk dalam perencanaan dan evaluasi pemekaran daerah.⁶ Prinsip *mas'uliyah* (akuntabilitas) mengharuskan setiap pemimpin dan penyelenggara pemerintahan

⁵ Muhammad Iqbal, "Fiqh Siyasah; Konstektualisasi Doktrin Politik Islam," *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 5 No. 2 (2021), hlm. 155-160.

⁶ Irwansyah & Setiawan, Z., "Prinsip-Prinsip Fiqh Siyasah," *Maliki Interdisciplinary Journal (MIJ)*, Vol. 3 No. 5 (2025), hlm. 995-997.

mempertanggungjawabkan tindakannya, baik di dunia maupun di akhirat, sehingga mendorong transparansi dan integritas dalam pengelolaan pemerintahan daerah hasil pemekaran.⁷ Prinsip '*adalah* (keadilan) menuntut distribusi sumber daya dan pelayanan yang adil antara daerah induk dan daerah pemekaran, serta antara berbagai kelompok masyarakat. Penelitian Suhaimi dan Syalafiyah (2025) tentang implementasi prinsip *al-maslahah* dalam pelayanan publik berbasis digital di Nganjuk menunjukkan bahwa integrasi nilai-nilai Islam dalam kebijakan publik dapat meningkatkan efisiensi waktu dan biaya serta kepuasan masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa perspektif *fiqih siyasah* tidak hanya relevan secara normatif, tetapi juga dapat diaplikasikan secara praktis dalam konteks pemerintahan modern.

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian *fiqih siyasah* kontemporer, khususnya dalam domain *siyasah idariyah* (administrasi publik Islam). Dengan mengoperasionalkan konsep-konsep *fiqih siyasah* seperti *masalah mursalah*, *maqashid syariah*, dan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan Islam ke dalam analisis kebijakan pemekaran daerah, penelitian ini akan menghasilkan model analisis integratif yang dapat digunakan untuk mengkaji berbagai kebijakan publik lainnya.⁸ Penelitian ini juga akan memperkaya literatur tentang hubungan antara

⁷ Rosyiah, I., Nuradhawati, R., & Gunawan, W., "Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Pelayanan Publik," *Jurnal Prinsip: Jurnal Mahasiswa Magister Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1 No. 2 (2025), hlm. 78-85.

⁸ Ahmad, N., et al., "Implementasi Prinsip Good Governance Dalam Mendorong Optimalisasi Layanan Publik," *Media Hukum Indonesia*, Vol. 3 No. 4 (2025), hlm. 30-33.

nilai-nilai Islam dengan praktik tata kelola pemerintahan modern, sekaligus menunjukkan bahwa *fiqih siyasah* bukan hanya kajian normatif-teologis, tetapi memiliki dimensi praktis-aplikatif yang relevan dengan permasalahan kontemporer. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pengambil kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah, dalam merancang dan mengevaluasi kebijakan pemekaran daerah.⁹ Dengan menggunakan kerangka *fiqih siyasah*, penelitian ini akan menghasilkan rekomendasi kebijakan yang tidak hanya efektif dan efisien dari sisi teknis-administratif, tetapi juga bermakna dan dapat diterima oleh masyarakat karena selaras dengan nilai-nilai yang mereka yakini. Lebih jauh lagi, penelitian ini dapat menjadi referensi bagi daerah-daerah yang sedang merencanakan pemekaran atau mengevaluasi kinerja pemekaran yang telah dilakukan, sehingga kebijakan pemekaran benar-benar dapat menjadi instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Optimalisasi Pemekaran dalam Meningkatkan Pelayanan Publik?
2. Bagaimana Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dalam *Fiqih Siyasah*?

⁹ Lestari, R. A., & Santoso, A., "Pelayanan Publik Dalam Good Governance," Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 2 No. 1 (2022), hlm. 45-50.

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Menganalisis Optimalisasi Pemekaran dalam Meningkatkan Pelayanan Publik.
2. Menganalisis Optimalisasi Pemekaran dalam *Fiqih Siyasa*h untuk Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Penelitian mengenai Pemekaran Dalam *Fiqih Siyasa*h diharapkan mampu memberikan konstribusi yang nyata baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini memberikan konstribusi pada pengembangan teori hukum tata negara dan hukum islam dalam konteks pemekaran desa sebagai instrumen peningkatan pelayanan publik yang menghasilkan kerangka teoritis yang mengintegrasikan perspektif *Fiqih Siyasa*h dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan dapat membangun model teoritis baru tentang optimalisasi pemekaran desa yang menggabungkan prinsip efisiensi administratif dengan nilai-nilai kemaslahatan umat.

2. Kegunaan Praktis

Dari sisi praktis, penelitian ini memberikan rekomendasi penyempurnaan regulasi pemekaran desa yang menyediakan instrumen evaluasi efektivitas kebijakan pemekaran, dapat meningkatkan asesibilitas dan kualitas pelayanan publik untuk memperkuat partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi desa,

memberikan panduan profesionalisme dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dapat meningkatkan kapasitas kelembagaan dan tata kelola pemerintahan desa.

E. PENEGASAN ISTILAH

Agar para pembaca memperoleh kesamaan pemahaman mengenai konsep dalam judul "Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Melalui Optimalisasi Pemekaran dalam *Fiqih Siyasah*", berikut penegasan istilah secara konseptual dan operasional:

1. Optimalisasi Pemekaran Desa

Definisi Konseptual: Upaya sistematis untuk mencapai hasil maksimal dalam pelaksanaan pemekaran desa yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi mencakup strategi menyeluruh untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan publik melalui perencanaan matang, pelaksanaan sesuai regulasi, dan evaluasi berkelanjutan.¹⁰

Definisi Operasional: Proses pemekaran desa yang dilakukan dengan penguatan kapasitas aparatur, pemanfaatan teknologi informasi, penyederhanaan prosedur birokrasi, pembentukan layanan terpadu satu pintu, peningkatan partisipasi masyarakat, pengelolaan keuangan transparan, kolaborasi antar pemangku kepentingan, serta monitoring dan evaluasi rutin untuk memastikan

¹⁰ Lindawaty, D. S., Dharmaningtias, D. S., Ardiyanti, H., & Katharina, R. (2018). *Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Indonesia*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

tercapainya tujuan pemekaran secara optimal.¹¹

2. Pelayanan Publik

Definisi Konseptual: Keseluruhan kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, sebagaimana didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang mencakup pelayanan barang, jasa, dan administratif.¹²

Definisi Operasional: Pelayanan yang diberikan pemerintah desa kepada masyarakat meliputi administrasi kependudukan, kesehatan dasar, pendidikan, infrastruktur, dan pemberdayaan masyarakat. Kualitas pelayanan diukur melalui indikator aksesibilitas, ketepatan waktu, kemudahan prosedur, keramahan petugas, transparansi, akuntabilitas, dan kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan.¹³

3. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Definisi Konseptual: Proses perbaikan berkelanjutan terhadap standar, mekanisme, dan output pelayanan publik yang diberikan

¹¹ Katayu, D. (2024). Dinamika Reformasi Birokrasi Dalam Pengelolaan Dana Desa Di Kabupaten Merauke. *Jurnal Intelek Insan Cendikia*, 1(10), 8247-8258.

¹² Dirkareshza, R., Ardiantor, A., & Pradana, R. (2021). Penafsiran Hukum (Legal Interpretations) Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Demi Masyarakat Yang Sejahtera, Adil, dan Makmur (Welfare State)(Standpoint Usul Perubahan Terhadap UU Pelayanan Publik): Legal Interpretations Against Act No. 25 of 2009 on Public Service Demi Prosperous Communities, Fair, And Prosperous (Welfare State)(Standpoint For Proposed Amendments To The Public Service Law). *Reformasi Hukum*, 25(2), 127-146.

¹³ Ponto, I. S., & Waisapy, J. (2025). Analisis Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Di Desa Waiheru Kecamatan Baguala Kota Ambon. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 1(1 Februari), 1-7.

pemerintah desa kepada masyarakat, mencakup transformasi budaya pelayanan dari yang birokratis dan kaku menjadi lebih responsif, partisipatif, dan berorientasi pada kepuasan masyarakat.¹⁴

Definisi Operasional: Peningkatan yang mencakup aspek kuantitatif berupa perluasan jangkauan layanan, pengurangan waktu tunggu, penyederhanaan prosedur, peningkatan kompetensi aparatur, dan penyediaan sarana prasarana yang memadai. Indikatornya mengacu pada standar pelayanan minimal dan prinsip *good governance* meliputi transparansi, akuntabilitas, responsivitas, efektivitas, dan efisiensi.¹⁵

4. Perspektif *Fiqih Siyasah*

Definisi Konseptual: Sudut pandang analisis yang menggunakan kerangka pemikiran hukum Islam dalam konteks pengaturan urusan publik dan pemerintahan, dimana *Fiqih Siyasah* merupakan cabang ilmu *fiqh* yang membahas pengaturan kehidupan bernegara untuk mencapai kemaslahatan umat berdasarkan prinsip-prinsip fundamental Islam.¹⁶

Definisi Operasional: Analisis yang mengeksplorasi nilai-nilai etika dan moral Islam meliputi prinsip keadilan (*al-'adalah*), amanah, musyawarah (*asy-syura*), kemaslahatan (*maslahah*), transparansi

¹⁴ Rizalihadi, T., & Satispi, E. (2025). *Manajemen Pelayanan Publik Teori, Regulasi, Inovasi, dan Tantangan Era Society 5.0*. Penerbit Widina.

¹⁵ Kaimudin, R. (2023). *Strategi Peningkatan Kualitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dalam Pengurusan Perijinan Di Dinas Perhubungan (Studi Di Dinas Perhubungan Kabupaten Seram Bagian Timur-Maluku)* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Malang).

¹⁶ Rahman, B. (2023). *Analisis Siyasah Dusyuriyah Terhadap Peraturan Daerah Berbasisi Norma Agama di Indonesia* (Doctoral dissertation, UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu).

(*ash-shidq*), dan akuntabilitas (*muhasabah*) dalam tata kelola pemerintahan desa. Perspektif ini memandang pelayanan publik sebagai perwujudan *khidmah al-ammah* yang berorientasi pada kesejahteraan dan kemaslahatan umat, sehingga tercipta sinergi antara sistem hukum formal negara dengan nilai-nilai keislaman.