

BAB II

LANDASAN TEORI

Landasan teori ini akan menjelaskan tentang empat hal, *pertama* konsep efektivitas, *kedua* konsep SILAYDA (Sistem Layanan Daring) dan SALAK (Sistem Aplikasi Layanan Administrasi Kependudukan) E-KTP, *ketiga* konsep E-KTP, dan keempat *fiqh siyasah* dan ruang lingkungannya. Di dalam konsep efektivitas menerangkan tentang pengertian efektivitas, ukuran efektivitas dan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas. Adapun di dalam konsep SILAYDA (Sistem Layanan Daring) dan SALAK (Sistem Aplikasi Layanan Administrasi Kependudukan) E-KTP menyebutkan tiga hal yaitu, pengertian SILAYDA, pengertian SALAK dan konsep pelayanan daring. Sedangkan di dalam konsep E-KTP dijelaskan pengertian dan konsep E-KTP serta proses pembuatan E-KTP. Sementara di dalam *fiqh siyasah* dan ruang lingkungannya memaparkan empat hal, yaitu pengertian *fiqh siyasah*, kedudukan *fiqh siyasah*, *siyasah dusturiyah* dan ruang lingkup *siyasah dusturiyah*.

A. Konsep Efektivitas

1. Pengertian Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektivitas memiliki tiga arti. *Pertama*, ialah terdapat adanya suatu efek, akibat, pengaruh dan kesan. *Kedua*, adalah manjur atau mujarab. Dan *ketiga* adalah dapat memberikan hasil atau hasil guna. Efektivitas bisa juga diartikan

sebagai pengukuran keberhasilan untuk mencapai tujuan.¹ Hal ini juga disampaikan oleh Emerson dalam Djaka, yang menyatakan bahwa efektivitas adalah pengukuran terhadap sesuatu yang memiliki arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.²

Kamus Ilmiah Populer juga mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditemukan sebelumnya. Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya.³

Selain itu, terdapat beberapa pengertian efektivitas menurut para ahli, Sondang P. Siagian mengemukakan bahwa, efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, dana, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa dengan mutu tertentu tepat pada waktunya.”⁴ Dalam pandangan Mardiasmo efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi mencapai tujuan maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif. Indikator efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak (*outcome*) dari keluaran (*output*) program dalam mencapai tujuan program. Semakin besar

¹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa (P3B), *Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), h. 250.

² Djaka, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Masa Kini* (Surakarta: Pustaka Mandiri, 2011), h. 45.

³ Raharjo Punto, *Konsep Efektivitas*, (Universitas Negeri Yogyakarta: Jurnal yang Dipublikasikan, 2014), h. 23.

⁴ Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Cetakan Ke-16 (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2008), h. 20.

kontribusi *output* yang dihasilkan terhadap pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan, maka semakin efektif proses kerja suatu unit organisasi.⁵ Bagi Martani dan Lubis efektivitas adalah unsur pokok aktivitas untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya dengan kata lain suatu organisasi disebut efektif apabila tercapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.⁶ Pasolong mengemukakan bahwa, efektivitas pada dasarnya berasal dari kata “efek” dan digunakan untuk istilah ini sebagai kata hubungan sebab akibat. Efektivitas bisa dipandang sebagai suatu sebab yang direncanakan sebelumnya bisa tercapai dengan efektif atau dengan kata lain sasarnya tercapai karena proses kegiatan.⁷

Dan unsur penting dalam konsep efektivitas adalah pencapaian tujuan yang sesuai dengan apa yang sudah disepakati, tujuan merupakan harapan yang dicita-citakan melalui serangkaian proses. Sehingga dapat disimpulkan efektivitas sistem pelayanan sebagai suatu kemampuan sistem pelayanan dalam bertahan dan hidup terus dalam lingkungannya untuk melakukan pelayanan atau melayani.

2. Ukuran Efektivitas

Setelah mengemukakan beberapa pengertian dari efektivitas diatas, penulis akan membahas lebih lanjut mengenai ukuran efektivitas. Ukuran efektivitas sangat diperlukan untuk mengukur sejauh mana sebuah kegiatan, aktivitas atau pekerjaan itu berjalan efektif dengan menggunakan suatu indikator atau ukuran tertentu.

⁵ Mardiasmo, *Perpajakan* (Yogyakarta: Andi, 2007), h. 134.

⁶ Martani dan Lubis, *Teori Organisasi* (Bandung: Ghalia Indonesia, 2007), h. 55.

⁷ Harbani Posolong, *Teori Administrasi Publik* (Bandung: Alfabeta, 2007), h. 4.

Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang tidak diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh Sondang P. Siagian, yaitu:⁸ a) Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai. b) Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi. c) Proses analisis data perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang ditetapkan, artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuan-tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional. d) Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi di masa depan. e) Penyusunan program yang tepat, suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan berkerja. f) Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin

⁸ Sondang P. Siagian, *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2002), h. 77.

disediakan oleh organisasi. g) Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sasarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya. h) Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik, mengingat sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Sedangkan Gibson mengemukakan ukuran efektivitas suatu organisasi terdiri dari 5 unsur, antara lain yaitu:⁹ a) Produksi, merupakan kriteria efektivitas yang mengacu pada ukuran keluaran dari suatu organisasi yang mencakup keuntungan, penjualan, pangsa pasar, dokumen yang diperoleh, rekanan yang dilayani, dan sebagainya. b) Efisiensi, merupakan perbandingan antara keluaran dan masukan. Ukuran efisiensi dapat diukur berdasarkan keuntungan dengan biaya atau waktu yang digunakan. c) Kepuasan, merupakan kriteria efektivitas yang mengacu pada keberhasilan organisasi dalam memenuhi kebutuhan karyawan dan anggota-anggota perusahaan. Ukuran dari kepuasan meliputi sikap karyawan, absensi, kelambanan, keluhan, kesejahteraan dan sebagainya. d) Keadaptasian, merupakan tanggapan organisasi terhadap perubahan eksternal dan internal. Perubahan eksternal seperti persaingan, keinginan para pelanggan, kualitas produk dan sebagainya serta perubahan internal seperti ketidakefisienan, ketidakpuasan, dan sebagainya yang merupakan adaptasi terhadap lingkungan. e) Kelangsungan hidup, merupakan kriteria yang mengacu pada tanggung jawab organisasi atau perubahan dalam usaha

⁹ James L. Gibson, John M. Ivancevich dan James H. Donnelly, *Organisasi* (Jakarta: Erlangga, 1996), h. 33-35.

memperbesar kapasitas dan potensinya untuk dapat berkembang. Indikator-indikator yang digunakan ialah produktivitas, efisiensi, kecelakaan, pergantian awal, absensi, kualitas, tingkat keuntungan, moral dan kepuasan karyawan atau anggota perusahaan.

Sementara menurut Makmur ukuran-ukuran yang digunakan untuk mengukur efektivitas pelayanan adalah sebagai berikut.¹⁰ a) Ketepatan waktu, waktu adalah seluruh rangkaian saat ketika proses, perbuatan atau keadaan berada atau berlangsung. Waktu merupakan sesuatu hal yang sangat berharga, malah waktu dapat disetarakan dengan uang. Adapun efektivitas sangat berhubungan sekali dengan waktu. Proses pencapaian kerja yang efektif tidak terlepas dari berapa lama seseorang membutuhkan waktu di dalam menyelesaikan tugasnya. Karena baik tidaknya pekerjaan sangat tergantung pada bagaimana tugas itu diselesaikan. Apakah sesuai dengan target waktu yang telah ditentukan sebelumnya atau melebihinya. Semakin cepat hasil kerja yang didapatkan maka semakin efektif pekerjaan yang dihasilkan. Dengan demikian indikator waktu ini hal yang sangat utama didalam mencapai efektivitas kerja. b) Ketepatan sasaran pekerjaan, ketepatan sasaran berorientasi pada hasil pekerjaan, hasil pekerjaan merupakan sesuatu yang diperoleh dari proses kegiatan yang dilakukan seseorang. Di dalam efektivitas hasil pekerjaan ini dapat dilihat dari berbagai sudut pandang yaitu baik dilihat dari hasil pekerjaan berhubungan dengan jumlah pekerjaan yang sebelumnya telah direncanakan dan berhubungan juga dengan waktu penyelesaian pekerjaan tersebut. Sehingga hasil pekerjaan sama dengan yang diharapkan atau disebut efektif dapat dilihat dari segi

¹⁰ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan* (Bandung: Rafika Aditama, 2011), h. 7-9.

kualitas maupun kuantitas pekerjaan yang telah dilaksanakan oleh seseorang.

c) Ketepatan biaya, merupakan suatu sumber daya yang dapat memperlancar, memajukan dan mengembangkan organisasi. Dana di dalam suatu organisasi merupakan suatu sumber yang sangat mendukung di dalam hal penganggaran atau pendanaan. Penganggaran biaya harus sesuai dengan apa yang direncanakan sebelumnya, sehingga tidak menimbulkan penyelewengan biaya yang berakibatkan terjadinya kasus korupsi. Setiap pengeluaran biaya yang dilakukan di dalam suatu organisasi diharapkan dilakukan perincian agar diketahui berapa biaya yang diperlukan dalam pelaksanaan pekerjaan sehingga pekerjaan dapat diselesaikan dengan tepat waktu. Dan untuk mengontrol angka pemasukan dan pengeluaran anggaran yang digunakan di dalam suatu organisasi.

3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas

Menurut Moenir beberapa faktor yang mempengaruhi efektivitas pelayanan yaitu:¹¹ a) Faktor kesadaran, adanya kesadaran dapat membawa seseorang kepada keikhlasan dan kesungguhan dalam menjalankan atau melaksanakan suatu kehendak. Kehendak dalam lingkungan kerja organisasi tertuang dalam bentuk tugas, baik tertulis maupun tidak tertulis, mengikat semua orang dalam organisasi kerja, antara lain kerjasama antar pegawai (pimpinan dan bawahan), disiplin pegawai dalam melayani masyarakat, sikap petugas, kepedulian yang ditunjukkan petugas, keramahan dan kesopanan petugas dalam melayani masyarakat. b) Faktor aturan, adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Aturan demikian besar dalam hidup masyarakat maka dengan sendirinya aturan harus

¹¹ H.A.S Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), h. 16.

dibuat, dipatuhi, dan diawasi sehingga dapat mencapai sasaran sesuai dengan maksudnya, seperti persyaratan administrasi yang dibutuhkan dalam pelayanan, proses/alur pelayanan dan kejelasan prosedur pelayanan. c) Faktor organisasi, organisasi yang dimaksud tidak semata-mata dalam perwujudan susunan organisasi, melainkan lebih banyak pada pengaturan dan mekanisme kerjanya yang harus mampu menghasilkan pelayanan yang memadai, adalah sebagai berikut: penetapan sistem, pedoman, standar pelaksanaan administrasi kependudukan, koordinasi antar instansi dalam urusan administrasi kependudukan. d) Faktor pendapatan, adalah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga, dana, serta pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau badan/organisasi, baik dalam bentuk uang, maupun fasilitas dalam jangka waktu tertentu. Pendapatan juga dimaksudkan dengan ada tidaknya pemungutan biaya pada saat pembuatan dokumen administrasi kependudukan, pencetakan, penerbitan, dan distribusi blangko dokumen kependudukan. e) Faktor kemampuan dan Keterampilan, kemampuan yang dimaksud adalah keadaan yang ditunjukkan pada sifat keadaan seseorang dalam melaksanakan tugas atau pekerjaan atas ketentuan-ketentuan yang ada, adalah sebagai berikut: pengolahan dan penyajian data kependudukan berskala nasional dan penempatan pegawai sesuai dengan latar belakang pendidikan. f) Faktor sarana pelayanan, sarana pelayanan yang dimaksud di sini adalah segala jenis pelayanan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu, antara lain: kondisi ruang pelayanan, ketersediaan fasilitas pendukung dalam pelayanan, penyediaan sarana teknologi informasi dan komunikasi dan lokasi kantor.

Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum menurut beberapa ahli, Menurut Selo Soemardjan, efektivitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut:¹² 1) Usaha-usaha untuk menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metode agar warga masyarakat mengetahui, menghargai, mengakui, dan mentaati, 2) Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Artinya masyarakat mungkin menolak atau menentang atau mungkin mematuhi hukum karena *compliance*, *identification*, *internalisation* atau kepentingan-kepentingan mereka terjamin, 3) Jangka waktu penanaman hukum, yaitu panjang atau pendek dimana usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan diharapkan memberi hasil.

Menurut Soerjono Soekanto faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas dalam penegakan hukum ada lima yaitu:¹³ 1) Faktor hukum, faktor hukum dalam pelaksanaannya dibatasi oleh Undang-Undang yang berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret atau terwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak, 2) Faktor penegakan hukum, faktor ini meliputi pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum yaitu aparat penegak hukum. Dalam penegakan hukum ini dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*, 3) Faktor sarana atau fasilitas pendukung, faktor pendukung secara

¹² Ruslan Achmad, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia* (Yogyakarta: Rangkang Education, 2011), h. 74.

¹³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), h. 8.

sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Sarana atau fasilitasnya mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya. Jika hal tersebut tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya,

4) Faktor masyarakat, penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan. Hal ini ada kaitannya dengan faktor-faktor terdahulu yaitu Undang-Undang, penegak hukum dan sarana atau fasilitas,

5) Faktor kebudayaan, kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga diikuti dan apa yang dianggap buruk maka dihindari.

B. Konsep SILAYDA (Sistem Layanan Daring) dan SALAK (Sistem Aplikasi Layanan Administrasi Kependudukan)

1. Pengertian SILAYDA

Secara etimologi SILAYDA berasal dari tiga kata yaitu, sistem, layanan, dan daring. *Pertama*, sistem berasal dari bahasa Latin dan bahasa Yunani adalah suatu kesatuan yang terdiri atas komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi, atau energi untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan secara terminologi, sistem dipakai dalam berbagai macam cara yang luas sehingga sangat sulit untuk mendefinisikan atau mengartikannya sebagai suatu pernyataan yang merangkum seluruh penggunaannya dan yang cukup ringkas untuk dapat memenuhi apa yang menjadi maksudnya. Hal tersebut disebabkan

bahwa pengertian sistem itu bergantung dari latar belakang mengenai cara pandang orang yang mencoba untuk mendefinisikannya. Semisal, menurut hukum bahwa sistem dipandang sebagai suatu kumpulan aturan-aturan yang membatasi, baik dari kapasitas sistem itu sendiri maupun lingkungan dimana sistem itu sedang berada untuk memberikan jaminan keadilan dan keserasian.¹⁴ Dan menurut Romney dan Steinbart sistem adalah rangkaian dari dua atau lebih komponen-komponen yang saling berhubungan, yang berinteraksi untuk mencapai tujuan.¹⁵

Kedua, layanan yang merupakan aktivitas-aktivitas yang tidak dapat didefinisikan atau tidak berwujud, yang merupakan obyek utama dari transaksi yang dirancang untuk memberikan kepuasan pada pelanggan. Jika barang dihasilkan melalui suatu proses produksi maka layanan dihasilkan dari pemberian sarana dan prasarana yang ditunjang dengan penyampaian keterampilan tertentu dari pemberian layanan. Wujud kongkritnya adalah bagaimana suatu pemberi layanan dapat memberikan layanan yang memuaskan kepada para pelanggan.¹⁶ *Ketiga*, daring menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Kemendikbud adalah akronim dari dalam jaringan, artinya terhubung melalui jejaring komputer, internet, dan sebagainya. Merinci kegiatan-kegiatan daring diantaranya webinar, kelas online, kkn online, hingga kuliah online. Seluruh kegiatan dilakukan menggunakan jaringan internet dan komputer

¹⁴ Ridho Saputra, "Pengembangan Sistem Rental Kamera Online", *Jurnal Pengembangan Teknologi Informasi dan Ilmu Komputer*, Vol. 2 No.6 , (Juni, 2018): 2221-2226.

¹⁵ Marshall B. Romney dan Steinbart, *Sistem Informasi Akuntansi*, Edisi 13 (Jakarta: Salemba Empat, 2015), h. 3.

¹⁶ Lena Ellitan dan Lina Anatan, *Manajemen Operasi dalam Era Baru Manufaktur* (Bandung: Alfabeta, 2007), h. 133.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa SILAYDA (Sistem Layanan Daring) adalah rangkaian-rangkaian layanan yang dilakukan dengan memanfaatkan jejaring komputer atau internet.

2. Pengertian SALAK

Secara etimologi SALAK berasal dari lima kata yaitu sistem, aplikasi, layanan, administrasi, dan kependudukan. Kata pertama dan kata ketiga memiliki pengertian yang sama dengan SILAYDA. Jadi, yang akan dibahas hanya tiga kata saja yakni kata aplikasi, administrasi dan kependudukan. *Pertama*, aplikasi secara umum adalah alat terapan yang difungsikan secara khusus dan terpadu sesuai kemampuan yang dimilikinya, aplikasi merupakan suatu perangkat komputer yang siap pakai bagi *user*. Dan aplikasi menurut Jogiyanto Hartanto merupakan suatu sistem yang dirancang dan disusun sedemikian rupa untuk menghasilkan informasi yang terpadu dengan menggunakan sarana komputer sebagai sarana penunjangnya.¹⁷

Kedua, administrasi berasal dari bahasa Latin “*ad*” yang memiliki arti kepada dan “*ministro*” yang artinya melayani. Sehingga pengertian administrasi secara umum adalah melayani suatu subyek tertentu.¹⁸ Dan pengertian administrasi dapat dibedakan menjadi dua pengertian yaitu: Administrasi dalam arti sempit, adalah administrasi yang berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yang diartikan sebagai pekerjaan tulis menulis atau ketatausahaan atau kesekretarisan, meliputi kegiatan: menerima, mencatat, menghimpun, mengolah, mengadakan,

¹⁷ Jogiyanto Hartanto, *Pengenalan Komputer: Dasar Ilmu Komputer, Pemograman, Sistem Informasi dan Intelegensi Buatan* (Yogyakarta: CV. Offset, 2004), h. 8.

¹⁸ Wahono Sumadino, *Pedoman Umum Organisasi dan Administrasi Rukun Warga Rukun Tetangga* (Jakarta: CV. Budi Utama, 2018), h. 74.

mengirim dan menyimpan.¹⁹ Sedangkan dalam arti luas, administrasi merupakan proses kerjasama beberapa individu dengan cara yang efisien dalam mencapai tujuan sebelumnya.²⁰ Ketiga, Kependudukan berasal dari kata penduduk yang pengertiannya adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Oleh karena itu kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan jumlah, struktur, umur, jenis kelamin, agama, kelahiran, perkawinan, kehamilan, kematian, persebaran. Mobilitas dan kualitas serta ketahanannya yang menyangkut politik, ekonomi, sosial dan budaya.²¹

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa SALAK (Sistem Aplikasi Layanan Administrasi Kependudukan) merupakan suatu sistem pelayanan administrasi kependudukan yang pelayanannya dapat diperoleh melalui aplikasi yang telah dikembangkan oleh si pembuat aplikasi.

3. Konsep Pelayanan Daring

Konsep pelayanan daring adalah pelayanan yang dilakukan dengan memanfaatkan teknologi di era ini yang serba canggih, yakni dengan pemanfaatan internet. Pada pelayanan daring ini sistemnya adalah publik yang menerima pelayanan tidak harus datang ke tempat penyedia pelayanan untuk mendapatkan pelayanan yang diinginkan. Melainkan cukup dari jauh dan memenuhi langkah-langkah dan persyaratan yang telah ditentukan.

Sebagaimana telah disebutkan di dalam Permendagri No. 7 tahun 2019 Tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan Secara Daring, yang dimaksud

¹⁹ Irra Chrisyanti Dewi, *Pengantar ilmu Administrasi* (Jakarta: PT. Pustakaraya, 2011), h. 3.

²⁰ Irra Chrisyanti Dewi, *Pengantar ilmu Administrasi* (Jakarta: PT. Pustakaraya, 2011), h. 3.

²¹ Gatningsih dan Eko Sutrisno, *Modul Mata Kuliah Kependudukan dan Ketenakerjaan* (Jatinangor: Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN, 2017), h. 2.

dengan pelayanan administrasi kependudukan berbasis daring adalah sebagai berikut.²² Dalam Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan: a) Administrasi Kependudukan Secara Daring yang selanjutnya disebut Adminduk daring adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan berbasis elektronik melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. b) Pelayanan Administrasi Kependudukan Daring yang selanjutnya disebut Pelayanan Adminduk Daring adalah proses pengurusan dokumen kependudukan yang pengiriman data/berkas persyaratannya dilakukan dengan media elektronik yang berbasis *web* dengan memanfaatkan fasilitas teknologi, komunikasi dan informasi.

Dan dalam pelaksanaan pelayanan juga memiliki standar pelayanan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Ayat 7 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, yang menyebutkan bahwa 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.²³

Sehingga untuk terselenggaranya pelayanan yang prima, aparat birokrat memiliki pedoman khusus yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pedoman para birokrat itu salah satunya adalah asas-asas pelayanan publik.

²² Permendagri No. 7 Tahun 2019 Tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan Secara Daring, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/127856/permendagri-no-7-tahun-2019>, pada tanggal 18 November 2022, pukul 14.00 WIB.

²³ Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, diakses dari <https://jdih.go.id/files/4/2009uu025.pdf>, pada tanggal 18 November 2022, pukul 19.30 WIB.

Di Indonesia telah diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa asas-asas pelayanan publik adalah sebagai berikut:²⁴ a) Kepentingan umum, yaitu pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan, b) Kepastian hukum, yaitu jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan, c) Kesamaan hak, yaitu pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi, d) Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan, e) Keprofesionalan, yaitu pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas, f) Partisipatif, yaitu peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat, g) Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil, h) Keterbukaan, yaitu setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan, i) Akuntabilitas, yaitu proses penyelenggaraan pelayanan harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, j) Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan. Yaitu pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan, k) Ketepatan waktu, yaitu penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan, l) Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

²⁴ Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, diakses dari <https://jdih.go.id/files/4/2009uu025.pdf>, pada tanggal 18 November 2022, pukul 19.30 WIB.

C. Konsep E-KTP

1. Pengertian dan Konsep E-KTP

E-KTP menurut Pasal 1 Ayat 5 Permendagri No. 72 Tahun 2022 Tentang Standar dan Spesifikasi Perangkat Keras, Perangkat Lunak, dan Blangko Kartu Penduduk Elektronik Serta Penyelenggaraan Identitas Kependudukan Digital adalah kartu tanda penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota atau unit pelaksana teknis dinas. E-KTP mencantumkan Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK menurut Pasal 1 Ayat 4 adalah nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia.²⁵ NIK diberikan setelah dilakukan pencatatan biodata penduduk dan perekaman sidik jari. Satu orang hanya akan memiliki satu NIK dan dicantumkan dalam E-KTP, artinya satu NIK satu E-KTP.

Menurut Permendagri No. 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional dalam Pasal 2 Ayat 1 menjelaskan tujuan pemerintah menerbitkan KTP Elektronik untuk mewujudkan kepemilikan satu KTP untuk satu penduduk yang memiliki kode keamanan dan rekaman elektronik data kependudukan yang berbasis NIK secara nasional.²⁶

²⁵ Permendagri No. 72 Tahun 2022 Tentang Standar dan Spesifikasi Perangkat Keras, Perangkat Lunak, dan Blangko Kartu Penduduk Elektronik Serta Penyelenggaraan Identitas Kependudukan Digital, diakses dari <https://peraturanpedia.id/peraturan-menteri-dalam-negeri-nomor-72-tahun-2022/>, pada tanggal 18 November 2022, pukul 20.00 WIB,

²⁶ Permendagri No. 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/111814/permendagri-no-9-tahun-2011>, pada tanggal 18 November 2022, pukul 20.10 WIB.

Kebijakan pemerintah tentang E-KTP ini dilatar belakangi oleh sistem pembuatan konvensional yang sebelumnya dilakukan di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari 1 (satu) E-KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis sistem pelayanan terpadu yang dapat menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Kenyataan tersebut memberi peluang pada penduduk memiliki E-KTP ganda yang dalam penggunaannya dapat disalahgunakan dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Misalnya untuk menghindari pajak, sengaja menyembunyikan identitas aslinya guna melakukan kegiatan teroris, dan lain-lain. Untuk mengatasi duplikasi tersebut sekaligus untuk menciptakan kartu identitas tunggal maka dibuatlah program E-KTP berbasis NIK yang berarti satu orang hanya memiliki satu NIK satu E-KTP karena E-KTP memuat informasi yang sangat detail tentang si pemilik E-KTP tersebut yang terpusat dalam suatu data kependudukan Nasional. Menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan E-KTP mencamtumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat elemen data penduduk, yaitu NIK, nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan E-KTP dan tanda tangan pemilik E-KTP sehingga tidak ada lagi kemungkinan terjadinya E-KTP ganda.²⁷

Menurut Direktorat Jendral kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia mengatakan Nomor Induk Kependudukan (NIK) dijadikan dasar penerbitan paspor, NPWP (Nomor Pokok

²⁷ Dewi Karnova dan Maryani, "Implementasi E-Government Penyelenggaraan E-KTP," *Jurnal Adminitrasi Pembangunan* (Riau: Fisip Universitas Riau, 2014): 248.

Wajib Pajak), polis asuransi, sertifikat hak atas tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya. Jadi, yang dimaksud dengan E-KTP ialah kartu Tanda Penduduk berbasis NIK (Nomor Induk Kependudukan) secara nasional yang dilindungi dengan sistem pengamanan khusus sebagai identitas resmi penduduk yang ditebitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota.

2. Proses Pembuatan E-KTP

Apabila ingin membuat E-KTP terlebih dahulu harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Dalam Pasal 63 Ayat 1 Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan telah disebutkan bahwa penduduk warga negara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki E-KTP.²⁸

Untuk lebih rinci syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk pembuatan E-KTP adalah sebagai berikut: a) Syarat membuat E-KTP baru untuk WNI adalah telah berusia 17 tahun atau sudah menikah atau sudah pernah menikah dan memiliki kartu keluarga; b) Syarat membuat E-KTP bagi WNA yang mempunyai izin tinggal tetap adalah telah berusia 17 tahun atau sudah menikah atau sudah pernah menikah dan sudah mengikuti perekaman data E-KTP, memiliki kartu keluarga, dokumen perjalanan dan Kartu Izin Tinggal Tetap (KITAP); c) Syarat membuat E-KTP bagi WNI yang pindah datang dalam wilayah NKRI adalah surat keterangan pindah dari Disdukcapil Kabupaten/Kota asal atau UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota dan E-KTP (jika di surat keterangan tersebut menerangkan bahwa E-KTP dibawa yang

²⁸ Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38985/uu-no-24-tahun-2013>, pada tanggal 20 November 2022, pukul 12.30 WIB.

bersangkutan) dan memiliki kartu keluarga; d) Syarat membuat E-KTP bagi WNI yang pindah datang dari luar wilayah NKRI adalah surat keterangan pindah dari perwakilan RI dan memiliki kartu keluarga; e) syarat membuat E-KTP karena pindah datang untuk WNA yang mendapatkan izin tinggal tetap adalah telah memenuhi syarat surat keterangan pindah; f) Syarat membuat E-KTP karena perubahan data untuk WNI dan WNA yang mendapatkan izin tinggal tetap adalah memiliki kartu keluarga, E-KTP lama, KITAP dan surat keterangan/bukti perubahan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting; g) Syarat membuat E-KTP karena pepanjangan bagi WNA yang mendapatkan izin tinggal tetap adalah memiliki kartu keluarga, E-KTP lama, dokumen perjalanan dan KITAP; h) Syarat membuat E-KTP baru untuk penduduk luar domisili adalah tidak ada perubahan data kependudukan, memiliki kartu keluarga, dokumen perjalanan (untuk WNA) dan KITAP (untuk WNA); i) Syarat membuat E-KTP rusak/hilang untuk WNI dan WNA yang mendapatkan izin tinggal tetap adalah surat keterangan hilang dari kepolisian setempat (jika hilang), memiliki E-KTP yang rusak (jika rusak), kartu keluarga, dokumen perjalanan (untuk WNA) dan KITAP (untuk WNA).²⁹

Oleh sebab itu proses untuk pertama kali membuat E-KTP adalah sebagai berikut: a) Berumur 17 tahun atau telah kawin atau pernah kawin; b) Membawa fotokopi Kartu Keluarga (KK); c) Membawa fotokopi ijazah bagi yang belum menikah; d) Tidak perlu pengantar RT, RW, desa atau kelurahan; e) Surat keterangan pindah dari kota asal (jika bukan warga asli setempat); f) Surat keterangan pindah dari luar negeri bagi anda yang datang dari luar negeri karena

²⁹ <https://hot.liputan6.com/read/4969948/cara-membuat-ktp-syarat-dan-aturan-barunya>, diakses pada tanggal 15 November 2022, pukul 16.00 WIB.

pindah. Surat tersebut harus dikeluarkan oleh Instansi Pelaksanan bagi WNI;
g) Datang ke Disdukcapil untuk foto dan perekaman sidik jari, dan h) Dalam pembuatan E-KTP tidak boleh diwakilkan.

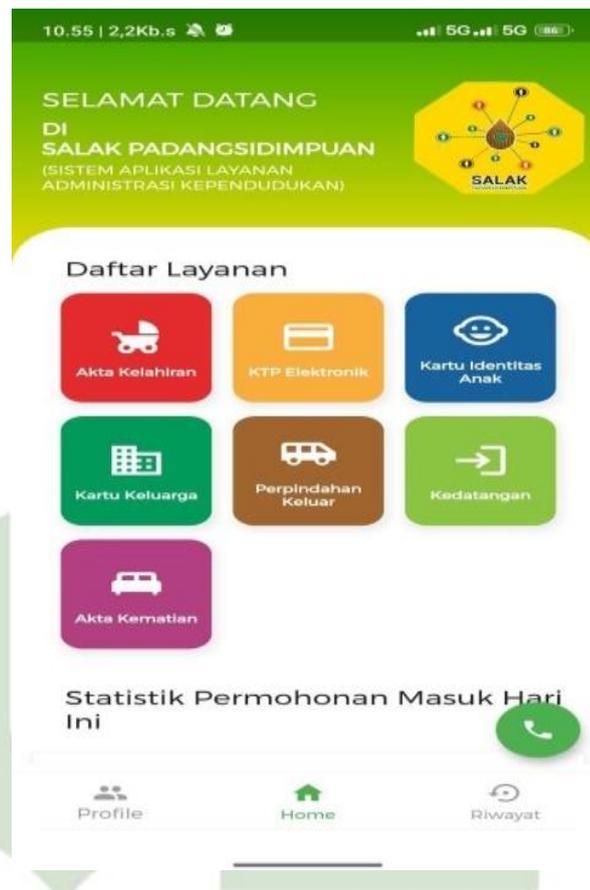
Dan proses pembuatan E-KTP secara daring melalui aplikasi SALAK PADANGSIDIMPUAN, adalah pelapor dapat mengajukan layanan E-KTP apabila sudah *login* ke aplikasi SALAK PADANGSIDIMPUAN yang cara dan proses loginnya adalah sebagai berikut: a) Untuk dapat mengajukan permohonan layanan adminduk terlebih dahulu Pelapor harus mendaftarkan NIK-nya dan yang harus dipersiapkan adalah NIK, Email, Nomor HP/WA. Langkah-langkah pilih **Profile**→**Login Disini**→ **Pendaftaran** →masukkan **NIK, Email dan Nomor HP**→**Daftar Sekarang** →**Masukan Kode OTP**. selanjutnya Pelapor akan masuk ke halaman utama.



Gambar 1. Alur Pendaftaran Baru SALAK PADANGSIDIMPUAN

b) Setelah itu maka akan muncul Tampilan home setelah Pelapor selesai melakukan **Login/Pendaftaran**, akan muncul beberapa menu layanan seperti: Akta Kelahiran,

KTP Elektronik, Kartu Identitas Anak, Kartu Keluarga, Perpindahan Keluar, Kedatangan dan Akta Kematian.



Gambar 2. Tampilan Home

Dan apabila pelapor sudah melakukan login di aplikasi maka pelapor dapat mengajukan layanan E-KTP dengan syarat sudah pernah melakukan perekaman E-KTP dan statusnya sudah siap untuk cetak atau sudah pernah cetak. Pengajuan layanan E-KTP terbagi menjadi 3 yaitu: a) Pengajuan Baru, langkah-langkah untuk pengajuan layanan E - KTP: Pastikan pelapor sudah Login aplikasi SALAK PADANGSIDIMPUAN → Pilih layanan → E-KTP → Pengajuan baru → Pilih nama yang mau dicetak E-KTP nya → Upload foto kartu keluarga →

Submit, b) Pengajuan Hilang, langkah-langkah untuk pengajuan layanan E -KTP: Pastikan Pelapor sudah Login aplikasi SALAK PADANGSIDIMPUAN → Pilih layanan → E-KTP → Pengajuan hilang → Pilih nama yang mau dicetak E-KTP nya → Upload foto kartu keluarga, dan upload foto surat kehilangan dari Polsek setempat → Submit Kehilangan dari Polsek setempat → Submit, c) Pengajuan Rusak, langkah-langkah untuk pengajuan layanan E -KTP: Pastikan Pelapor sudah Login aplikasi SALAK PADANGSIDIMPUAN → Pilih layanan → E-KTP → Pengajuan rusak → Pilih nama yang mau dicetak E--KTP nya → Upload foto E-KTP rusak, dan Upload foto kartu keluarga → Submit.



Gambar 3. Alur E-KTP Pengajuan Baru



Gambar 4. Alur E-KTP Pengajuan Hilang



Gambar 5. Alur E-KTP Pengajuan Rusak

D. Fiqh Siyash dan Ruang Lingkupnya

1. Pengertian Fiqh Siyash

Kata *fiqh* berasal dari bentuk *mashdar fuqaha-yafqahu-fiqhan* yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu.³⁰ Lebih lanjut secara istilah, menurut ulama-ulama syara' *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil yang *tafshil* (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, Al-Qur'an dan sunnah).³¹ Jadi *fiqh* menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan sunnah yang disusun oleh *mujthid* dengan jalan penalaran dan ijtihad.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dipahami bahwa *fiqh* adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama (*mujtahidin*) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. *Fiqh* disebut juga dengan hukum Islam. Karena *fiqh* bersifat *ijtihadiah*, pemahaman terhadap hukum syara' tersebut pun

³⁰ Amir Syarifuddin, *Pembaruan Pemikiran dalam Islam* (Jakarta, Bulan Bintang, 2003), h. 591.

³¹ T. M Hasbi Ash Shiddieqy, *Pengantar Ilmu Fiqh* (Jakarta: Bulan Bintang, 2004), h. 26.

mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia sendiri.

Menurut Muhammad Iqbal kata *siyasah* merupakan bentuk *mashdar* atau kata benda abstrak dari kata *sasa* memiliki banyak makna yaitu mengemudi, mengendalikan, pengendali, cara pengendalian.³² *Sasa* juga berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuat kebijakan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.³³

Secara terminologi Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.³⁴ Lebih lanjut pengertian *siyasah* adalah segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemafsadatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan (bahkan) Allah SWT tidak menentukannya.³⁵

Sementara Louis Ma'luf memberikan batasan bahwa *siyasah* adalah membuat maslahat manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatan. Sedangkan Ibn Manzbur mendefinisikan *siyasah* sebagai mengatur atau memimpin

³² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 3.

³³ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), h. 74.

³⁴ Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam* (Jakarta: Tiara Wacana, 1994), h. 7.

³⁵ Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam* (Jakarta: Tiara Wacana, 1994), h. 8.

sesuatu dengan cara yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.³⁶ Sedangkan di dalam Al-Munjid disebutkan, *siyasah* adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. *Siyasah* juga berarti ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan atas dasar keadilan dan *istikamah*.³⁷

Pada prinsipnya definisi-definisi tersebut mengandung persamaan *siyasah* berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka kepada kemaslahatan dan menjauhinya dari kemudharatan. Berdasarkan pengertian-pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa *fiqh siyasah* merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Dalam *fiqh siyasah* ini, ulama mujtahid menggali sumber-sumber hukum Islam, yang terkandung di dalamnya dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

2. Kedudukan Fiqh Siyasah

Berdasarkan pembahasan pengertian *fiqh siyasah* di dalam hukum Islam, perlulah untuk diketahui terlebih dahulu sistematika hukum Islam secara umum. Dengan diketahui sistematika hukum Islam, maka dapatlah dipahami kedudukan *fiqh siyasah* di dalam sistematika hukum Islam. Secara global hukum Islam dapat dibagi dalam dua bagian pokok, yaitu hukum yang mengatur hubungan manusia kepada Tuhannya (*'ibadah*) dan hukum yang mengatur hubungan antar sesama manusia

³⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 4.

³⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 22.

dalam masalah-masalah keduniaan secara umum (*mu'amalah*). Tatanan yang pertama sudah jelas, tegas dan tidak mengalami perkembangan, tidak membuka peluang untuk penalaran manusia. Sedangkan tatanan yang kedua dasarnya adalah segala sesuatu yang menyangkut hak-hak sesama manusia. Ketentuan-ketentuannya dijelaskan secara umum dan masih dapat dikembangkan lebih lanjut untuk mewujudkan kemaslahatan yang merupakan tujuan utama dan menegakkan ketertiban hubungan dalam kehidupan masyarakat.³⁸

Syari'at adalah ketentuan-ketentuan hukum yang tegas yang ditunjukkan oleh Al-Qur'an dan sunnah Rasulullah yang dapat dibuktikan kesahihannya, sedangkan *fiqh* adalah ilmu tentang hukum-hukum syara' yang berkaitan dengan perbuatan yang dipahami dari dalil-dalinya yang rinci, dan *fiqh* adalah hasil dari ijtihad dan pemahaman ulama terhadap dalil-dalil hukum terutama Al-Qur'an dan hadits. *Fiqh siyasah* adalah otoritas pemerintah untuk melakukan berbagai kebijakan melalui berbagai peraturan dalam rangka mencapai kemaslahatan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip ajaran agama sekalipun tidak terdapat dalil tertentu.

Fiqh siyasah berarti politik menurut ajaran syari'at dalam bidang ini dibahas tentang ketatanegaraan dalam ajaran Islam. *Fiqh siyasah* lebih terbuka (dinamis) dari pada *fiqh* dalam menerima perkembangan dan perbedaan pendapat. Perbedaan kondisi dan perkembangan zaman berpengaruh besar terhadap *fiqh siyasah*.³⁹ Dalam *fiqh siyasah* pemerintah bisa menetapkan suatu hukum yang secara

³⁸ Yusdani, *Fiqh Politik Muslim Doktrin Sejarah dan Pemikiran* (Yogyakarta: Amara Books, 2011), h. 21.

³⁹ Yusdani, *Fiqh Politik Muslim Doktrin Sejarah dan Pemikiran* (Yogyakarta: Amara Books, 2011), h. 22

tegas tidak diatur oleh nash, tetapi berdasarkan kemaslahatan yang dibutuhkan oleh manusia.

Dapat disimpulkan bahwa *fiqh siyasah* mempunyai kedudukan penting dan juga memiliki posisi yang strategis dalam masyarakat Islam. Untuk memikirkan, merumuskan dan menetapkan kebijakan-kebijakan politik praktis yang berguna bagi kemaslahatan masyarakat muslim khususnya, dan warga lain umumnya. Pemerintah membutuhkan *siyasah*. Tanpa politik hukum, pemerintah boleh jadi akan sulit mengembangkan potensi yang mereka miliki. *Fiqh siyasah* juga dapat menjamin umat Islam dari hal-hal yang bisa merugikan dirinya. *Fiqh siyasah* dapat diibaratkan sebagai akar sebuah pohon yang menopang batang, ranting, dahan dan daun, sehingga menghasilkan buah yang dapat dinikmati oleh umat Islam.⁴⁰

3. Siyasah Dusturiyah

Dusturiyah berasal dari kata “*dusturi*” yang berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan.

Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).⁴¹ Secara lebih lanjut yang dimaksud dengan *dusturi* yaitu, “Prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan

⁴⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 12.

⁴¹ Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam* (Jakarta: Tiara Wacana, 1994), h. 54.

negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya dan adat istiadatnya”.⁴² Abul A’la al-Maududi menakrifkan *dusturi* dengan: “Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara”.⁴³

Dari dua takrif ini dapat disimpulkan bahwa kata *dusturi* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut di atas. Dengan demikian, *siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari’at. Artinya, Undang-Undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercemin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari’at yang disebutkan di dalam Al-Qur’an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.⁴⁴

Sumber *fiqh siyasah dusturiyah pertama*, adalah Al-Qur’an al-Karim yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kulliy* dan semangat ajaran Al-Qur’an. Kemudian *kedua* adalah hadits-hadits yang berhubungan dengan *imamah*, kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab.⁴⁵ *Ketiga*, adalah kebijakan-kebijakan khulafaur al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun

⁴² H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari’ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 52.

⁴³ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari’ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 52.

⁴⁴ Yusuf al-Qardhawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif Al-Qur’an dan Sunnah* (Bandung: Bulan Bintang, 2003), h. 46-47.

⁴⁵ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari’ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 53.

mereka mempunyai perbedaan dari dalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu, berorientasi kepada sebesar-besarnya kemaslahatan rakyat. *Keempat*, adalah hasil ijtihad para ulama, di dalam masalah *fiqh siyasah dusturiyah* hasil ijtihad ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip *fiqh dusturi*. Dalam mencapai kemaslahatan umat misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik. Dan sumber *kelima*, adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan hadits. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering diistilahkan dengan konvensi. Dan ada dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang menjadi persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.⁴⁶

4. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.⁴⁷

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh Siyasah dusturiyah*

⁴⁶ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 53-54.

⁴⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 177.

biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁴⁸ Disamping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁴⁹

Oleh karena itu *fiqh siyasah dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:⁵⁰ a) Persoalan dan ruang lingkup pembahasan, b) Persoalan imamah, hak dan kewajibannya, c) Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya, d) Persoalan *bai'at*, e) Persoalan *waliyul ahdi*, f) Persoalan perwakilan, g) Persoalan *ahlul halli wal aqdi*, h) Persoalan *wizarah* dan perbandingannya

Persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dilepaskan dari dua hal pokok: *pertama*, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun hadits, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat, karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisor di dalam mengubah masyarakat. *Kedua*, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan konndisi, terutama di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁵¹

⁴⁸ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47

⁴⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 178.

⁵⁰ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47

Apabila dilihat dari sisi lain *fiqh siyasah dusturiyah* dapat dibagi kepada:

- a) Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al-'aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, peraturan pelaksana, peraturan daerah dan sebagainya;
- b) Bidang *siyasah tanfidziyah*, termasuk di dalamnya persoalan-persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain-lain;
- c) Bidang *siyasah qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan;
- d) Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.⁵²

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini.⁵³ *Pertama*, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas *nash-nash* Al-Qur'an dan hadits. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan *nash*. Adapun analogi adalah melakukan metode *qiyas* suatu hukum yang ada *nash*-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-

⁵¹ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47-48.

⁵² H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 48.

⁵³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 157-158.

undangan dengan memahami prinsip-prinsip syari'ah dan kehendak *syari'* (Allah). Bila tidak ada *nash* sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al 'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis *syura* (parlemen).

Kedua, tugas melaksanakan Undang-Undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasi perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat *nash* dan kemaslahatan.

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis), wilayah *al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama

warganya, baik perdata maupun pidana), dan wilayah *al-maszhahim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).

