

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Konsep negara hukum yang berkembang saat ini selalu dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan adalah negara yang memandang pemerintah sebagai kelompok yang bertanggung jawab atas kesejahteraan warga negaranya. Konsep negara kesejahteraan mengandaikan adanya sistem hukum yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak-hak dasar warga negara, terutama hak atas keterbukaan akses terhadap informasi dan pelayanan publik. bahwa segala kegiatan yang ada harus berdasarkan hukum, termasuk persoalan kependudukan warga negara Indonesia. Negara atau kegiatan bernegara harus dipandang sebagai bentuk pelayanan publik (pengorganisasian kepentingan masyarakat), karena hak-haknya harus dijaga dan dilindungi. Konsep negara hukum yang berkembang saat ini selalu dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan adalah negara yang meminta pemerintah secara kolektif bertanggung jawab atas kesejahteraan warga negaranya.<sup>1</sup>

Setiap Masyarakat tentu membutuhkan suatu pelayanan publik yang berkualitas dari para birokrat, walaupun pada kebiasaannya kebutuhan itu padahal tidak pernah memenuhi harapan, karena secara empiris pelayanan publik dilaksanakan sejauh ini kebanyakan berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan dalam setiap proses persyaratan yang dipenuhi. Hal tersebut terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai masyarakat yang “melayani” bukannya dilayani. Hal ini berdampak buruk terhadap perkembangan kualitas kerja, yaitu upaya untuk peningkatan kualitas kerja yang sering terbengkalai dan tidak adanya pengembangan inovasi dalam pelayanan serta kurangnya insentif dari pemerintah

---

<sup>1</sup> Winda Roselina Effendi. “*Konsep Welfare State Di Indonesia*”. Jurnal Trias Poitika. Vol. 1, No. 1. Universitas Kepulauan Riau Batam. April 2017, h. 176.

daerah untuk meningkatkan kualitas kerja dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang ada di dalam setiap penempatannya masing-masing.<sup>2</sup>

Pelayanan publik adalah pelayanan yang ada dalam setiap penyelenggaraan pemerintah yang bertujuan agar terpenuhinya kepentingan yang ada dalam masyarakat. Pelayanan publik menjadi pertimbangan yang penting bagi kinerja pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Penyelenggaraan suatu pemerintahan dikatakan baik apabila berorientasi demi kebaikan masyarakat. Pelayanan yang baik berimplikasi pada kepuasan masyarakat, karena masyarakat tentu akan mengevaluasi kinerja pelayanan yang diberikan terhadap mereka. Indeks kepuasan masyarakat merupakan salah satu indikator keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan setempat. Pada saat ini data kependudukan merupakan suatu hal yang sangat penting dikarenakan masyarakat akan membutuhkan data-data yang diperlukan dalam mengurus sesuatu dalam setiap kegiatan seperti dalam bidang kesehatan, pendidikan dan ekonomi. Saking pentingnya data kependudukan ini, jelas masyarakat akan membuat data kependudukannya karena tanpa data kependudukan masyarakat tidak bisa leluasa melakukan pekerjaannya. Misalnya, untuk masuk sekolah, seperti seorang anak yang akan memerlukan akta kelahiran sebagai salah satu persyaratannya.

Pelayanan publik merupakan layanan yang disediakan oleh pemerintah kepada warga negara atau masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kualitas hidup mereka. Pelayanan publik mencakup berbagai sektor, seperti kesehatan, pendidikan, transportasi, keamanan, lingkungan, dan administrasi publik. Tujuan utama pelayanan publik adalah untuk memastikan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kualitas hidup, dan menciptakan kondisi yang mendukung perkembangan sosial, ekonomi, dan budaya. Pelayanan publik juga bertujuan untuk memastikan bahwa setiap individu memiliki akses terhadap kebutuhan dasar seperti kesehatan, pendidikan, dan keamanan.

---

<sup>2</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2006), h.3.

Disamping itu, pelayanan publik yang berada di dalam masyarakat seringkali menghadapi berbagai tantangan sebagaimana yang terjadi di lapangan. Pemerintah seringkali dihadapkan pada keterbatasan anggaran untuk menyediakan pelayanan publik yang berkualitas. Birokrasi yang berbelit-belit dan kurangnya efisiensi dalam administrasi publik dapat menghambat penyampaian layanan kepada masyarakat. Tidak semua anggota masyarakat memiliki akses yang sama terhadap pelayanan publik, terutama beberapa masyarakat di daerah terpencil atau bagi kelompok minoritas. Dan ketidaktahuan mengenai terjadinya praktik korupsi dalam pengelolaan dana publik dapat mengurangi kualitas pelayanan yang diberikan. Upaya yang dapat dilakukan adalah pentingnya penggunaan teknologi informasi agar dapat meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam penyampaian layanan publik. Dan tetap mengadakan pelatihan dan pengembangan kapasitas pegawai negeri dapat meningkatkan kualitas layanan. Melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan evaluasi layanan dapat memastikan bahwa pelayanan yang diberikan sesuai dengan kebutuhan mereka serta untuk memastikan kesejahteraan dan perkembangan setiap individu.

Adapun tinjauan hukum islam dari segi fiqh siyasah yang juga dipandang dari segi politik islam mengenai pentingnya pelaksanaan administrasi dan pelayanan yang baik yaitu terdapat dalam al-Qur'an QS. Al-Anfal ayat 27 yang bunyinya :

تَعْلَمُونَ نُنْمَ وَأَ أَمْنِكُمْ وَتَخُونُوا لِرَسُولٍ وَآ اللهُ تَخُونُوا لَا أَمْنُوا الَّذِينَ يَأْتِيهَا

*Artinya : Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui.*

Ayat diatas menjelaskan bahwa Allah SWT memerintahkan kaum muslimin agar memenuhi seruan Rasul, menaati dan melaksanakan hukum-hukum-Nya Allah juga mengingatkan kaum muslimin agar memelihara kepentingan umum, mencegah segala macam bencana dan kemaksiatan yang dapat merusak kepentingan umum. Maka pada ayat ini Allah melarang kaum

Muslimin menghinai janji mereka, dan wajib menaati hukum-hukum Allah dan tidak melanggar ketentuan-ketentuan- Nya, baik ketentuan yang mengatur hubungan antara sesama hamba dan sebagai dasar bagi mereka untuk menegakan hukum-hukum Allah ialah takwa. Bahwa manusia harus menjalankan apa yang sudah diamatkan kepada mereka sesuai dengan ketentuan-ketentuan syara, menghindari perbuatan dzalim dengan mengutamakan kepentingan pribadi diatas kepentingan umum, mengedepankan pemenuhan kebutuhan masyarakat agar pelayanan terlihat lebih berkualitas dan berjalan dengan efektif, dan masyarakat merasa puas dengan hasil kinerja yang baik dari para aparat pengurus.

Sebelum adanya Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, pelayanan publik di Indonesia seringkali dianggap kurang memadai, dengan berbagai keluhan terkait birokrasi yang rumit, korupsi, dan kurangnya transparansi. Undang-undang ini hadir untuk mengatasi masalah tersebut dengan menciptakan kerangka hukum yang jelas. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah dasar hukum yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Undang-undang ini bertujuan untuk menciptakan tata kelola pelayanan publik yang transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepuasan masyarakat. Tujuan utama undang-undang ini adalah untuk meningkatkan kualitas dan efisiensi pelayanan publik, melindungi hak-hak masyarakat sebagai pengguna layanan, dan memastikan adanya transparansi serta akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Prinsip Pelayanan Publik Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 menetapkan beberapa prinsip utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif , kesamaan hak dan keseimbangan hak dan kewajiban.

Sesuai dengan prinsip-prinsip diatas maka penyelenggara pelayanan publik wajib menyelenggarakan pelayanan sesuai standar, memberikan informasi yang akurat, melayani masyarakat dengan baik, dan menyelesaikan keluhan atau pengaduan dari masyarakat. Masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang berkualitas, mengajukan keluhan jika pelayanan tidak memuaskan, mendapatkan perlindungan dan penyelesaian sengketa, serta mendapatkan informasi terkait

elayanan publik. Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 juga mendorong peran aktif masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, baik melalui pengawasan, pemberian masukan, maupun partisipasi dalam proses perbaikan pelayanan, untuk itu, penting untuk memastikan bahwa pelayanan publik di Indonesia dilaksanakan dengan prinsip-prinsip yang baik, sehingga mampu memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat dan mendukung tercapainya pemerintahan yang efektif dan efisien.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 menyebutkan pengertian pelayanan publik sebagai berikut: “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”. Bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik salah satu upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada negara agar memenuhi kebutuhan dasar setiap warganya demi kesejahteraannya.

Efektifitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik di Indonesia adalah organ negara seperti Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (Provinsi Kabupaten atau Kota). Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa salah satu tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan publik dan mencerdaskan bangsa.<sup>3</sup> Efektivitas pada umumnya dapat dilihat dari tingkat pencapaian tujuan operatif dan operasional. Kedudukan suatu administrasi sangat penting pada suatu negara yang sudah maju apalagi bagi negara yang sedang berkembang.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Abu Samah, *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah*, (Pekanbaru: suskapres.2018), h.80

<sup>4</sup> Nashar, *Kualitas Pelayanan Akan Meningkatkan Kepercayaan Masyarakat*, (Jl. Masjid Nurul Falah Lekoh Barat Kadur Pamekasan: Duta Media Publishing) h. 8

Efektivitas pelaksanaan pelayanan publik adalah kunci untuk memastikan bahwa kebutuhan masyarakat terpenuhi dengan baik dan bahwa layanan yang disediakan oleh pemerintah atau lembaga terkait benar-benar mencapai tujuan yang diinginkan. Salah satunya dengan menyederhanakan prosedur dan mengurangi birokrasi yang tidak perlu untuk mempercepat dan mempermudah akses layanan bagi masyarakat. Dan mengadopsi praktik manajemen yang baik dalam pengelolaan sumber daya dan operasional sehari-hari, termasuk perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan.

Akta kelahiran adalah catatan autentik yang dibuat oleh pegawai catatan sipil berupa catatan resmi tentang tempat dan waktu kelahiran anak, nama dari anak dan nama orang tua anak secara lengkap dan jelas serta status kewarganegaraan anak. Setiap warga negara Indonesia berhak menyelidiki atau mencatat kelahiran anak di suatu daerah dan memastikan apakah ada warga negara yang lahir di sana untuk memudahkan orang tersebut dalam segala hal. Dokumen ini dikeluarkan oleh pemerintah dan berfungsi sebagai bukti sah dari status kelahiran seseorang. Yang berfungsi sebagai bukti hukum tentang kelahiran dan identitas seseorang. Dokumen ini diperlukan untuk berbagai keperluan administratif, termasuk pendaftaran sekolah, pembuatan kartu identitas, paspor, pengurusan jaminan sosial, dan hak waris. Untuk itu, bagusya setiap orang tentu harus memiliki akta kelahiran. Dengan memiliki akta kelahiran, seorang anak diakui secara hukum dan memiliki perlindungan serta hak yang sama di mata hukum. Oleh karena itu penting dalam pembuatan akta kelahiran adalah salah satu bentuk pelayanan penting pemerintah kepada masyarakat.

Salah satu keluhan umum masyarakat terhadap pejabat pemerintah adalah birokrasi yang kurang terbuka membuat perilaku masing-masing pejabat menjadi rumit dan terkadang tidak bersahabat. Mengetahui kenyataannya bahwa dalam pembuatan akta kelahiran memakan waktu antara seminggu bahkan lebih dari itu untuk proses pembuatan tersebut, sampai-sampai sebagian dari orang tua yang merasa terbebani akan pengurusan akta kelahiran anak dikarenakan proses dalam pengurusan di disdukcapil sangat melelahkan dan terkadang tidak adanya



kejelasan terkait penyelesaiannya, apalagi terkadang banyak dari orang tua yang memiliki jarak dan letak kantor yang seringkali sulit dijangkau oleh masyarakat di pedalaman. Hal tersebut ditambah dengan kekecewaan masyarakat terhadap pelayanan yang hasil akhirnya tidak maksimal atau kurang efektifnya pelayanan dalam pembuatan akta kelahiran, keluhan atas keterlambatan waktu dan kurangnya perhatian petugas dalam pembuatan akta kelahiran sehingga seringkali terjadi kesalahan pada penulisan nama dan ada juga kesalahan dalam penulisan tempat tinggal, yang menyebabkan para orang tua harus kembali mengunjungi disdukcapil dan menunggu untuk menindaklanjuti terjadinya kesalahan penulisan tersebut. Respon dari petugas yang terkadang mengecewakan atas kesalahan dari penulisan tersebut juga mengakibatkan berkurangnya respect dari masyarakat terhadap kinerja para staf.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pada Pasal 4 mengenai Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Untuk itu diperlukan suatu pemahaman yang bisa membantu memahami bagaimana seharusnya lembaga pelayanan publik ini bekerja sehingga bisa menghasilkan penyelenggaraan dalam pemenuhan kebutuhan yang berkualitas.

Seperti mengadakan berbagai program untuk memastikan semua anak mendapatkan akta kelahiran, misalnya, dengan adanya layanan mobile yang mendatangi daerah-daerah terpencil untuk mencatat kelahiran. Atau mengadakan sosialisasi kepada masyarakat mengenai pentingnya memiliki akta kelahiran. Namun pada kenyataannya ada beberapa hal yang mendorong krisis kepercayaan Masyarakat terhadap pemerintah dikarenakan pelayanannya yang berbelit-belit, biaya administrasi yang tidak menentu, dan memakan waktu yang cukup lama sehingga tidak sedikit dari Masyarakat yang anaknya tidak memiliki akta kelahiran. Pengertian yang saat ini banyak diacu dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang

Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan yang memenuhi kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan pemerintah yang disediakan oleh penyedia pelayanan publik.<sup>5</sup> Sedangkan yang menjadi tujuan dalam pelayanan publik ini di dalam undang-undang nomor 25 tahun 2009 terdapat pada :

### Pasal 3

Tujuan undang-undang tentang pelayanan publik adalah :

- a. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Hal ini sudah jelas bahwa pihak pelaksana pembuatan akta kelahiran tidak melaksanakan beberapa amanah dari undang-undang tersebut. Di dalam fiqh siyasah pelaksanaan pelayanan publik sama dengan prinsip amar ma'ruf nahi munkar, para ahli fiqh siyasah merumuskan pengertian amar ma'ruf nahi munkar untuk mengerjakan kebaikan dan menghindari perbuatan yang munkar. Serta harus menjalankan segala sesuatu yang telah diamanatkan sesuai dengan ketentuan syara'. Maka seharusnya pelayanan publik yang sukses ialah yang pelayanan yang dapat melaksanakan tugas sesuai dengan ketentuan-ketentuan syariat islam dan segala sesuatu yang dikerjakan sesuai dengan pedoman yang ada di dalam Al-Qur'an dan sunnah. Oposisi ini tidak hanya dilakukan oleh lembaga,

---

<sup>5</sup> Erwan Agus Purwanto, *"Pelayanan Publik" Modul Pendidikan dan Pelatihan Dasar Kader PNS*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2016) h. 10-11



tetapi dapat juga dilakukan oleh pribadi-pribadi dalam Islam.<sup>6</sup> Dalam fiqh siyasah harusnya pemerintah untuk menjalankan tugasnya dalam menyediakan pelayanan publik adalah harus adil, transparan, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Implementasi prinsip-prinsip ini sangat penting untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik sesuai dengan nilai-nilai Islam.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas serta permasalahan yang sudah diuraikan di atas yang ditemukan di masyarakat, khususnya masyarakat Kabupaten Mandailing Natal yang bertepatan di kecamatan Panyabungan, maka skripsi ini akan membahas serta melakukan penelitian untuk mengkaji lebih dalam lagi dengan mengangkat judul : **Efektivitas Pelayanan Pembuatan Akta Kelahiran Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Ditinjau Dari Fiqh Siyasah.**

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Pengaturan Tentang Pelayanan Publik Terhadap Pembuatan Akta Kelahiran Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 ?
2. Bagaimana Efektivitas Pelayanan Pembuatan Akta Kelahiran Di Disdukcapil Kabupaten Mandailing Natal ?
3. Bagaimana Pelayanan Publik Terhadap Pembuatan Akta Kelahiran Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Ditinjau Dari Fiqh Siyasah ?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah jawaban yang ingin dicari dari rumusan masalah. Maka dari setiap penelitian yang dilakukan akan memiliki tujuan yang hendak di capai. Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Mengetahui Pengaturan Tentang Pelayanan Publik Terhadap Pembuatan Akta Kelahiran Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009

---

<sup>6</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Pilitik Islam*, (Jakarta, Prenadamedia Group, 2014), h. 240.

2. Untuk Mengetahui Efektivitas Pelayanan Pembuatan Akta Kelahiran Di Dinas Dukcapil Kabupaten Mandailing Natal
3. Untuk Mengetahui Pelayanan Publik Terhadap Pembuatan Akta Kelahiran Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Ditinjau Dari Fiqh Siyasah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian yang akan dicapai dalam penyusunan proposal skripsi ini adalah sebagai berikut :

##### 1. Manfaat Akademik

Bahwa penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan di bidang Pelayanan publik pembuatan akta kelahiran dan dapat digunakan sebagai bahan acuan, sumbangan data, informasi dan pemikiran bagi peneliti selanjutnya dalam penelitian ini dan dapat memberikan kontribusi pengembangan keilmuan atau pengembangan teori bagi peneliti selanjutnya yang membahas topik tentang Pelayanan publik mengenai akta kelahiran.

##### 2. Manfaat Praktis

Diharapkan secara praktis penelitian ini dapat berguna sebagai tambahan khazanah ilmu pengetahuan bagi penulis dan pembaca, serta dapat menjadi bahan untuk di diskusikan lebih lanjut.

#### **E. Kajian Terdahulu**

Penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan perbandingan dan acuan. Untuk menghindari anggapan kesamaan antara penelitian ini dengan penelitian lainnya. Maka penulis akan mencantumkan hasil-hasil dari penelitian terdahulu sebagai berikut :

1. Penelitian yang ditulis oleh Gustina marito Simbolon, dengan judul “Pelayanan Pembuatan Akta Kelahiran Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Padang Lawas Provinsi Sumatera Utara Berdasarkan UU No. 24 Tahun 2013 Pasal 68 dalam Tinjauan Fiqh Siyasah”. Di dalam penelitiannya menjelaskan bahwa Pelayanan pembuatan Akta Kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan

Sipil Kabupaten Padang Lawas sudah mulai berjalan dengan baik. Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan yaitu keduanya sama-sama membahas mengenai bagaimana pelayanan dalam pembuatan akta kelahiran, Sedangkan perbedaannya adalah mengenai Undang-Undang yang menjadi acuan dalam penelitiannya dengan skripsi ini, serta pelayanan yang dilakukan oleh gustina dimaksudkan adalah pelayanan secara online, sedangkan yang dibahas ini adalah pelayanan publik yang dilakukan secara offline.

2. Penelitian yang ditulis oleh annisa fani dwi utami dengan judul “Implementasi Pelayanan Publik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bondowoso”. Di dalam penelitiannya menjelaskan bahwa terkait dengan pelayanan publik yang dibahas penulis mengenai Pemenuhan dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 masih belum optimal karena kurangnya sumber daya manusia yang berkompeten dan minimnya pengetahuan kepada masyarakat. Perbedaan antara penelitian annisa dengan penelitian ini adalah di dalam penelitian yang ditulis oleh fani tidak berfokus kepada salah satu bagian dari pelayanan publik yaitu seperti akta kelahiran seperti yang akan dibahas dalam penelitian skripsi ini.
3. Penelitian yang ditulis oleh Fatimatus Sahro Dengan Judul “Tinjauan Fiqh Siyash Terhadap Pelayanan KTP Elektronik (Ktp-E) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Mandailing Natal Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik”. Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang dilakukan oleh Fatimah menjelaskan bahwa dalam memberikan pelayanan berupa pembuatan KTP-E sudah berupaya semaksimal mungkin, namun masih saja ada orang-orang yang mengambil kesempatan dengan melakukan pungli terhadap masyarakat. Perbedaan antara penelitian Fatimah dengan penelitian ini adalah di dalam penelitian yang ditulis oleh fatimatus sahero adalah lebih berfokus

membahas mengenai E-KTP sedangkan yang dibahas disini adalah mengenai akta kelahiran. Terkait hal tersebut dengan judul yang dibahas oleh penulis adalah sama-sama membahas bagaimana pelayanan dan kerja sama antara aparat sipil negara dengan masyarakat setempat, serta jalannya apakah sudah memenuhi kebutuhan dan sudah berjalan dengan efektif terhadap kepentingan Masyarakat yang dibutuhkan.

#### **F. Batasan Istilah**

Bermula dari latar belakang di atas tersebut, agar penelitian ini tidak menimbulkan penafsiran yang terlalu melebar, maka masalahnya dibatasi pada efektifitas terhadap pelayanan pembuatan akta kelahiran saja yang berada di Dinas Kependudukan Dan Pencatataan Sipil Kabupaten Mandailing Natal.

#### **G. Kerangka Teori**

Kerangka teori merupakan wadah untuk menjelaskan variabel atau pokok permasalahan yang terdapat di dalam sebuah penelitian. Adapun kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori efektivitas hukum dan fiqh siyasah dusturiyah. Siyasah dusturiyyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum- hukum syari'at yang disebutkan di dalam Al-Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.<sup>7</sup>

##### **1. Teori Efektivitas Hukum**

Teori efektifitas hukum adalah teori yang mengkaji dan menganalisis keberhasilan dan kegagalan serta faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan dan penerapan hukum. Peraturan perundang-undangan dari bawah ke atas berusaha agar aparaturnegara dan masyarakat dapat menerapkannya secara

---

<sup>7</sup> Yusuf al-Qardhawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah Ahli Bahasa Kathun Suhadi*, h. 46-47.

konsisten dan tanpa diskriminasi. Setiap orang dipandang sama di depan hukum (*equality before the law*). Namun dalam kenyataannya, undang-undang sering diabaikan dalam prosedur penerapannya, sehingga membuat peraturan menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan regulasi disebabkan karena aparatur negara yang inkonsisten atau masyarakat yang tidak mendukung pelaksanaan regulasi tersebut. Jika hukum dilaksanakan dengan baik, maka dapat dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena undang-undangnya jelas dan tidak mensyaratkan penggunaan interpretasi dalam pelaksanaannya, yaitu. aparatur negara menerapkannya secara konsisten dan masyarakat yang terkena dampak regulasi tersebut mendukungnya.<sup>8</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu undang-undang dapat ditentukan oleh lima faktor, yaitu:

- a. Faktor hukum itu sendiri : Praktek administrasi hukum seringkali merupakan konflik antara hukum dan kepastian hukum. Hal ini karena konsep hukum menjadi rumusan yang abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan prosedur yang ditentukan secara normatif.
- b. Faktor Penegak Hukum : Kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah kepribadian penagak hukum itu sendiri.
- c. Faktor Sarana atau Fasilitas yang Mendukung Penegak Hukum : Sumber daya dan dana pendukung meliputi sumber daya manusia yang berkualitas dan terlatih, organisasi yang baik dan peralatan yang memadai, penegakan hukum tidak dapat berjalan dengan lancar dan lembaga penegak hukum tidak dapat menjalankan tugasnya.
- d. Faktor Masyarakat Masyarakat berperan penting dalam keberhasilan penegakan hukum, karena penegakan hukum berawal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai sesuatu di dalam masyarakat.
- e. Faktor Kebudayaan : Peraturan perundang-undangan tertulis harus memuat nilai-nilai yang berada di bawah common law. Dalam penegakan

---

<sup>8</sup> Nauval Amin Mahmud, "*Efektifitas Inovasi pelayanan Publik We Are Ready Kentongan Online Berbasis Android Polres Jember*", (Skripsi, UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, 2021),h. 20.

hukum, ketika terjadi banyak perubahan antara peraturan perundang-undangan dengan budaya masyarakat, maka penegakan hukum menjadi lebih mudah. Kelima faktor yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut, tidaklah disebutkan faktor-faktor mana yang sangat dominan berpengaruh, semua faktor tersebut harus saling mendukung untuk membentuk efektifitas hukum.<sup>9</sup>

Efektivitas Hukum merupakan suatu tindakan yang memiliki pengertian mengenai terjadinya akibat atau efek yang diinginkan serta menuju pada efek atau hasil dalam mencapai sebuah tujuan di suatu daerah. Efektivitas mempunyai gambaran tentang tingkat keunggulan atau keberhasilan dalam mencapai suatu tujuan yang telah dicita-citakan serta memiliki hubungan yang erat antara nilai-nilai yang bermacam-macam. Pada penelitian ini akan dibahas tentang efektivitas khususnya efektivitas hukum. Jika kita berbicara efektivitas hukum maka kita berbicara bagaimana hukum itu bekerja dalam mengatur masyarakat agar taat kepada hukum demi terciptanya suatu tujuan akhir dari hukum. Menurut Zainuddin Ali, efektivitas hukum itu berarti mengkaji kaidah hukum dan harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologis serta berlaku secara filosofis.<sup>10</sup>

Menelaah mengenai efektivitas suatu peraturan perundang-undangan (secara umum) pada dasarnya membandingkan realitas hukum dengan ideal hukum. Walaupun Undang-undang berlaku fiktif dalam artian masyarakat dianggap tahu mengenai hukum sehingga dalam terjadinya suatu pelanggaran seseorang tidak boleh berdalih dengan alasan tidak tahu. Berbicara mengenai Efektivitas suatu peraturan perundang-undangan tidak terlepas membicarakan dan mengkaji mengenai ketaatan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika suatu peraturan perundang-undangan ditaati maka dapat dikatakan aturan tersebut efektif. Efektifitas hukum membahas mengenai pengaruh hukum terhadap masyarakat. Hukum terdapat dimana saja diseluruh

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan Hukum*, (Jakarta: PT Grafindo Persda, 2008), h. 8.

<sup>10</sup> Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, h. 62.



dunia selama ada manusia yang hidup bermasyarakat maka disitulah juga terdapat hukum, hanya bentuk dari hukum itu sendiri yang membedakan karena menyesuaikan peradabannya. Itu selaras dengan salah satu sifat hukum yaitu hukum menyesuaikan dan mengikuti perkembangan zaman. Karena dimana ada masyarakat disitu juga ada hukum, maka hukum banyak mempunyai pengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Pernyataan tersebut didukung dengan fakta di masyarakat bahwa masing-masing anggota masyarakat mempunyai hubungan kepentingan yang berbeda-beda dan beragam, kepentingan dengan anggota masyarakat lain maupun kepentingan dengan negara atau pemerintah. Menurut R. Soeroso, kepentingan setiap individu tidak sama bahkan tidak jarang yang saling berhadapan atau berlawanan satu dengan yang lain, dan untuk mengurangi kericuhan yang diakibatkan maka hukumlah yang mengatur dan melindungi kepentingan masing-masing.<sup>11</sup> Disinilah hukum mempunyai peranan yang penting sekali agar masyarakat dapat hidup aman, tentram, damai, adil dan makmur.

## **2. Fiqh Siyasah**

### **a. Pengertian Fiqh Siyasah**

Kata fiqh berasal dari faqaha-yafqahu-fiqhan. Secara bahasa, pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam”. Menurut istilah, fiqh adalah ilmu atau pengetahuan tentang hukum-hukum syari’at yang bersifat amaliah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (tafsil). Kata siyasah berasal dari kata sasa-yasusu-siyasatan yang artinya mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan. Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Sementara Louis Ma’luf memberikan batasan siyasah adalah membuat kemaslahatan manusia dengan bimbingan mereka ke jalan keselamatan.<sup>12</sup>

Secara bahasa pengertian fiqh adalah paham yang mendalam. Istilah fiqh siyasah terdiri dari dua kata, yakni fiqh (الفقه) dan siyasah (لسياسة). Agar diperoleh

<sup>11</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, h. 49.

<sup>12</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014),h.4.

pemahaman yang tepat, perlu dijelaskan pengertian tiap-tiap kata dari segi bahasa dan istilah. Siyasah menurut bahasa mengandung beberapa arti yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijakan, pemerintahan dan politik. Secara terminologis dalam kitab Lisan al-Arab, yang dimaksud dengan kata siyasah adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan.<sup>13</sup> Fiqh siyasah merupakan disiplin ilmu kenegaraan yang membahas tentang siapa sumber kekuasaan dan siapa pelaksana kekuasaan, apa yang mendasari dan bagaimana cara-cara pelaksana kekuasaan menjalankan kekuasaan yang diberikan kepadanya dan kepada siapa pelaksana kekuasaan mempertanggung jawabkan kekuasaannya.

Menurut Prof. H. A. Djazuli, Fiqh Siyasah itu mirip dengan ilmu politik, yang mana dinukil dari Wirjono Prodjodikoro bahwa: Dua unsur penting dalam bidang politik, yaitu negara yang pemerintahnya bersifat eksklusif dan unsur masyarakat.<sup>14</sup> Perbedaan tersebut tampak apabila disadari bahwa dalam menjalani politik di dalam hukum Islam haruslah terkait oleh kepastian untuk senantiasa sesuai dengan syariat Islam, atau sekurang-kurangnya sesuai dengan pokok-pokok syariah yang kulli. Dengan demikian, rambu-rambu fiqh siyasah adalah :

- 1) Dalil-dalil kulli, baik yang tertuang di dalam Al-Qur'an maupun hadis Nabi Muhammad SAW;
- 2) Maqashid Al-Syariah
- 3) Kaidah-kaidah usul fiqh serta cabang-cabangnya.

Nilai yang harus ada dalam fiqh siyasah adalah nilai amanah dan keadilan. Setiap kebijakan atau aturan yang dibuat harus bernafaskan dengan nilai nilai keadilan dan dilaksanakan dengan penuh amanah. Hal ini sebagaimana firman Allah SWT., dalam Surat an-Nisa ayat 58, yang artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi

---

<sup>13</sup> Wahyu Abdul Jafar, *Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur'an Dan Al-Hadist*, Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam 18 Vol. 3, No. 1, 2018, h. 20.

<sup>14</sup> H. A. Djazuli, *Fiqh Siyâsah*, (Jakarta: Kencana, 2007), h.28.

pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”

Begitu juga dengan Rasulullah SAW yang menggunakan kata siyasah dalam hadistnya yang Artinya : “Adalah para nabi, mereka men-siyasahkan Bani Israel.” (HR.Bukhari No. 3268 dan Muslim No. 1842) Teranglah bahwa politik atau siyasah itu makna awalnya adalah mengurus urusan masyarakat. Berpolitik harus memperhatikan kondisi kaum muslimin dengan cara menghilangkan kezhaliman penguasa pada kaum muslimin dan melenyapkan kejahatan musuh kafir dari mereka. Untuk itu perlu mengetahui apa yang dilakukan penguasa dalam rangka mengurus urusan kaum muslimin, mengingkari keburukannya, menasihati pemimpin yang mendurhakai rakyatnya, serta memeranginya pada saat terjadi kekufuran yang nyata seperti ditegaskan dalam banyak hadits. Ini adalah perintah Allah SWT melalui Rasulullah SAW.

#### **b. Fiqh 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.<sup>15</sup> Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia. 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 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.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 177

<sup>16</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47.

Abul A'la al-Maududi mendefinisikan dustur dengan: “Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara”. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata dustur 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. Bila dipahami penggunaan istilah fiqh dusturi, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam dustur itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.<sup>17</sup>

Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan “dusturi”. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang 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, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara. Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.

---

<sup>17</sup> *Ibid*, h.53.

### c. Ruang Lingkup dan Kajian Siyasah Dusturiyah

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- 2) Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- 3) Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- 4) Persoalan bai'at
- 5) Persoalan waliyul ahdi
- 6) Persoalan perwakilan
- 7) Persoalan ahlul halli wal aqdi
- 8) Persoalan wizarah dan perbandingannya

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

### H. Hipotesis

Berdasarkan permasalahan diatas maka hipotesis dalam penelitian skripsi ini adalah bahwa efektivitas pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Mandailing Natal sudah berjalan cukup efektif dibandingkan dari tahun-tahun sebelumnya, walaupun terkadang masih ada kesalahan yang terjadi dalam pelayanan pembuatan akta kelahiran. Untuk itu diperlukan suatu pemahaman yang bisa membantu dalam mengupayakan bagaimana seharusnya lembaga pelayanan publik ini bekerja sehingga bisa menghasilkan pelayanan dalam pemenuhan kebutuhan yang berkualitas yang bagus yang sesuai dengan

tingkat kepuasan masyarakat dalam pelayanan pembuatan akta kelahiran di Disdukcapil Kabupaten Mandailing Natal.

## **I. Sistematika Penulisan**

Tiap-tiap bab yang ada dalam skripsi ini akan terdiri dari beberapa sub-bab yang sesuai dengan keperluan kajian yang akan penulis lakukan serta agar memudahkan penulis dalam menyelesaikan tulisan ini maka penulis membuat sistematika penulisan sebagai berikut :

**BAB I : Pendahuluan.** Bab ini merupakan pengenalan dari rangkaian permasalahan yang akan dibahas untuk keseluruhan kajian yang akan di lakukan oleh penulis, yang terdiri dari latar belakang masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian dan di akhiri dengan sistematika penulisan.

**BAB II : Landasan Teoritis.** Penulisan melangkah kepada landasan teoritis yang dimana bab ini akan membahas mengenai konsep dan teori yang berkaitan dengan objek penelitian yang akan dilakukan oleh penulis.

**BAB III : Metode Penelitian,** bagian ini yang akan menjelaskan mengenai Pendekatan penelitian, Lokasi dan waktu penelitian, Populasi dan sampel, Instrumen pengumpulan data Teknik pengumpulan data.

**BAB IV : Temuan Penelitian/Hasil dan Pembahasan.** disajikan bagaimana teknik analisis yang telah dilakukan terhadap data yang kemudian dilengkapi dengan kesimpulan analisis dari data yang telah dikumpulkan. Bab ini merupakan bab inti, karena penulis akan membahas secara terperinci tentang hasil penelitian serta penulis akan memaparkan terhadap pandangan sejumlah masyarakat mengenai efektivitas pelayanan akta kelahiran di Dinas Dukcapil Kabupaten Mandailing Natal.

**BAB V : Penutup.** Terdiri dari kesimpulan dan saran, Kesimpulan harus mengemukakan deskripsi singkat mengenai masalah, kerangka teoritis, hipotesis, metodologi dan penemuan penelitian. Bab ini berisi kesimpulan uraian-uraian yang telah dibahas dari keseluruhan penelitian. Dalam bab ini juga berisi tentang penutup dari kesimpulan dan saran-saran.