

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Peraturan Perundang-undangan

1. Definisi pelayanan publik

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah “kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik” sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Angka (1)⁸. Yang dimana definisi ini menegaskan bahwa pelayanan publik merupakan kewajiban negara dalam memenuhi hak dasar setiap warga negara. Dalam perkembangan modern, pengertian ini sangat relevan dengan pelaksanaan digitalisasi layanan atau *E-Government*, karena pemenuhan pelayanan kini dapat

⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 angka (1).

dilakukan melalui *platform* elektronik yang lebih cepat, transparan, dan mudah diakses.

2. Asas-asas pelayanan publik

Asas pelayanan publik diatur secara jelas dalam Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009, yang meliputi asas kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalitas, partisipatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan, serta keterjangkauan. Asas-asas ini memberikan dasar moral, administratif, dan operasional bagi penyelenggaraan layanan publik⁹. Dalam konteks implementasi *E-Government*, asas keterbukaan dan kecepatan memiliki peran penting karena digitalisasi memungkinkan penyampaian informasi layanan secara mudah serta mempercepat proses pelayanan melalui sistem berbasis elektronik.

⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4 angka (1).

3. Standar pelayanan dalam UU No.25 Tahun 2009 yang mendukung *E-Government*

Standar pelayanan (SP) merupakan ukuran minimal yang harus dipenuhi oleh penyelenggara pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 20 sampai Pasal 24. SP yang wajib ditetapkan mencakup unsur-unsur penting seperti prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya layanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, kompetensi pelaksana, mekanisme pengaduan, jaminan keamanan dan keselamatan layanan, serta evaluasi secara berkala. Digitalisasi pelayanan Dukcapil secara langsung mendukung pemenuhan standar tersebut, misalnya melalui penyediaan prosedur *online*, informasi biaya yang transparan, formulir pengaduan elektronik, serta sistem pelayanan yang dapat dievaluasi secara otomatis. Dengan demikian, *E-Government* menjadi sarana yang efektif untuk meningkatkan kualitas pelayanan sesuai standar yang diamanatkan oleh undang-undang.

4. Hak dan kewajiban penyelenggara layanan

UU No. 25 Tahun 2009 secara tegas mengatur posisi hukum masyarakat dan penyelenggara:

- a. Hak Masyarakat disebutkan dalam Pasal 18, antara lain hak atas pelayanan yang berkualitas, hak mendapatkan informasi yang benar, dan hak untuk menyampaikan pengaduan. Dalam *E-Government*, ini berarti masyarakat berhak atas sistem yang stabil dan informasi digital yang akurat. Kewajiban Masyarakat diatur dalam Pasal 19, seperti memenuhi persyaratan yang ditentukan dan memberikan data yang benar. Ini krusial dalam layanan digital di mana keabsahan data yang diunggah menjadi kunci¹⁰.
- b. Kewajiban Penyelenggara tercantum dalam Pasal 15–17, termasuk menyediakan pelayanan sesuai standar, menyediakan informasi yang benar, menjamin kerahasiaan data masyarakat, serta menyelenggarakan pengelolaan pengaduan yang baik. Kewajiban

¹⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 15-17 angka (1).

menjamin kerahasiaan data ini sangat ditekankan dalam konteks layanan digital kependudukan¹¹.

5. Kewajiban penyelenggara pelayanan dalam UU No. 25 Tahun 2009 yang berhubungan dengan *E-Government*

Kewajiban penyelenggara pelayanan publik yang paling selaras dengan pengembangan *E-Government* terdapat dalam Pasal 15 huruf c, yang secara eksplisit menyatakan bahwa penyelenggara wajib menyediakan sistem informasi pelayanan publik. Sistem informasi tersebut harus mencakup penyampaian informasi mengenai prosedur, biaya, waktu penyelesaian, serta mekanisme pengaduan yang dapat diakses masyarakat secara luas. Selain itu, UU 25/2009 juga mewajibkan penyelenggara untuk melakukan inovasi pelayanan dan menyediakan kemudahan bagi masyarakat. Dalam konteks modern, inovasi dan kemudahan ini ditafsirkan sebagai kewajiban pemerintah untuk melakukan

¹¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 18–19 angka (1).

digitalisasi layanan, menghadirkan sistem pelayanan *online*, dan menjaga keamanan data layanan elektronik.

6. Pengawasan pelayanan publik dalam UU No. 25 Tahun 2009 yang terkait digitalisasi

Pengawasan pelayanan publik merupakan aspek penting yang diatur dalam Pasal 35 sampai Pasal 40. Pengawasan dilakukan melalui tiga mekanisme: pengawasan internal oleh inspektorat, pengawasan eksternal oleh DPR/DPRD dan Ombudsman, serta pengawasan masyarakat¹². Digitalisasi memperkuat efektivitas pengawasan karena:

- a. Pengaduan masyarakat dapat disampaikan melalui *platform* digital seperti portal *online complaint system* (SP4N-LAPOR) maupun *website* resmi pemerintah.
- b. Sistem digital membantu proses pelacakan laporan, peningkatan transparansi, serta menyediakan rekam jejak data (*audit trail*) yang akurat untuk keperluan pemeriksaan maladministrasi oleh Ombudsman.

¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 35-38 angka (1).

B. Teori *Siyasah Tanfidziyah*

1. Definisi *Siyasah Tanfidziyah*

Siyasah Tanfidziyah merupakan istilah dalam Fikih *Siyasah* yang terdiri dari kata *siyasah* (mengatur urusan, kebijakan) dan *tanfidziyah* (pelaksanaan atau eksekusi). Secara terminologi, ia merujuk pada kebijakan administrasi dan tindakan eksekutif yang ditetapkan oleh pemegang otoritas (*ulil amri*) untuk mengatur urusan umat di wilayah yang tidak diatur secara detail dalam *nash* (Al-Qur'an dan Hadis). J. Suyuthi Pulungan mendefinisikannya sebagai kebijakan ijtihadi pemimpin yang bertujuan utama untuk mewujudkan kemaslahatan umum (*al-maslahah al-'ammah*).¹³ Dengan demikian, *E-Government* adalah bentuk *Siyasah Tanfidziyah* kontemporer yang berupaya mewujudkan *maslahah* melalui teknologi.

¹³ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: Rajawali Press, 1997).

2. Dasar Hukum

Siyasah Tanfidziyah memperoleh legitimasinya dari prinsip-prinsip fundamental Islam yang menuntut pemimpin untuk bertindak adil dan memegang amanah, menjadikannya sebuah kewajiban agama sekaligus politik. Dasar hukum utama kebijakan implementatif ini bersumber dari kewajiban menaati otoritas (*ulil amri*) dan perintah untuk menegakkan keadilan. Kewenangan pemimpin untuk menetapkan kebijakan teknis operasional, seperti penerapan E-Government di Dukcapil, didukung oleh firman Allah :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari

*kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (Qs.An-Nissa 59)”*¹⁴

Ayat ini memberikan diskresi kepada pemegang kekuasaan untuk membuat kebijakan implementatif yang harus ditaati, selama kebijakan tersebut bertujuan baik dan tidak melanggar syariat, yang merupakan domain *ijtihadi* pemimpin¹⁵. Lebih lanjut, fungsi esensial pemerintahan adalah mewujudkan keadilan. Kewajiban menegakkan keadilan ini ditegaskan dalam QS. *An-Nisa'*: 58:

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا
بَصِيرًا ٥٨﴾

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. (Qs. An-Nissa 58)”¹⁶

¹⁴ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019).

¹⁵ J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasa: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Yogyakarta: Teras, 2013), h. 119.

¹⁶ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019).

Ayat ini secara eksplisit mengikat pemimpin untuk berlaku adil, baik dalam penetapan hukum maupun dalam pelaksanaan administratif (termasuk kebijakan pelayanan publik), menuntut bahwa sistem *E-Government* harus dianalisis apakah telah menetapkan sistem yang adil (*al-'adalah*) bagi semua warga, terutama mereka yang terhalang oleh *digital divide*¹⁷. Selain itu, setiap pejabat yang melaksanakan sistem E-Government memegang amanah (*al-amanah*) yang menuntut pertanggung jawaban di hadapan Tuhan dan rakyat, memastikan integritas dan penggunaan sumber daya yang jujur.

Prinsip amanah ini juga ditegaskan oleh Rasulullah SAW dalam hadis:

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

Artinya : “Setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya.” (HR. Bukhari dan Muslim).¹⁸

¹⁷Wahbah az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami* (Damaskus: Dar al-Fikr, 1998).

¹⁸ Al-Bukhari, *Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*; Muslim, *Ṣaḥīḥ Muslim*.

Hadis ini memberikan landasan etis bahwa setiap bentuk kebijakan *tanfidziyah*, termasuk penerapan E-Government di Dukcapil, bukan hanya keputusan administratif, tetapi merupakan amanah kepemimpinan yang harus dijalankan secara adil, bertanggung jawab, dan berorientasi pada kemaslahatan umum (*al-maslahah al-'ammah*). Dengan demikian, *Siyasah Tanfidziyah* menjadi fondasi etis yang memastikan bahwa teknologi dalam pelayanan publik benar-benar digunakan untuk memperbaiki kualitas pelayanan, memudahkan akses, dan tidak menimbulkan ketidakadilan baru.

3. Prinsip *Siyasah Tanfidziyah*

Menurut Syaukani dalam *Nailul Authar*, prinsip-prinsip utama *Siyasah Tanfidziyah* menjadi pijakan etis sekaligus kerangka analisis yang sangat relevan dalam menilai kualitas implementasi pelayanan publik berbasis

digital, termasuk *E-Government*.¹⁹ Prinsip pertama adalah keadilan (*al-'adālah*), yang mewajibkan pemerintah untuk memberikan perlakuan yang adil, setara, dan non-diskriminatif kepada seluruh masyarakat tanpa memandang latar belakang ekonomi, sosial, gender, maupun lokasi geografis.²⁰ Dalam konteks *E-Government*, prinsip ini menuntut pemerintah untuk memastikan bahwa akses terhadap layanan digital dapat dijangkau oleh seluruh warga, terutama kelompok yang rentan terhadap kesenjangan digital seperti masyarakat pedesaan, lansia, atau warga dengan keterbatasan teknologi. Dengan demikian, digitalisasi tidak boleh hanya mempermudah sebagian kalangan, tetapi harus menghadirkan keadilan layanan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Prinsip kedua adalah amanah (*al-amānah*).

Syaukani menegaskan bahwa setiap pejabat publik memikul amanah rakyat yang harus dijalankan dengan

¹⁹ Muhammad bin Ali bin Muhammad Asy-Syaukani, *Nailul Authar* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah).

²⁰ Wahbah az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami* (Damaskus: Dar al-Fikr, 1998).

integritas, kejujuran, dan tanggung jawab moral. Dalam praktik *E-Government*, amanah tercermin pada bagaimana aparatur pemerintah mengelola data pribadi, menggunakan teknologi secara bertanggung jawab, menghindari penyalahgunaan wewenang,²¹serta memastikan keamanan informasi warga. Penggunaan sistem digital harus diarahkan sepenuhnya pada kepentingan publik, bukan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Dengan demikian, amanah menjadi fondasi moral yang menjamin bahwa setiap inovasi teknologi benar-benar digunakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan, bukan membangun bentuk-bentuk baru ketidakadilan atau penyalahgunaan kekuasaan.

Prinsip ketiga adalah kemaslahatan (*al-maṣlahah*), yang menjadi tujuan utama dalam setiap kebijakan pemerintahan. Implementasi *E-Government* harus

²¹ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: Rajawali Press, 1997).

membawa manfaat nyata bagi masyarakat²², baik berupa kemudahan akses, efisiensi waktu dan biaya, transparansi prosedur, maupun peningkatan kualitas layanan secara keseluruhan. Suatu kebijakan digital dapat dinilai baik apabila benar-benar mempermudah urusan masyarakat, mempercepat pelayanan, dan menghilangkan praktik-praktik yang merugikan seperti birokrasi berbelit, pungli, atau ketidakpastian informasi. Dengan demikian, masalah menjadi parameter penting untuk menilai apakah sistem digital yang dibangun oleh pemerintah sudah sesuai dengan tujuan *syar'i*, yaitu menghadirkan kemudahan dan kesejahteraan bagi umat.

Prinsip keempat adalah musyawarah (*asy-syura*). Dalam perspektif *Siyasah Tanfidziyah*, kebijakan yang baik harus dirumuskan melalui dialog dan partisipasi publik.²³ Pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan, pengembangan, maupun evaluasi layanan digital sangat

²² Jalaluddin as-Suyuthi, *Al-Asybah wa an-Nazhair* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1998).

²³ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: Rajawali Press, 1997).

penting agar sistem yang dibangun benar-benar sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat. Masyarakat sebagai pengguna utama layanan publik memiliki pengetahuan empiris yang sangat berharga untuk memastikan bahwa inovasi *E-Government* tepat sasaran, mudah digunakan, dan mengatasi masalah yang mereka hadapi. Dengan menerapkan nilai syura, pemerintah dapat membangun sistem digital yang lebih responsif, akuntabel, dan representatif.

Dengan mengintegrasikan keempat prinsip *Siyasah Tanfidziyah* ini keadilan, amanah, kemaslahatan, dan musyawarah analisis terhadap implementasi *E-Government* tidak hanya berfokus pada aspek administratif dan regulatif semata, tetapi juga mencakup dimensi etika dan moralitas pemerintahan. Pendekatan ini memastikan bahwa pelayanan publik berbasis digital benar-benar mencerminkan nilai-nilai Islam dalam pemerintahan, yaitu keadilan yang merata, amanah dalam menjalankan tugas, keberpihakan kepada kemaslahatan

rakyat, serta keterbukaan terhadap partisipasi publik. Dengan demikian, *Siyasah Tanfidziyah* memberikan landasan konseptual yang utuh dalam menilai apakah *E-Government* telah dijalankan sesuai dengan tujuan *syar'i* dan nilai-nilai luhur pelayanan publik dalam Islam.

4. Metode Fiqh *Siyasah*

Dengan mengintegrasikan keempat prinsip *Siyasah Tanfidziyah* keadilan, amanah, kemaslahatan, dan musyawarah analisis terhadap implementasi *E-Government* tidak hanya menekankan aspek regulasi dan administratif, tetapi juga menyentuh dimensi etika, moralitas, dan tanggung jawab kepemimpinan dalam perspektif hukum Islam. Dalam penguatan analisis tersebut, penerapan kaidah-kaidah fiqh menjadi instrumen penting karena memberikan dasar metodologis dalam menilai suatu kebijakan pemerintahan modern. Salah satu kaidah yang sangat relevan adalah kaidah fiqh: “تَصَرُّفٌ بِأَلْمَصْلَحَةِ مَنْوُطٌ الرَّعِيَّةِ عَلَى الْإِمَامِ” (*tasarruf al-imām ‘ala ar-*

ra'iyah manūṭun bil-maṣlahah)²⁴, yang bermakna bahwa kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyat harus selalu berlandaskan pada kemaslahatan.

Kaidah ini menegaskan bahwa setiap bentuk digitalisasi pelayanan public seperti antrian online, pendaftaran digital, atau pelayanan berbasis aplikasi hanya dapat dibenarkan apabila membawa manfaat nyata, mengurangi hambatan birokrasi, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, masalah menjadi ukuran utama dalam menilai baik-buruknya sebuah kebijakan *E-Government*. Selain itu, kaidah *المَشَقَّةُ التَّيْسِيرُ تَجْلِبُ* (*al-masyaqqah tajlib at-taysir*) atau “Kesulitan itu mendatangkan kemudahan” juga sangat relevan dalam konteks pelayanan digital.²⁵

Kaidah ini menuntut pemerintah untuk menghadirkan sistem pelayanan yang mempermudah urusan warga dan menghilangkan hambatan akses.

²⁴ Jalaluddin as-Suyuthi, *Al-Asybah wa An-Nazhair* (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1998).

²⁵ As-Suyuthi, *Al-Asybah wa An-Nazhair*, (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1998), h. 98 .

Apabila digitalisasi justru menimbulkan kesulitan baru bagi kelompok tertentu misalnya warga yang tidak memiliki perangkat digital, tidak memahami teknologi, atau tinggal di daerah dengan jaringan internet terbatas maka pemerintah berkewajiban menyediakan alternatif layanan atau mekanisme pendampingan agar prinsip *taysir* tetap terjamin. Dalam konteks keadilan, kaidah “يُزَالُ الضَّرَرُ” (*ad-darar yuzal*) atau “Setiap kemudharatan harus dihilangkan” juga menjadi prinsip penting dalam menilai kebijakan digital.²⁶

Kaidah ini menuntut adanya evaluasi berkala terhadap implementasi *E-Government* agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga, baik kerugian berupa akses yang terhambat, diskriminasi digital, maupun kesalahan sistem. Dengan demikian, penghapusan segala bentuk mudarat menjadi bagian dari tanggung jawab etis pemerintah dalam kerangka *Siyasah Tanfidziyah*. Secara metodologis, pendekatan ini diperkuat melalui metode

²⁶ As-Suyuthi, *Al-Asybah wa An-Nazhair*, (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1998), h. 112.

fiqh siyasah (*manhaj al-fiqh as-siyāsī*) yang memadukan tiga pendekatan utama. Pertama, pendekatan nash (*al-manhaj an-naṣṣī*), yaitu merujuk pada ayat-ayat Al-Qur'an dan hadis yang mengatur amanah, keadilan, serta tanggung jawab pemimpin dalam mengelola urusan publik.²⁷

Kedua, pendekatan *maqāṣid asy-syari'ah*, yaitu menilai kebijakan *E-Government* berdasarkan tujuan-tujuan syariat yang mencakup perlindungan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta, yang dalam konteks pelayanan publik terwujud melalui transparansi, keamanan data, efisiensi, dan kemudahan pelayanan.²⁸ Ketiga, pendekatan *ijtihadi*, yaitu penggunaan nalar hukum untuk menetapkan kebijakan teknis yang tidak diatur secara eksplisit dalam nash, termasuk digitalisasi layanan administrasi kependudukan.²⁹ Pendekatan ini memberikan ruang bagi

²⁷ Wahbah Az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, (Damaskus: Dar al-Fikr, 1998), hlm. 1345.

²⁸asser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law*, (London: IIIT, 2008), h. 25–29.

²⁹ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: Rajawali Press, 1997), h. 145.

pemerintah untuk membuat kebijakan baru selama tidak bertentangan dengan prinsip syariat serta berorientasi pada kemaslahatan.

Dengan memadukan prinsip-prinsip *Siyasah Tanfidziyah*, kaidah-kaidah fiqh, serta metode fiqh *siyasah* tersebut, penelitian ini memperoleh landasan teoretis yang komprehensif untuk menilai implementasi *E-Government* pada Dinas Dukcapil. Pendekatan ini memastikan bahwa setiap inovasi teknologi tidak hanya memenuhi standar regulatif modern, tetapi juga selaras dengan nilai-nilai Islam mengenai kepemimpinan, keadilan, kemaslahatan, dan tanggung jawab sosial. Dengan demikian, *Siyasah Tanfidziyah* menjadi kerangka etis sekaligus metodologis yang kokoh dalam menilai apakah digitalisasi pelayanan publik benar-benar mencerminkan tujuan *syar'i* dan memberikan manfaat yang adil bagi seluruh warga.