

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara yang berdaulat memiliki kewenangan untuk melakukan perlindungan serta pengakuan kepada warga masyarakatnya. Indonesia sendiri sebagai negara yang berdaulat, berdasarkan dasar negara Indonesia yaitu Pancasila dan juga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, memiliki kewajiban untuk melindungi dan melakukan pengakuan kepada warganya dengan melalui suatu sistem kependudukan yang diharapkan dapat memenuhi hak masyarakat dalam pengakuan status pribadi dirinya dan juga status hukum yang melindunginya. Penduduk merupakan salah satu unsur penting dalam pembangunan suatu bangsa maupun pembangunan yang berlangsung di tiap-tiap daerah negara tersebut. Suatu pembangunan yang menitik beratkan pada faktor manusianya sebagai pendorong gerakan pembangunan tidak akan berhasil bila tidak memiliki data jumlah penduduk yang tepat dan mengetahui bagaimana struktur yang ada pada lingkup penduduk.

Untuk mengetahui seberapa besar jumlah penduduk dan mengetahui bagaimana struktur penduduk yang ada, maka perlu adanya suatu metode administrasi kependudukan yang tepat agar suatu wilayah dapat memperoleh data kependudukan yang dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya. Sedangkan untuk memperoleh keakuratan data penduduk dan pendayagunaan data termasuk pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, maka harus dilakukan pembangunan

database kependudukan dan menata sistem pelaporan dan pencatatan data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil yang salah satunya menyangkut tentang peristiwa kependudukan.

Peristiwa Kependudukan, antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap dan peristiwa penting, antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan Peristiwa Penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan serta dampak pada validitas data kependudukan.¹

Pada hakikatnya bahwa upaya tertib dokumen kependudukan atau tertib administrasi kependudukan tidak sekedar pengawasan terhadap pengadaan blangko-blangko yang dipersyaratkan dalam penerbitan dokumen, namun hendaknya harus tersistem, konkrit dan pragmatis yang artinya mudah dipahami oleh penduduk dan diyakini bermakna secara hukum berfungsi melindungi, mengakui/mengesahkan status kependudukan atau peristiwa vital (*vital event*) yang dialami penduduk, sehingga dibutuhkan oleh penduduk karena dapat memudahkan atau melancarkan urusannya dalam kehidupan sehari-hari. Dengan kata lain

¹ Fulthoni, *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan, Jakarta* : The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2009

dokumen kependudukan memiliki keuntungan bagi si pemegang dokumen atau penduduk.

Kegiatan Administrasi Kependudukan sendiri dilakukan oleh seorang individu mulai dari ia lahir, selama hidupnya, hingga akhir hayatnya di instansi yang khusus mengurus tentang kependudukan, yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang terdapat di tiap-tiap daerah di Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat salah satu pasal yang mengatur tentang warga negara dan penduduk, yaitu pada BAB X Pasal 26 Ayat 3 yang menyatakan bahwa “hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.”² yang kemudian diperjelas kembali dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan pada Pasal 1.

Dewasa ini, kajian mengenai administrasi kependudukan sedang menjadi isu hangat di berbagai daerah di Indonesia, terlebih di kota-kota besar yang hingga kini masih ditemukan beberapa kasus mengenai administrasi kependudukan. Beberapa isu mengenai administrasi kependudukan yang masih sering ditemui antara lain seperti sulitnya melakukan pengurusan dokumen kependudukan, pembuatan dokumen kependudukan yang sering melewati batas waktu pengurusan, hingga menimbulkan hambatan-hambatan dalam pembuatan administrasi kependudukan. Walaupun Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah masing-masing sudah melakukan berbagai macam upaya pencegahan dan perbaikan dalam

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 26 Ayat 3

sistem kepengurusan dokumen kependudukan, tetapi masih minim ditemukan adanya peningkatan dari upaya perbaikan tersebut.

Akta adalah suatu tulisan yang memang dengan sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan ditandatangani pihak yang membuatnya. Ada dua jenis akta yang wajib dipenuhi oleh penduduk pada saat pertama kali hadir di dunia dan saat terakhir kali dia berada di dunia (meninggal), yaitu Akta Kelahiran dan Akta Kematian.³

Akta Kelahiran adalah bukti sah mengenai Status dan peristiwa kelahiran seseorang yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Bayi yang dilaporkan kelahirannya akan terdaftar dalam Kartu Keluarga dan diberi Nomor Induk Kependudukan (NIK) sebagai dasar untuk memperoleh pelayanan masyarakat lainnya.⁴

Akta kematian adalah sebagai pembuktian kematian seseorang. Jangka waktu pendaftaran paling lambat adalah 60 (enampuluh) hari kerja sejak meninggal dunia, kecuali bagi warga Negara asing, jangka waktu paling lambat ialah 10 (sepuluh) hari kerja setelah hari kematian⁵. Kegunaan akta kematian ini adalah untuk persyaratan pengurusan pembagian waris, baik bagi isteri atau suami maupun anak. Bagi janda atau duda (terutama bagi Pegawai Negeri) diperlukan sebagai syarat dalam menikah lagi. Diperlukan untuk mengurus pension bagi ahli warisnya.

³ Nindya Alvina.K, *Implementasi Program Pencatatan Akta Kematian Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil* (Jurnal), Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

⁴ Ibid

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, pasal 44

Untuk mengurus uang duka, tunjangan kecelakaan, Taspen, Asuransi dan lain sebagainya. Bagi Pemerintah dengan pencatatan kematian diperoleh statistic peristiwa yang dapat digunakan untuk kepentingan pemantauan penyebab kematian, umur harapan hidup, serta penetapan kebijakan pembangunan lainnya.

Dalam rangka memberikan jaminan status hukum perdata bagi penduduknya, penyediaan data kependudukan yang akurat guna mensukseskan Pemilu dan Pemilukada, penyediaan data statistik yang valid untuk perencanaan diberbagai bidang pembangunan. Maka pembangunan Administrasi Kependudukan merupakan tugas besar dan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota secara terkoordinasi, konsisten dan berkesinambungan. Namun demikian, salah satu persoalan yang cukup pelik dalam Administrasi Kependudukan adalah yang berkaitan dengan Pencatatan Peristiwa Kematian.⁶

Pelaporan mengenai peristiwa kematian seseorang sangat diperlukan untuk pemeliharaan data kependudukan, sehingga data yang tersaji merupakan data yang faktual. Tetapi kenyataan menunjukkan, akibat tidak terekamnya data kependudukan, berkaitan dengan Kematian pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, menjadi kendala dalam validitas penentuan Data Pemilih Tetap (DPT) dalam pemilu, termasuk juga dalam program peningkatan kesejahteraan dan

⁶ Achdiat dan Yaya Mulyana, *Model Kebijakan Peningkatan Laporan Kematian Dalam Administrasi Kependudukan Dan Catatan Sipil Di Kabupaten Bandung Barat*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan Bandung, 2017, hal 4

bantuan sosial, seperti halnya, program penanggulangan krisis ekonomi dan jaring pengaman sosial.

Oleh karena itu peristiwa kematian merupakan salah satu peristiwa kependudukan yang penting namun kepengurusan akta kematian sering diabaikan oleh masyarakat. Dalam Pasal 44 ayat (1) dan (2) UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa setiap kematian wajib dilaporkan oleh ketua rukun tetangga atau nama lainnya dalam domisili Penduduk kepada Instansi Pelaksana setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak kematian dan berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Kematian dan menerbitkan Kutipan Akta Kematian.⁷ Begitupun dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya nomor 4 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Tasikmalaya pasal 38 (1) Setiap kematian wajib dilaporkan oleh keluarganya atau yang mewakili kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal kematian untuk diterbitkan Kutipan Akta Kematian.⁸ Berdasarkan UU tersebut dapat disimpulkan bahwa pencatatan kematian merupakan hal yang wajib dilakukan.

Dalam penjabaran fungsi diatas menyebutkan bahwa beberapa fungsi dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil adalah melakukan pencatatan dan pendaftaran, pemeriksaan, dan penelitian berkas-berkas dari dokumen

⁷ UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan

⁸ Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya nomor 4 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan

kependudukan. Jika dilihat dari keadaan di lapangan yang menunjukkan masih banyaknya warga masyarakat yang enggan melakukan pendaftaran dokumentasi kependudukan dapat menunjukkan adanya tantangan baru yang dihadapi oleh Dukcapil yakni data yang mereka miliki belum pasti. Jika dilihat juga dari jumlah persentase pembuatan akta kematian yang memiliki posisi terendah dibandingkan dengan program dokumentasi kependudukan lainnya menunjukkan bahwa Dsidukcapil belum memiliki data kematian penduduk Kabupaten Tasikmalaya secara pasti.

Cakupan Penerbitan Akte kematian di Kabupaten Tasikmalaya tahun 2017 relatif naik yaitu sebanyak 776 orang atau sebesar 15,5% atau mencapai 181 % dari target yang telah ditetapkan sebesar 8.55 %, apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu tahun 2016 terjadi peningkatan sebesar 13,3 %. Dan cakupan Kepemilikan Akta kematian di Kabupaten Tasikmalaya tahun 2018 adalah sebesar 67,94 % atau sebesar 135,88% dari target yang telah ditetapkan yaitu 50%, apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu tahun 2017 dimana realisasi Cakupan Penerbitan Akta Kematian sebesar 15,50% terjadi kenaikan realisasi persentase yang signifikan mencapai sebesar 52.44 %.⁹

Kurangnya pemahaman masyarakat tersebut terjadi karena kurangnya sosialisasi dari pemerintah, sosialisasi dari pemerintah melalui aparat desa maupun petugas catatan sipil dirasa kurang dan belum tepat dalam mensosialisasikan kepada masyarakat tentang prasyarat kepengurusan akta kematian, fungsi dan manfaat

⁹ LKIP 2017 dan 2018 Laporan Kinerja Instansi Pemerintah

kepemilikan akta kematian dan masih banyak lagi hal yang berkaitan dengan akta kematian. Selain hal tersebut pemahaman masyarakat yang kurang tentang prosedur pembuatan akta kematian merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan rendahnya minat masyarakat dalam membuat akta kematian.

Permasalahan terkait Peraturan Daerah di atas merupakan salah satu penyelesaian masalah yang selanjutnya penulis akan menghubungkan hal tersebut dengan bidang ilmu siyasah dusturiyah. Siyasah Dusturiyah ialah siyasah yang mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administrasi suatu negara. Konsep-konsep yang dibahas di dalamnya antara lain menyangkut 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. Selain 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.¹⁰

Salahsatu kaidah siyasah dusturiyah yang menerangkan suatu kebijakan atau peraturan yang dibuat oleh seorang pemimpin harus berdasarkan pada kemaslahatan umat, yaitu:

تَصْرُفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

¹⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta, Prenadamedia Group. 2014, hlm. 177

Artinya : “Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”¹¹

Pemerintah merupakan salah satu lembaga negara yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan dan ketentraman rakyat yang dipimpinnya, karena sejatinya penguasa adalah pengayom bagi masyarakat. Dalam mengambil kebijakan terhadap sesuatu yang berhubungan dengan rakyat, seorang pemimpin tidak boleh menyimpang dari prinsip-prinsip syari’at Islam, sehingga ketika penguasa menetapkan kebijakan hukum yang bertentangan dengan syari’at maka menurut Hukum Islam hal tersebut tidak dibenarkan.

Oleh karena itu apabila kita sebut hak imam atau pemimpin adalah untuk ditaati dan mendapatkan bantuan serta partisipasi dari rakyat, maka kewajiban dari rakyat untuk taat dan membantu serta berperan serta dalam program-program yang sudah digariskan untuk kemaslahatan bersama.

Dengan hal ini, penulis tertarik dan berinisiatif untuk melakukan penelitian dan penulisan mengenai Peraturan Daerah dan mengenai peran pemerintah daerah terutama DPRD, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tasikmalaya, dalam meningkatkan pelaksanaan peraturan daerah tersebut dengan tinjauan siyasah dusturiyah. Maka dengan adanya permasalahan tersebut penulis mengambil judul penelitian **“Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya No 01 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya No 04 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan**

¹¹ Abdul hamid hakim. *Mabadi awwaliyah*, jakarta : maktabah al-saadiyah putr, hal 39

Administrasi Kependudukan Ditinjau Dari Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus Pencatatan Kematian Di Kabupaten Tasikmalaya)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka perlu dirumuskan masalah-masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, yakni:

1. Bagaimana lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya No 01 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan.?
2. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya No 01 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan dalam pencatatan kematian.?
3. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiyah terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya No 01 tahun 2018 dalam pencatatan kematian.?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui yang melatarbelakangi lahirnya pencatatan kematian dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya No 01 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh dinas kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Tasikmalaya dalam penyelenggaraan pencatatan

kematian berdasarkan peraturan daerah Kabupaten Tasikmalaya No 01 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan antara masyarakat dan pemerintah kabupaten tasikmalaya.

3. Untuk mengetahui tinjauan siyasah dusturiyah terhadap upaya yang dilakukan oleh dinas kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Tasikmalaya dalam pencatatan kematian.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian merupakan penajaman spesifikasi sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis juga sumbangan ilmiahnya bagi pengembangan ilmu.¹² Kegunaan penelitian ini baik itu secara teoritis maupun praktis ialah sebagai berikut:

- a. Secara teoritis atau akademis diharapkan dapat memberi sumbangsih pemikiran mengenai pengembangan konsep ketatanegaraan khususnya dalam implementasi sebuah produk hukum daerah.
- b. Secara praktis penelitian ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan dalam mencapai gelar akademis strata (S1) dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah).

E. Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian terdahulu tentang pengupahan yang pernah dilakukan antara lain sebagai berikut;

¹² Elvinaro, *Metode Penelitian Until Public Relations*, Simbiosis Rekatama Media, Bandung: 2010, hlm. 18.

no	Nama penulis	Topik penelitian
1	<ul style="list-style-type: none"> • Siti Lindriati • Dr. Irawan Suntoro, M.S. • Drs.Berchah Pitoewas, M.H. 	Pengaruh Sosialisasi Dan Tingkat Pemahaman Masyarakat Terhadap Minat Pembuatan Akta Kematian Di Desa Purworejo
2	<ul style="list-style-type: none"> • Siti Munaharin 	Kesadarah Hukum Masyarakat Terhadap Penerbitan Akta Kematian Dikecamatan Pongok Kabupaten Blitar
3	<ul style="list-style-type: none"> • Achdiat • Yaya Mulyana 	Model Kebijakan Peningkatan Laporan Kematian Dalam Administrasi Kependudukan Dan Catatan Sipil Di Kabupaten Bandung Barat

Dari beberapa penelitian diatas terdapat perbedaan yang penulis temukan dibandingkan dengan penelitian penulis sebelumnya, antara lain;

1. Penelitian pertama oleh Siti Lindriati, Dr. Irawan Suntoro, M.S. ,Drs.Berchah Pitoewas, M.H., membahas tentang menganalisis dan mendeskripsikan pengaruh sosialisasi dan tingkat pemahaman tentang pembuatan akta kematian terhadap minat pembuatan akta kematian pada masyarakat di desa. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitiannya adalah kuantitatif deskriptif.

2. Penelitian kedua oleh Siti Munaharin membahas tentang Kesadaran Hukum Masyarakat Terhadap Penerbitan Akta Kematian Di Kecamatan Pongok Kabupaten Blitar.
3. Penelitian ketiga oleh Achdiat dan Yaya Mulyana, membahas tentang Metode-metode yang digunakan dalam penelitiannya dengan tujuan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena yang sedang diteliti, berkaitan dengan model kebijakan peningkatan laporan kematian dalam administrasi kependudukan dan catatan sipil di Kabupaten Bandung Barat.

Perbedaan penelitian yang penulis lakukan dengan penelitian-penelitian diatas adalah dari sumber hukum yang diambilnya yakni Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya No 01 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Penelitian ini disertai dengan landasan teoritis Siyasah Dusturiyah sebagai tinjauan aturan-aturan Islam mengenai Peraturan Perundang-undangan. Dalam konteks isinya penelitian ini di spesifikasikan kepada penelitian hukum berupa penggalian hukum dalam Peraturan Perundang-undangan tentang administrasi kependudukan yang berlaku di Indonesia. Dan membahas mengenai bagaimana pelaksanaan pencatatan kematian sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya No 01 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

F. Kerangka Pemikiran

Menyediakan pelayanan publik yang baik adalah tugas negara melalui pemerintah. Pemenuhan kebutuhan publik diartikan sebagai pemenuhan hak-hak sipil warga negara. Tugas dan kewajiban ini dilakukan melalui aparat pemerintah dari tingkat paling atas sampai paling bawah seperti RW dan RT. Sebagai

kewajiban, maka sudah semestinya setiap aparat pemerintah memberikan pelayanan publik yang terbaik.

Administrasi adalah proses yang keseluruhan kegiatan organisasi diarahkan pada pencapaian tujuan antara dan tujuan akhir (*goals and objectives*).¹³ Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.¹⁴

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya No 01 Tahun 2018 ini Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lainnya.¹⁵

Kematian merupakan salah satu peristiwa penting yang dialami oleh setiap orang, yang harus dicatat dan dikukuhkan oleh Negara dalam bentuk akta kematian. Dalam UU Nomor 24 Tahun 2013 disebutkan bahwa setiap kematian wajib dilaporkan oleh ketua rukun tetangga atau nama lainnya di domisili Penduduk kepada Instansi pelaksana setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal

¹³ Sahya anggara, *ilmu administrasi negara*, Bandung, CV PUTAKA SETIA, hal : 13

¹⁴ Fulthoni, *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan*, Jakarta : The Indonesian Legal Resource Center (ILRC)

¹⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya no 01 Tahun 2018 pasal 1 (5)

kematian dan berdasarkan laporan tersebut pejabat pencatatan sipil mencatat pada register akta kematian dan menerbitkan kutipan akta kematian.¹⁶

Untuk mengetahui sejauh mana implementasi pelaksanaan Peraturan Daerah No 01 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam pencatatan kematian perlu dilakukan analisis secara mendalam yang mencakup proses komunikasi, kemampuan sumberdaya, proses disposisi dan kejelasan struktur birokrasi. Dengan alasan tersebut peneliti memutuskan untuk menggunakan teori Edward III, dikarenakan teori tersebut menyebutkan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.¹⁷ Dari proses implementasi kebijakan melalui empat indikator tersebut dapat diketahui apa saja hambatan dalam implementasi kebijakan.

Dari proses implementasi kebijakan melalui empat indikator tersebut dapat diketahui apa saja hambatan dalam implementasi kebijakan. Hambatan-hambatan tersebut seperti hambatan dalam upaya pencegahan, upaya penjangkuan, upaya pemenuhan hak dan upaya reintegrasi sosial. Sehingga dengan adanya hambatan-hambatan tersebut peneliti dapat mengetahui upaya-upaya apa saja yang akan dilakukan dalam mengatasi hambatan tersebut.

Sebagai sumber pokok ajaran Islam, pada hakikatnya alqur'an secara tekstual tidak menetapkan negara dengan cara bernegara secara lengkap dan jelas,

¹⁶ UU Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, pasal 44

¹⁷ Pratiwi ayu putri, *implementasi perda nomor 7 tahun 2013 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan dibidang akta kematian di kabupaten musi rawas*, program pascasarjana ilmu administrasi universitas terbuka jakarta, 2016, hal 50

tetapi ide dasar tentang hidup bernegara dan pemerintahan diungkap oleh Al-qur'an, bahkan nama sistem pemerintahannya pun disebutkan. Dari ide dasar itulah, fiqh siyasah dikembangkan menjadi ilmu pengetahuan yang membicarakan politik dan bernegara (Hukum Tata Negara).¹⁸

Siyasah secara harfiah berasal dari kata "*sasa yasusu siyassatan*" sama dengan "*dabaro yudabbiru tadbiiron*" yang artinya mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan. Sedangkan siyasah secara istilah sebagai mana dikemukakan oleh Ahmad Fathi Bahatsi, adalah "Pengurusan kemaslahatan manusia sesuai dengan syara".¹⁹

Suyuti kemudian mengutip pendapat Abdul Wahab Khalaf yang mengatakan secara terminologi siyasah sebagai undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan walaupun Rasul tidak menetapkannya dan Allah tidak mewahyukannya.²⁰

Fiqh siyasah dusturiyah adalah mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu negara.²¹ Dengan penjelasan tersebut, siyasah dusturiyah yang membicarakan politik ketatanegaraan dan konstitusi.

Siyasah dusturiyah yaitu ilmu tentang tata atur Konstitusi Negara yang menyangkut lima konsep dasar yaitu: konstitusi, legislasi, lembaga kekuasaan, lembaga negara, serta hak dan kewajiban negara. Menjalankan suatu Negara tentu

¹⁸ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah*. Bandung: CV. Pustaka Setia. 2008. hal. 13

¹⁹ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2013) hal : 26

²⁰ Randi Mucharimah, Helmi Al Djufri, *Siyasah Kebangsaan*, Purwokerto : Penulis Muda, 2016, hal.7

²¹ A. Djazuli, Op. Cit., hal. 31

harus ada prinsip-prinsip dalam bernegara, adapun prinsip-prinsip bernegara dalam Islam menurut Munawir Sadzali mencatat lima prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam kehidupan kemasyarakatan,²²

- a. Musyawarah/konsultasi;
- b. Ketaatan kepada pemimpin;
- c. Keadilan;
- d. Persamaan, dan;
- e. Hubungan antar umat beragama.

Peran pemerintah dalam membuat kebijakan relevan dengan kaidah fiqih siyasah yang berbunyi

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya : “Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”²³

Kaidah ini memberikan pengertian, bahwa setiap tindakan atau suatu kebijakan para pemimpin yang menyangkut mengenai hak-hak rakyat dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak dan ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan. Sebab pemimpin adalah pengemban amanah penderitaan rakyat (umat) dan untuk itulah dia ditunjuk sebagai pemimpin serta harus pula memperhatikan kemaslahatan rakyat.

²² Dedy Supriyadi, *Fiqih Siyasah*. Bandung: Pustaka Setia, 2008. hal.186

²³ Abdul hamid hakim. *Mabadi awwaliyah*, jakarta : maktabah al-saadiyah putr, hal 39

Maka hak-hak pemimpin sangat erat kaitannya dengan kewajinan rakyat. Hak untuk ditaati atau dibantu misalnya adalah kewajinan rakyat untuk menaati dan membantu, seperti dalam Al Qur'an surah An Nisa ayat 59 yang berbunyi :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَاجَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَ الرَّسُولِ إِن كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَ الْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَ أَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan ulil amri (pemegang kekuasaan) diantara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (AL-Qur'an) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu, lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”²⁴

Ayat Al-Qur'an diatas menerangkan bahwa ketaatan tidak boleh tidak hanya kepada Allah dan wajib mengikuti undang-undang-Nya. Ketaatan kepada Allah merupakan ketaatan pokok, kemudian ketaatan kepada Rasul-Nya dan akhirnya ketaatan kepada Ulil Amri di antara orang-orang yang beriman, selama Ulil Amri tidak memerintahkan maksiat kepada Allah.

²⁴ Al-Qur'annul Karim Tafsir Perkata Tajwid Kode Arab, Jakarta : PT Insan Media Pustaka, 2012, Hal 87

pemimpin adalah pengemban amanah penderitaan rakyat (umat) dan untuk itulah dia ditunjuk sebagai pemimpin serta harus pula memperhatikan kemaslahatan rakyat. Secara konsepstual siyasah mempunyai prinsip yang universal yaitu:

1. Prinsip Mashlahah Al-mursalah

Prinsip ini menyatakan bahwa hubungan timbal balik pemerintah dan rakyatnya yang berlandasan Hukum Allah dan Sunnah Rasul dalam menetapkan sesuatu kebijakan harus berdasarkan kemaslahatan untuk kepentingan umum. Sebagaimana yang dinyatakan dalam salahsatu kaidah fiqh siyasah:

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya : *“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”*²⁵

2. Prinsip Amanah dan Taat

Dengan prinsip amanah dan taat, keseimbangan, atau moderasi, pelaksanaan hukum dan ajaran Islam didasarkan kepada amanah antara lain disebutkan dalam Al-Qu’ran surah An-nisa ayat 58 Allah berfirman:

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

“Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia hendaknya

²⁵ Abdul hamid hakim. *Mabadi awwaliyah*, jakarta : maktabah al-saadiyah putr, hal 39

kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh Allah Maha Mendengar, Maha Melihat”²⁶

Dikaitkan dengan penerbitan akta kematian, dalam mengaplikasikan mashlahah sebagai landasan hukum, para ulama’ memiliki kriteria tertentu yang harus dipenuhi yaitu:²⁷

1. Berupa mashlahah yang haqiqi (sejati), bukan mashlahah wahami (perkiraan/angan-angan).

جلب المصالح ودرء المفاسد

“mewujudkan kemaslahatan dan mencegah kemudharatan”²⁸

2. Berupa kemaslahatan yang bersifat umum, bukan kemaslahatan yang khusus untuk perorangan atau kelompok saja.

المصلحة العامة مُقَدَّمةٌ عَلَى المصلحة الخاصة

“Kemaslahatan yang umum lebih didahulukan daripada kemaslahatan

3. Tidak boleh bertentangan dengan hukum yang ditetapkan berdasarkan prinsip-prinsip yang terdapat dalam nash al-Qur’an dan Hadits.

²⁶ Al-Qur’annul Karim Tafsir Perkata Tajwid Kode Arab, Jakarta : PT Insan Media Pustaka, 2012, hal 87

²⁷ Siti munaharin, *kesadaran hukum masyarakat terhadap penertiban akta kematian*, skripsi, 2019, Jurusan Hukum Tata Negara(Siyasah Syar’iyyah) Fakultas Syari’ah Dan Hukum Institut Agama Islam Negeri Tulungung. Hlm.21

²⁸ <https://jabar.kemenag.go.id/portal/read/maslahah-mursalah-dalam-kedudukannya-sebagai-sumber-hukum-islam>

Tabel 1.1

Skema Keangka Pemikiran

