

**PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI DAN ZONA
INTEGRITAS OLEH PENGADILAN NEGERI MALANG
DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYÂSAH***

SKRIPSI

Oleh:

Chairus Sholichah
NIM 16230029



PRODI HUKUM TATA NEGARA (SIYÂSAH)

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2020

**PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI DAN ZONA
INTEGRITAS OLEH PENGADILAN NEGERI MALANG
DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYÂSAH***

SKRIPSI

Oleh:

Chairus Sholichah
NIM 16230029



PRODI HUKUM TATA NEGARA (SIYÂSAH)

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2020

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah SWT.

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI DAN ZONA INTEGRITAS OLEH PENGADILAN NEGERI MALANG DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYĀSAH*

benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain. Jika dikemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi atau memindah data orang lain, baik secara keseluruhan maupun sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang diperoleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 25 November 2020

Penulis,



Chairus Sholichah

NIM 16230029

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca, mengoreksi, menelaah, dan memberi masukan atas skripsi saudara Chairus Sholichah NIM 16230029, Mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI DAN ZONA INTEGRITAS OLEH PENGADILAN NEGERI MALANG DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYÂSAH*

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (Siyâsah)



Musleh Harry, SH,M.Hum.
NIP. 196807101999031002

Malang, 25 November 2020
Dosen Pembimbing,



Imam Sukadi S.H., MH.
NIP.19861211201608011031

HALAMAN PENGESAHAN

Dewan Penguji Skripsi Saudari Chairus Sholichah NIM 16230029 Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI DAN ZONA INTEGRITAS OLEH PENGADILAN NEGERI MALANG DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYÂSAH

Telah dinyatakan lulus dengan nilai : (....)

Dewan penguji:

1. Khairul Umam, S.H.I., M.H.I.



Ketua

2. Imam Sukadi, S.H., M.H.



Sekretaris

3. Dr.H.M Aunul Hakim M.H.



Penguji Utama

Dekan,



Dr. Sidirman, M.A.
NIP. 197708222005011003

MOTTO

لَهُ مُعَقِّبَاتٌ مِّنْ بَيْنِ يَدَيْهِ وَمَنْ خَلْفَهُ يَحْفَظُونَهُ مِنْ أَمْرِ اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ وَمَا لَهُمْ مِّنْ دُونِهِ مِن وَالٍ

“Lahū mu'acqibātum mim baini yadaihi wa min khalfihī yaḥfazūnahū min amrillāh, innallāha lā yugayyiru mā biqaumin ḥattā yugayyirū mā bi`anfusihim, wa izā arādallāhu biqaumin sū`an fa lā maradda lah, wa mā lahum min dūnihī miw wāl”

Artinya : Bagi manusia ada malaikat-malaikat yang selalu mengikutinya bergiliran, di muka dan di belakangnya, mereka menjaganya atas perintah Allah. Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan sesuatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. Dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap sesuatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya; dan sekali-kali tak ada pelindung bagi mereka selain Dia.

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Umum

Transliterasi ialah pemindah alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemah bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulis judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan transliterasi ini.

B. Konsonan

ا = Tidak dilambangkan	ض = dl
ب = b	ط = th
ت = t	ظ = dh
ث = ts	ع = ' (koma menghapus keatas)
ج = j	غ = gh
ح = h	ف = f
خ = kh	ق = q
د = d	ك = k
ذ = dz	ل = l
ر = r	م = m
ز = z	ن = n
س = s	و = w

ش = sy	ء = h
ص H = sh	ي = y

a

mzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vocal, tidak dilambangkan dengan tanda koma diatas (,), berbalik dengan koma (,) untuk pengganti lambanag “ع”.

C. Vokal, Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa arab dalam bentuk tulisan vokal *fathah* ditulis dengan “a”, kasrah dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal (a) panjang = â misalnya قال menjadi qâla

Vokal (i) panjang = î misalnya قيل menjadi qîla

Vokal (u) panjang = û misalnya دون menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya” nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “î”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya” nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya” setelah fathah ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و misalnya قول menjadi qawlun

Diftong (ay) = ي misalnya خير menjadi khayrun

D. Ta’marbûthah (ة)

Ta' marbûthah ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila ta' marbutah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya الرسالة المدرسة menjadi al- risalat li al-mudarrisah, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya الله في رحمة menjadi *fi rahmatillâh*.

E. Kata Sandang dan Lafadz al-Jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadh jalalah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut ini:

1. Al-Imâm al-Bukhâriy mengatakan.....
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan.....
3. *Masyâ'Allah kânâ wa mâlam yasyâ lam yakun.*
4. *Billâh 'azza wa jalla.*

F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut:

“...Abdurahman Wahid, mantan presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintensifan salat di berbagai kantor pemerintahan, namun...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan telah terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahmân Wahîd”, “Amîn Raîs”, dan bukan ditulis dengan “shalât”.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah Allâhi Rabb al-'Âlamîn, lâ Hawlawalâ Quwwat illâ bi Allâh al-'Âliyy al-'Âdhîm, dengan hanya rahmat serta hidayah-Nya penulisan skripsi yang berjudul **“Penerapan Reformasi Birokrasi Dan Zona Integritas Yang Di Lakukan Pengadilan Negeri Kota Malang Terhadap Kineja Pelayanan Kepada Masyarakat Dalam Perspektif Fiqh Siyâsah”** dapat diselesaikan dengan curahan kasih sayang-Nya, kedamaian dan ketenangan jiwa. Shalawat dan salam kita haturkan kepada Baginda kita yakni Nabi Muhammad SAW yang telah mengajarkan kita dari alam kegelapan menuju alam terang benderang didalam kehidupan ini. Semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaat dari beliau di hari akhir kelak. Aamiin...

Dengan segala daya dan upaya serta bantuan, bimbingan maupun pengarahan dan hasil diskusi dari berbagai pihak dalam proses penulisan skripsi ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada batas kepada:

1. Prof. Dr. H. M. Zainuddin, MA., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Sudirman MA., selaku Dekan Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

3. Musleh Harry, SH,M.Hum., selaku Ketua Jurusan Hukum Tata Negara (Siyâsah) Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Imam Sukadi, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing penulis. *Syukron katsir* penulis haturkan atas waktu dan kesabaran yang telah beliau limpahkan untuk bimbingan, arahan, serta motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
5. Iffaty Nasyi'ah, M.H., selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terima kasih penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan.
6. Segenap Dosen Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menyampaikan pengajaran, mendidik, membimbing, serta mengamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah SWT memberikan pahala-Nya yang sepadan kepada beliau semua.
7. Staff dan Karyawan Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, penulis ucapkan terimakasih atas partisipasinya dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Ucapan terimakasih tak terhingga kepada orang tua penulis, Ibu tercinta Fatmawati dan Abah Mochammad Syukri, serta kakak-kakak penulis : Masrurotul Mu'allifah, Mochammad Zainal Fanani, Zulva Azizah, dan

adik penulis : Mochammad Syafi' Uddin yang tiada henti memanjatkan do'a, memberi semangat, nasihat serta motivasi kepada penulis.

9. Dhany Eko Prasetyo, SE, SH, MM., M. Hum., selaku Panitera Pengganti di Pengadilan Negeri Kota Malang yang telah membantu meluangkan waktu kepada penulis untuk memberikan informasi dan terimakasih atas keramahannya serta memberikan dukungan kepada penulis untuk segera menyelesaikan skripsi ini.
10. Para narasumber di Pengadilan Negeri Kota Malang, Jaksa, Pengacara, dan Masyarakat pengguna pengadilan yang telah memberi izin, meluangkan waktu kepada penulis untuk memberikan informasi dan terimakasih atas keramahannya, serta bantuannya demi menyelesaikan skripsi ini.
11. Ustadz Shobah dan Ustadzah Jauharoh selaku pengasuh Pondok Pesantren Al-Barokah yang selalu menjadi panutan dalam berjuang dan berperilaku.
12. Teman-teman satu angkatan yang telah menemani dari semester 1 perkuliahan hingga kini menyelesaikan tugas akhir Skripsi, khususnya : Icul, Marisa, Tika, Fifin, Fina Annisa, dan Nolla yang telah membantu serta memberikan dukungan kepada penulis untuk segera menyelesaikan skripsi ini.
13. Sahabatku tercinta Fina Annisa, Iftitakhul Nuryana, Izzul Nuraini Tahta Ulfina, Ulfia Nuril Khoiriyah, Lina Hidayatur Rohmah dan Umrotul Munawwaroh, yang telah menjadi teman berantem dan tidur pondok.

14. Untuk Kak Jae, Kak Nchim dan Dek Lele yang telah memberikan motivasi dan semangat penulis melalui karya mereka dan menghibur penulis melalui konten-kontennya.
15. Semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, terima kasih banyak atas segala motivasi dan dukungannya dari awal perjuangan kuliah hingga akhir penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya dengan segala kekurangan dan kelebihan pada skripsi ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi khazanah ilmu pengetahuan, khususnya bagi penulis dan Fakultas Syari'ah Jurusan Hukum Tata Negara. Semoga apa yang telah penulis peroleh selama kuliah di Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang ini, bisa bermanfaat bagi semua pembaca, khususnya bagi penulis pribadi. Disini penulis sebagai manusia biasa yang tak pernah luput dari salah dan dosa, menyadari bahwasannya skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya dan mengharap kritik serta saran dari semua pihak demi sempurnanya karya ilmiah selanjutnya.

Malang, 17 Februari 2020
Penulis,



Chairus Sholichah
NIM 16230029

ABSTRAK

Chairus Sholichah, NIM 16230029, 2016. Judul *Penerapan Reformasi Birokrasi Dan Zona Integritas Pengadilan Negeri Kota Malang Dalam Perspektif Fiqh Siyâsah*". Skripsi. Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
Pembimbing: Imam Sukadi S.H., M.H.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi, Zona Integritas, Kinerja Pelayanan, Fiqh Siyâsah

Penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas Pengadilan Negeri Kota Malang Dalam Perspektif Fiqh Siyâsah dapat dikatakan sesuai karena adanya komitmen dari pihak Pengadilan Negeri kota Malang yang menjadikan reformasi birokrasi dan zona integritas lebih baik dari bulan sebelumnya.

Tujuan dalam penelitian skripsi ini adalah untuk menganalisis penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas yang dilakukan Pengadilan Negeri kota Malang terhadap kinerja pelayanan kepada masyarakat. Jenis penelitian yang di digunakan adalah penelitian yuridis empiris dengan pendekatan perundang-undangan dan yuridis sosiologis, yang menelaah semua Undang-Undang yang berkaitan dengan reformasi birokrasi dan zona integritas yang di terapkan di pengadilan kota Malang. Sumber data utamanya adalah data primer, sekunder dan tersier.

Hasil penelitian ini yaitu sebagai berikut: 1. Upaya dalam penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas Pengadilan Negeri kota Malang dalam perspektif fiqh siyâsah sudah efektif karena adanya upaya pimpinan dalam menerapkan Reformasi Birokrasi ini dengan adanya inisiatif pimpinan dalam melaksanakan Zona Integritas untuk menjalin komitmen kinerja aparatur dalam menciptakan sebuah kultur birokrasi yang semakin baik terlihat dari berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam mengatur aparat birokrasi. 2. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019, penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas tersebut menjadikan para aparatur pengadilan negeri kota malang lebih berkomitmen dalam melaksanakan tugasnya melalui pelayanan publik serta tata laksana. 3. Pada masa khalifah Umar bin Khattab melakukan reformasi birokrasi dengan menerapkan bea import sebagai keseimbangan Negara-negara non muslim kepada masyarakat, Umar bin Khattab pertama kali menunjuk seorang hakim khusus mengadili perkara-perkara di bidang harta kekayaan. Dengan demikian sejarah Islam mulai mengenal pembagian kekuasaan, meski terbatas pada lembaga eksekutif dan yudikatif.

ABSTRACT

Chairus Sholichah, NIM 16230029, 2016. Title “*Implementation of Bureaucratic Reform and Integrity Zone Conducted by Malang City District Court on Service Performance to the Community in the Perspective of Fiqh Siyâsah*”. Thesis. Department of Constitutional Law, Faculty Of Sharia, State Islamic University Maulana Malik Ibrahim Malang. Supervisor: Imam Sukadi S.H., M.H.

Key Words: Bureaucratic Reform, Integrity Zone, Service Performance, Fiqh Siyâsah

The Implementation of Bureaucratic Reform and the Integrity Zone Performed by the Malang City District Court on Service Performance to the Community in the Perspective of Fiqh Siyâsah can be said to be appropriate because of the commitment of the Malang City District Court which makes bureaucratic reform and the integrity zone better than the previous month.

The purpose of this thesis research is to analyze the implementation of bureaucratic reform and the integrity zone carried out by the Malang City District Court on service performance to the community. The type of research used is juridical empirical research with a statutory and sociological juridical approach, which examines all laws related to bureaucratic reform and the integrity zone applied in the Malang city court. The main data sources are primary, secondary and tertiary data.

The results of this study are as follows: 1. Efforts in implementing bureaucratic reform and the integrity zone carried out by the Malang City District Court on service performance to the community have been effective because of the leadership's efforts in implementing this Bureaucratic Reform with the leadership's initiative in implementing the Integrity Zone to establish commitment to performance of the apparatus in creating a bureaucratic culture that is getting better can be seen from the various policies issued by the government in regulating the bureaucratic apparatus. 2. Regulation of the Minister of State Apparatus Empowerment and Bureaucratic Reform Number 11 of 2015 concerning the 2015-2019 Bureaucratic Reform Road Map, the implementation of bureaucratic reform and the integrity zone has made the Malang city district court apparatus more committed to carrying out their duties through public services and management. 3. During the caliphate of Umar ibn Khattab carried out bureaucratic reforms by applying import duties as a balance of non-Muslim countries to society, Umar ibn Khattab first appointed a special judge to adjudicate matters in the field of wealth. Thus the history of Islam began to recognize the division of power, although limited to the executive and judiciary..

ملخص

خير الصالحة، ١٦٢٣٠٠٢٩. موضوع: "تطبيق الإصلاح البروقراطي و المنطقة النزاهة التي تنفذها المحكمة المقاطعة مالانج لأداء خدمة الجمهور في مدينة مالانج في منظور الفقه السياسي". أطروحة للحصول علي درجة البكالوريوس، كلية الشريعة، شعبة القانون الدستوري جامعة الحكومة مولانا مالك إبراهيم مالانج.
تحت الإشراف: إمام سوكادي

كلمات مفتاحية: الإصلاح البروقراطي، المنطقة النزاهة، أداء الخدمة، الفقه السياسي

تطبيق الإصلاح البروقراطي و المنطقة النزاهة التي تنفذها المحكمة المقاطعة مالانج لأداء خدمة الجمهور في مدينة مالانج في منظور الفقه السياسي يمكن القول وفقا للإلتزام المحكمة المقاطعة مالانج التي تجعل الإصلاح البروقراطي و المنطقة النزاهة أفضل من الشهر الماضي.

الهدف من هذه الأطروحة هو تحليل تطبيق الإصلاح البروقراطي و المنطقة النزاهة التي تنفذها المحكمة المقاطعة حول أداء الخدمة للمجتمع. فأما نوع البحوث المستخدمة هو أبحاث قانونية تجريبية مع نهج التشريع والقانون الإجتماعية الذي يطالع جميع القوانين المتعلقة بالإصلاح البروقراطي و المنطقة النزاهة محكمة مدينة مالانج. أما مصدر البيانات الرئيسي هو البيانات الأساسية والثانوية والثالثية.

نتائج هذه الأطروحة هي كما يلي: ١. الجهد لتطبيق الإصلاح البروقراطي و المنطقة النزاهة التي تنفذها المحكمة المقاطعة مالانج لأداء خدمة الجمهور يعتبر فعالية بما جهد به القيادات في تنفيذ هذا الإصلاح البروقراطي بوجود مبادرات قيادية في تنفيذ المنطقة النزاهة لإنشاء التزام بأداء الجهاز في خلق ثقافة بروقراطية تتحسن من السياسات المختلفة الصادرة عن الحكومة في ترتيبه. ٢ - من خلال التشريع الصادر من وزارة تنظيم الإصلاح الإداري و الإصلاح البروقراطي رقم ١١ لعام ٢٠١٥ بشأن خريطة الطريق للإصلاح البيروقراطي ٢٠١٥ - ٢٠١٩، تطبيق ذلك الإصلاح البروقراطي و المنطقة النزاهة يجعل أجهزة محكمة مالانج الحكومة إلزاما كبيرا في تنفيذ أداء الخدمة للمجتمع. ٣ - خلال خلافة عمر بن الخطاب أجرى إصلاحات بيروقراطية من خلال تطبيق رسوم الاستيراد كميزان للدول غير الإسلامية على المجتمع ، عين عمر بن الخطاب أولاً قاضياً خاصاً للفصل في الأمور في مجال الثروة. وهكذا بدأ تاريخ الإسلام يعترف بتقسيم السلطة ، رغم اقتصاره على السلطتين التنفيذية والقضائية.

DAFTAR ISI

BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	12
1.3 Batasan Masalah.....	12
1.4 Tujuan Penelitian.....	13
1.5 Manfaat Penelitian.....	13
1.6 Definisi Operasional.....	14
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....	17
2.1 Penelitian Terdahulu.....	17
2.2 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual	26
1. Teori Fiqh Siyâsah	26
2. Efektivitas Hukum.....	47
3. Reformasi Birokrasi	55
4. Kebijakan Publik	58
BAB III : METODOLOGI PENELITIAN	70
3.1 Jenis Penelitian	70
3.2 Lokasi Penelitian	71
3.2 Jenis Data	72
3.3 Sumber Data	73
3.4 Teknik Pengumpulan Data	74
3.5 Teknik Analisis Data	75
3.6 Sistematika Pembahasan	76
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	79
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	79
1. Sejarah Pengadilan Negeri Kota Malang.....	79

2. Deskripsi Lokasi Penelitian	83
3. Deskripsi Data Penelitian	86
B. Upaya Pengadilan Negeri Malang dalam menerapkan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap kinerja serta pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan dalam perspektif fiqh siyâsah	87
C. Faktor penghambat dalam penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap peningkatan kinerja dan pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan pada Pengadilan Negeri Malang	104
D. Faktor pendukung dalam penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap peningkatan kinerja dan pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan pada Pengadilan Negeri Malang	109
BAB V : PENUTUP	115
A. Kesimpulan	115
B. Saran	116
DAFTAR PUSTAKA	117
LAMPIRAN	122

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tidak mungkin terelakkan, Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya suatu asumsi bahwa negara mempunyai kewajiban mulia yaitu untuk kesejahteraan rakyatnya melalui media Birokrasi. Sebagai perwujudan dari kewajiban tersebut, maka negara dituntut untuk terlibat langsung melaksanakan pelayanan publik yang diperlukan oleh rakyatnya. Negara secara aktif terlibat dalam kehidupan sosial rakyatnya, bahkan jika perlu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Dalam rangka itulah, maka negara membangun suatu sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi.

Sekalipun tingkat sosial dan ekonomi suatu masyarakat telah meningkat, peran pemerintah tetap diperlukan untuk melaksanakan fungsi regulasi, alokasi, distribusi, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, fungsi-fungsi ini harus dilaksanakan oleh pemerintah agar tercapai keadilan dan pemerataan dalam masyarakat. Inti pemerintahan adalah sistem birokrasi yang diharapkan dapat menjalankan perannya secara optimal melalui fungsi-fungsi tersebut. Dalam kenyataannya, keberadaan birokrasi pemerintah seringkali dipandang secara dikotomis, selain dibutuhkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan sehari-hari,

birokrasi juga seringkali dianggap sebagai sistem yang menyebabkan jalannya pemerintahan dan layanan publik tersendat dan bertele-tele, struktur yang terlalu besar, penuh dengan kulusi, korupsi dan nepotisme, serta tidak ada standar yang pasti, sejumlah patologi birokrasi tersebut menjadi hambatan yang sangat besar dalam rangka perwujudan suatu pelayanan yang memuaskan masyarakat. Atas dasar itulah sehingga birokrasi Indonesia sangat jauh dari apa yang disebut *good governance*;

Sistem Reformasi Birokrasi di Indonesia belum dapat berjalan dengan baik. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam situs resmi kementerian PAN-RB menyebutkan ada lima masalah yang menghambat Reformasi Birokrasi di Indonesia antara lain¹ :

1. Organisasi dan kewenangan yang belum tepat fungsi dan sasaran;
2. Pelayanan publik belum memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat;
3. Pola pikir dan budaya kerja belum mendukung birokrasi yang efisien, efektif, produktif, profesional dan melayani;
4. Peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih
5. Dan aparatur SDM

Reformasi adalah merupakan tatanan baru sebagai gerakan untuk mengubah bentuk dan perilaku suatu tatanan lama dalam birokrasi, karena tatanan lama tersebut tidak lagi disukai atau tidak sesuai dengan kebutuhan

¹ Kepaniteraan Mahkamah Agung RI, Road Map Reformasi Birokrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia 2015-2019 , (Jakarta:Mahkamah Agung RI, 2015), 2.

jaman baik karena tidak efisien, tidak bersih, tidak demokratis dan lain-lain, sedangkan birokrasi adalah organisasi besar yang mengusung visi dan misi yang berskala besar yang pengelolaannya dilaksanakan secara tertulis, terencana, terdokumentasi secara rapi dan dilaksanakan oleh orang-orang yang terdidik dan profesional di bidang pelayanan.

Reformasi birokrasi yang dilakukan Mahkamah Agung dan Badan peradilan yang berada di bawahnya bukan lagi sekedar tuntutan dari segenap elemen masyarakat dalam mencari keadilan. Harapan yang diinginkan adalah agar birokrasi dan terutama aparaturnya dapat berkualitas lebih baik lagi. Reformasi birokrasi kini benar-benar menjadi kebutuhan bagi para aparaturnya.

Keberhasilan reformasi birokrasi bukan pada dokumentasi, namun harus mampu dirasakan oleh seluruh masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi bukan pada prosedur atau laporan saja, namun bagaimana masyarakat yang dilayani dapat merasakan dampak perubahan yang lebih baik, itulah makna yang sebenarnya dari Revolusi Mental di bidang aparaturnya peradilan. Namun demikian, perubahan itu harus tetap terukur, harus selalu dapat direncanakan arah perubahan itu sendiri. Setiap perubahan harus dapat diikuti agar kita dapat mengarahkan perubahan itu ke arah yang lebih baik sesuai dengan prioritas pembangunan nasional yang tertuang dalam Nawa Cita.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025* mengamanatkan agar disusun suatu *road*

map reformasi birokrasi setiap lima tahunan. *Road map* ini tentunya akan merupakan peta jalan perubahan yang diharapkan agar birokrasi yang lebih baik lagi dapat terwujud. Dengan *road map* ini dapat memonitor sejauh mana perkembangan pelaksanaan reformasi birokrasi di Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya.

Pelaksanaan Reformasi Birokrasi oleh Mahkamah Agung, MA memandang bahwa Reformasi Birokrasi adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari reformasi peradilan. Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Mahkamah Agung menempati prioritas penting dalam upaya mencapai visi Mahkamah Agung, yaitu : Menjadi Badan Peradilan yang Agung.

Banyak upaya pembenahan atau perubahan sistem yang sudah dilakukan, namun demikian Mahkamah Agung menyadari bahwa sebenarnya pekerjaan terberat dalam perubahan ini adalah memastikan terjadinya perubahan pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) segenap aparatur badan peradilan, untuk terjadi perubahan perilaku melalui revolusi mental sesuai dengan Nawacita Presiden RI. Perubahan pada tingkatan ini sangat penting untuk memastikan keberlanjutan dampak perubahan yang diharapkan. Mengingat begitu banyaknya rekomendasi dan agenda perbaikan atau perubahan yang harus dilakukan, maka diperlukan suatu perencanaan yang komprehensif dan terpadu untuk memastikan tercapainya hasil yang diharapkan. Oleh karenanya sejak akhir 2009, telah dilakukan upaya penyusunan cetak biru 2010 – 2035

yang merupakan kelanjutan dari cetak biru 2004 – 2009. Saat ini Cetak Biru Badan Peradilan 2010 – 2035 telah selesai dirumuskan.²

Road Map Mahkamah Agung 2015-2019 disusun berdasarkan cetak biru Mahkamah Agung RI Tahun 2010 – 2035 yang merupakan kelanjutan dari cetak biru 2004 –2009 dan telah diselaraskan dengan Road Map Mahkamah Agung 2015-2019 disusun berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015, serta proses penyusunannya telah memperhatikan berbagai hal yang tertuang dalam RPJM, nawa cita, masukan dari para pakar, pemerhati masalah birokrasi, para praktisi yang berasal dari lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya dan memperhatikan berbagai capaian perkembangan reformasi birokrasi pada periode 2010 – 2014.

Mahkamah Agung (MA) sebagai pemegang kekuasaan kehakiman serta peradilan negara tertinggi mempunyai posisi dan peran strategis di bidang kekuasaan kehakiman karena tidak hanya membawahi 4 (empat) lingkungan peradilan tetapi juga sebagai puncak manajemen di bidang administratif, personil dan finansial serta sarana prasarana. Kebijakan “satu atap”, memberikan tanggungjawab dan tantangan karena MA dituntut untuk menunjukkan kemampuannya guna mewujudkan organisasi sebagai lembaga yang profesional, efektif, efisien, transparan serta akuntabel.

² Kepaniteraan Mahkamah Agung RI, Road Map Reformasi Birokrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia 2015-2019 , (Jakarta:Mahkamah Agung RI, 2015), 3.

Penyatuan satu atap beserta semua konsekuensi logis yang muncul untuk menjadi lembaga yang mumpuni dalam bidang peradilan dan mampu mengelola administratif, personil, finansial dan sarana prasarana, membuat MA melakukan perubahan atau pembaruan di semua aspek secara hampir bersamaan melalui 8 (delapan) area perubahan, yaitu³ :

1. Area I Manajemen Perubahan
2. Area II Peraturan Perundang-undangan
3. Area III Organisasi
4. Area IV Tatalaksana
5. Area V Manajemen Sumber Daya Manusia
6. Area VI Akuntabilitas
7. Area VII Pengawasan
8. Area VIII Pelayanan Publik

Kondisi tersebut di atas secara bertahap akan mengarahkan pada perubahan yang menyangkut sikap mental dan perubahan struktur organisasi Badan-Badan Peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung seperti pemisahan Panitera dan Sekretaris pada Peradilan Tingkat Banding dan Pertama. Beberapa sistem pengelolaan organisasi dengan Teknologi Informasi yang terpadu (*IT*) merupakan sarana dukungan untuk tercapainya Transparansi Pengelolaan Putusan maupun pengelolaan organisasi yang modern, yang di dukung Profesionalitas Sumber Daya Manusia dengan Perubahan Sikap Mental Aparatur.

³ Kepaniteraan Mahkamah Agung RI, Road Map Reformasi Birokrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia 2015-2019 , (Jakarta:Mahkamah Agung RI, 2015), 3.

Beberapa Program unggulan (*Quick Wins*) Mahkamah Agung Tahun 2009 adalah⁴ :

1. Transparansi putusan
2. Pengembangan Teknologi Informasi
3. Pengelolaan PNBPNBP
4. Kode etik hakim
5. Manajemen SDM, khususnya analisa pekerjaan, evaluasi pekerjaan dan sistem remunerasi (dalam hal ini yang dimaksud adalah tunjangan kinerja)

Kemudian dilanjutkan dengan Program unggulan (*Quick Wins*) Mahkamah Agung 2015 – 2019 yang menyangkut :

1. Revolusi Mental/perubahan mental model/perilaku aparatur
2. Restrukturisasi organisasi Mahkamah Agung
3. Pengembangan Teknologi Informasi
4. Penguatan Pengawasan
5. Sumber Daya Manusia Aparatur
6. Peningkatan Pelayanan Publik

Keenam (*Quick Wins*) tersebut merupakan program unggulan yang menjadi target terlaksananya Road Map Mahkamah Agung 2015 – 2019 dalam rangka mewujudkan tatanan perubahan sikap mental sumber daya manusia menjadi sumber daya manusia yang profesional dan mempunyai integritas yang tinggi, organisasi yang tepat ukuran dan tepat fungsi,

⁴ Kepaniteraan Mahkamah Agung RI, Road Map Reformasi Birokrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia 2015-2019 , (Jakarta:Mahkamah Agung RI, 2015), 4.

birokrasi yang efektif dan efisien, e-government, dalam rangka mewujudkan birokrasi yang bersih dan akuntabel, birokrasi yang efektif dan efisien serta pelayanan publik yang berkualitas.⁵

Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya sudah melaksanakan reformasi birokrasi dan Zona Integritas, Pembangunan zona integritas bebas korupsi ini juga telah sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) No 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah. Program reformasi birokrasi ini dilaksanakan secara terstruktur dan massive di seluruh Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya khususnya Pengadilan Negeri Malang, bahkan Pengadilan Negeri Malang sudah mendapatkan sertifikat *ISO-9001* dan akreditasi;

Pemerintah yang baik dan bersih pada umumnya terjadi pada masyarakat yang memiliki kontrol sosial efektif yang merupakan ciri masyarakat demokrasi yang mana kekuasaan pemerintahannya terbatas dan tidak bisa bertindak sewenang-wenang terhadap warga negara termasuk didalamnya melakukan penyalahgunaan wewenang dan korupsi,

⁵ Kepaniteraan Mahkamah Agung RI, Road Map Reformasi Birokrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia 2015-2019 , (Jakarta:Mahkamah Agung RI, 2015), 5.

kolusi, dan nepotisme (KKN). Realitas tersebut mengakibatkan perubahan paradigma hubungan antara pemerintah dan masyarakat yaitu bagaimana melakukan perubahan cara pengelolaan jalannya pemerintahan dan pembangunan disatu sisi dan di sisi yang lain berkaitan dengan berbagai upaya menangani apa yang harus di atur.



FORM ANALISA INDEKS PERSEPSI KORUPSI

PERIODE : Maret 2019
Jumlah kuisioner 137

NO	URAIAN	NILAI					
		Bersih	Cukup Bersih	Kurang Bersih	Tidak Bersih	Nilai Interval	Nilai Interval Konversi IPK
		4	3	2	1		
1	Apakah pelayanan oleh petugas sesuai prosedur dan ketentuan dan tidak dipersulit untuk maksud tertentu? (Manipulasi Peraturan)	89	0	3	45	2,97	74,27
2	Apakah dalam memperoleh layanan pengadilan secara cepat dan mudah selalu diberikan tanpa ada penawaran dari petugas untuk meminta imbalan tertentu? (Penyalahgunaan Jabatan)	108	0	0	29	3,36	84,12
3	Pernahkah dihubungi oleh seseorang (karyawan pengadilan) yang akan membantu dalam pengurusan surat/berkas perkara? (Menjual Pengaruh)	131	2	4	0	3,93	98,18
4	Apakah selalu mudah dalam mendapatkan informasi tentang tarif/biaya baik melalui website ataupun petugas layanan? (Transaksi Biaya)	129	3	0	5	3,87	96,72
5	Apakah selalu membayar sesuai tarif resmi tanpa ada biaya tambahan? (Biaya Tambahan)	102	1	1	33	3,26	81,39
6	Memberikan tanda terima kasih atas layanan yang diterima (meskipun tidak diminta) ? (Hadiah)	123	6	4	4	3,81	95,26
7	Menerima bukti transaksi keuangan/pembayaran yang sah setelah proses pembayaran dilakukan? (Transparasi Biaya)	131	0	1	5	3,88	96,90
8	Pernah mengetahui ada praktek percaloan dalam pengurusan layanan di pengadilan? (Percaloan)	135	1	0	1	3,97	99,27
9	Pernah melihat dan/atau mendengar masih terjadi praktek KKN di pengadilan? (Perbuatan Curang)	131	5	0	1	3,94	98,54
10	Pernah mengurus perkara melalui Hakim/Panitera/Staff pengadilan diluar persidangan? (Transaksi Rahasia)	136	0	0	1	3,98	99,45

Dalam penelitian penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas di Pengadilan Negeri Kota Malang, penulis fokus di area IV (tata laksana) serta area VIII (pelayanan publik) yang di lakukan oleh pihak Pengadilan Negeri Kota Malang. Maka dari itu jika dilihat dari hasil survey Indeks Persepsi Korupsi (IPK) pada bulan maret 2019 di Pengadilan Negeri Kota Malang masih belum optimal, di Pengadilan Negeri Malang terdapat beberapa pengaduan dari masyarakat mengenai oknum Pengadilan Negeri Kota Malang.⁶ Pembangunan reformasi birokrasi dan zona integritas bebas korupsi di Pengadilan Negeri Kota Malang ini pada bulan Maret 2019 tersebut belum sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) No 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah dalam rangka Membangun Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam dan menuangkan kedalam Skripsi dengan judul **“PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI DAN ZONA INTEGRITAS YANG DILAKUKAN PENGADILAN NEGERI**

⁶ <https://pn-malang.go.id/hasil-survey-indeks-persepsi-korupsi/> di akses pada tanggal 19 Maret 2020

MALANG TERHADAP KINERJA DAN PELAYANAN KEPADA MASYARAKAT PERSPEKTIF FIQH SIYĀSAH”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pendahuluan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi faktor penghambat dalam penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas oleh Pengadilan Negeri Malang dalam perspektif *fiqh siyāsh* ?
2. Bagaimanakah upaya Pengadilan Negeri Malang dalam menerapkan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap kinerja serta pelayanan kepada masyarakat?
3. Apa saja yang menjadi factor pendukung dalam penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap peningkatan kinerja dan pelayanan kepada masyarakat oleh Pengadilan Negeri Malang ?

1.3 Batasan Masalah

Batasan masalah pada wilayah penelitian ini, yakni lebih di fokuskan ke pelayanan publik serta tata laksana yang di lakukan oleh pihak Pengadilan Negeri Kota Malang

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada uraian rumusan masalah di atas, maka penulis memiliki tujuan dari membahas dan meneliti beberapa permasalahan diatas, antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor penghambat dalam penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas oleh Pengadilan Negeri Malang dalam perspektif *fiqh siyāsah*.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya Pengadilan Negeri Malang dalam menerapkan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap kinerja serta pelayanan kepada masyarakat.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor pendukung dalam penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap peningkatan kinerja dan pelayanan kepada masyarakat oleh Pengadilan Negeri Malang.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan pada tujuan penelitian yang terurai di atas, manfaat dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat ganda, yakni manfaat praktis dan teoritis:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian dapat memberikan sumbangan terhadap kajian teori administrasi pembangunan pada bidang Reformasi birokrasi dalam penataan pemerintahan yang baik (Good Government).

2. Secara praktis

Dalam hasil penelitian ini di harapkan mampu meberikan:

a. Untuk Pemerintah

Penelitian ini di harapkan dapat membantu pemerintah dalam membuat peraturan yang terdapat di suatu Negara. Serta fenomena pelaksanaan yang terjadi di masyarakat.

b. Untuk Hakim

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi bagi hakim Pengadilan Negeri kota Malang dalam penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas terhadap pelayanan masyarakat.

c. Untuk Masyarakat

Pemahaman tentang penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas agar Birokrasi ini tidak di anggap sebagai sistem layanan publik yang penuh dengan kolusi, korupsi dan nepotisme.

1.6 Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalah pahaman dalam memahami judul dari penelitian ini, maka perlu adanya penjelasan makna dan maksud dari istilah yang ada pada judul penelitian ini, diantaranya:

1. Reformasi Birokrasi adalah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, bersih dari perilaku korupsi kolusi dan nepotisme, mampu melayani

publik secara akuntabel, serta memegang teguh nilai-nilai dasar organisasi dan kode etik perilaku aparatur negara.

2. Zona Integritas (ZI) adalah predikat yang diberikan kepada instansi pemerintah yang pimpinan dan jajarannya mempunyai komitmen untuk mewujudkan Wilayah Bebas Korupsi (WBK) atau Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) melalui reformasi birokrasi, khususnya dalam hal pencegahan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik.
3. Kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya.⁷ Maka dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi atau perusahaan serta mengetahui dampak positif dan negatif dari suatu kebijakan operasional. Kinerja merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi atau instansi.

⁷ Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen sumber daya manusia* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya), 2009

4. Masyarakat adalah sekelompok orang dalam sebuah sistem semi tertutup atau semi terbuka yang sebagian besar interaksinya adalah antara individu-individu yang berada dalam kelompok tersebut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu berisi informasi tentang penelitian yang telah dilakukan peneliti-peneliti sebelumnya, baik dalam bentuk buku atau artikel jurnal yang sudah diterbitkan, disertasi, tesis, atau skripsi yang belum diterbitkan, baik secara substansial maupun metode-metode yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan penelitian guna menghindari duplikasi dan selanjutnya harus dijelaskan atau ditunjukkan keorisinilan penelitian ini serta perbedaannya dengan penelitian-penelitian sebelumnya.⁸

Teori-teori dan temuan-temuan melalui hasil berbagai penelitian terdahulu dirasa sangat perlu dijadikan data pendukung. Penelitian terdahulu yang digunakan sebagai data pendukung adalah penelitian yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Hasil penelitian yang dikaji peneliti dalam penelitian terdahulu ini berasal dari skripsi dan jurnal-jurnal ilmiah. Berikut adalah narasi dari beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Ivan Yusuf Faisal, dengan judul penelitian “Tinjauan Yuridis Perjanjian Kontrak Dan Pelayanan Pasca Diberlakukannya Perpres Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi Pada Taspen

⁸ Tim Penyusun, *Pedoman Penelitian Karya Ilmiah*, (Malang: Fakultas Syari'ah, 2015), 27.

(Persero) Yogyakarta”. Skripsi pada Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah Dan Hukum Tahun 2017. Adapun rumusan masalahnya yaitu Bagaimana keberlangsungan jaminan hari tua dalam perjanjian antara Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan PT Taspen (Persero) cabang Yogyakarta pasca berlakunya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang reformasi birokrasi? Dan Bagaimanakah praktik reformasi birokrasi di PT Taspen (Persero) cabang Yogyakarta pasca berlakunya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010?. Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis-empiris. Lokasi penelitian ini dilakukan di PT Taspen (Persero) cabang Yogyakarta. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu dengan cara wawancara dan pengujian terhadap data primer dan sekunder. Berdasarkan hasil dari penelitian, sejak diberlakukannya Perpres Nomor 81 Tahun mengenai reformasi birokrasi secara menyeluruh, PT Taspen Yogyakarta melakukan begitu banyak perbaikan keluar maupun ke dalam demi membaiknya pelayanan kepada nasabah. Perbaikan dalam hal pelayanan ini meliputi pendekatan jangkauan dan kemudahan bagi pensiunan yang tentu saja berusia tua dan memiliki keterbatasan tenaga. Perbaikan ini sejalan dengan semangat Perpres Nomor 81 Tahun 2010 yang mengedepankan kemudahan dan kecepatan akses layanan. Seringnya terjadi perubahan ketentuan semenjak

PNS menandatangani kesepakatan menjadi nasabah Taspen hingga pensiun, tentu menjadi masalah tersendiri karena boleh jadi perubahan tersebut akan berujung pada terjadinya wanprestasi dari pihak PT Taspen Persero karena terjadi perubahan aturan dan ketentuan yang sebenarnya dibenarkan dan diizinkan oleh Undang-Undang karena pun perjanjian ini merupakan kesepakatan bersegi satu, sehingga memicu berubahnya kesepakatan antara apa yang ditandatangani dahulu dengan apa yang didapat ketika pensiun, sekalipun hal tersebut belum pernah terjadi sebelumnya. Namun dengan hadirnya Perpres Nomor 81 Tahun 2010 mengenai grand design reformasi birokrasi ini, sebagaimana yang telah dibahas dalam bab sebelumnya, bahwa kesepakatan antara kedua belah pihak justru mengalami peningkatan layanan yang sebenarnya bermuara pada meningkatnya prestasi dalam perjanjian antara kedua belah pihak.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Hendry Syahril dengan judul “Desain Reformasi Birokrasi Dan Relevansinya Dengan Pelaksanaan Good Governance (Studi Implementasi Kebijakan Reformasi Birokrasi Di Kementerian Bumn Ri)”. Skripsi Pada Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang Tahun 2015. Rumusan Masalah pada Skripsi ini yaitu Apa saja kebijakan Reformasi Birokrasi di Kementerian BUMN Tahun

2010-2013?, Bagaimana implementasi kebijakan Reformasi Birokrasi di Kementerian BUMN RI Tahun 2010-2013?, Bagaimana strategi percepatan Reformasi Birokrasi guna mewujudkan good governance di Kementerian BUMN?. Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah normatif. Hasil penelitian menunjukkan: Kebijakan Reformasi Birokrasi di Kementerian BUMN sebagian telah dibuat dan sebagian dalam proses penyusunan dan yang telah dibuat mulai dilaksanakan bertahap dimulai dari perubahan pola pikir kepada stakeholder dan shareholder dalam Kementerian BUMN, implementasi Kebijakan Reformasi Birokrasi di Kementerian BUMN RI Tahun 2010-2013 telah banyak mengalami perubahan bertahap dengan membentuk Tim RB dan menjadikannya sebagai bentuk pengawasan yang independent yang mana laporan langsung diberikan kepada Kementerian Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan menghasilkan 8 bentuk fokus perubahan dimulai dengan adanya sosialisasi secara aktif dan pasif serta masiv, strategi percepatan Reformasi Birokrasi guna mewujudkan good governance di Kementerian BUMN telah bentuk 2 cara yaitu strategi perubahan manajemen dan strategi komunikasi dan kedua hal ini membentuk satu pola yang berakhir pada pencapaian good governance.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Tri widarti, dengan judul “*Penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi Dan Wilayah Birokrasi Bersih Dan Melayani Di Pemerintah Kota Yogyakarta*”. Skripsi pada Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta pada tahun 2018. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah *Bagaimana penerapan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih dan melayani di pemerintah Kota Yogyakarta?*, *Bagaimana efektivitas penerapan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih dan melayani terhadap pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik di pemerintah Kota Yogyakarta?*. Jenis penelitian ini adalah empiris, lokasi penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kota Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan metode silogisme dengan pola pikir deduktif. Teknik pengumpulan data dengan studi kepustakaan dan wawancara. Penelitian ini menjelaskan dan mengkaji permasalahan terkait penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK/WBBM) di pemerintah Kota Yogyakarta beserta dengan efektivitasnya dalam memberantas korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik di lingkungan pemerintah Kota Yogyakarta. Berdasarkan hasil dari penelitian, *Pencanangan pembangunan Zona Integritas di instansi daerah dapat dilakukan oleh kabupaten/kota bersama-sama dalam satu provinsi dan dilaksanakan secara terbuka dan dipublikasikan secara luas dengan maksud agar semua pihak termasuk masyarakat dapat memantau, mengawal, mengawasi dan berperan serta dalam program kegiatan reformasi birokrasi, khususnya di bidang pencegahan publik. korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan*

publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kualitas dan inovasi pelayanan publik pada masing-masing instansi pemerintah secara berkala sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat juga untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara pelayanan publik dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan menjadikan keluhan masyarakat sebagai sarana untuk melakukan perbaikan pelayanan publik.

**Tabel Orisinalitas Penelitian
Persamaan dan Perbedaan Dengan Penelitian Sebelumnya**

No	Nama/Tahun/ Perguruan tinggi	Judul	Isu Hukum	Persamaan	Perbedaan	Unsur pembaharuan	Manfaat
1	Ivan Yusuf Faisal /2017/ Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	Desain Reformasi Birokrasi Dan Relevansi nya Dengan Pelaksana an Good Governanc e (Studi Implement asi Kebijakan Reformasi Birokrasi Di Kementeri an Bum Ri)	1. Bagaimana keberlangs ngan jaminan hari tua dalam perjanjian antara Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan PT Taspen (Persero) cabang Yogyakarta pasca berlakunya	Sama-sama membahas mengenai Reformasi Birokrasi	Dasar hukum atau peraturan yang digunakan dan lokasi penelitian	Aturan hukum yang jelas mengenai reformasi birokrasi dan pelayanan publik membuat pelaksanaann ya lebih terarah dan jelas dalam memberikan pelayanan yang maksimal	Supaya sistem reformasi birokrasi ini dapat berjalan dengan baik serta dapat mewujudkan suatu pelayanan yang memuaskan untuk masyarakat

			<p>Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang reformasi birokrasi?</p> <p>2. Bagaimanakah praktik reformasi birokrasi di PT Taspen (Persero) cabang Yogyakarta pasca berlakunya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010?</p>			dengan kontrol ketat dan terstruktur	
2	Hendry Syahril/2015 / Universitas Negeri Semarang	Desain Reformasi Birokrasi Dan Relevansinya Dengan Pelaksanaan Good Governance (Studi Implement	<p>1. Apa saja kebijakan Reformasi Birokrasi di Kementerian BUMN Tahun 2010-2013?</p> <p>2. Bagaimana</p>	Sama-sama membahas mengenai Reformasi Birokrasi	penelitian peneliti berbeda dengan yang ada di penelitian terdahulu, dimana	Strategi percepatan Reformasi Birokrasi guna mewujudkan good governance di Kementerian	Menjadi bahan evaluasi terkait kebijakan Reformasi Birokrasi terhadap peningkatan

		asi Kebijakan Reformasi Birokrasi Di Kementerian BumN Ri)	implementasi kebijakan Reformasi Birokrasi di Kementerian BUMN RI Tahun 2010-2013? 3. Bagaimana strategi percepatan Reformasi Birokrasi guna mewujudkan good governance di Kementerian BUMN?		objek yang diteliti yaitu di Pengadilan Negeri , sementara yang telah diteliti dalam penelitian terdahuludi Kementerian BUMN RI	BUMN telah bentuk 2 cara yaitu strategi perubahan manajemen dan strategi komunikasi dan kedua hal ini membentuk satu pola yang berakhir pada pencapaian good governance.	kinerja dan pelayanan kepada masyarakat
3	Tri widarti /2018/Universitas Sebelas Maret Surakarta	<i>Penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi Dan Wilayah Birokrasi Bersih Dan</i>	1. Bagaimana penerapan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih dan melayani di	Sama-sama membahas tentang zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih	penelitian peneliti berbeda dengan yang ada di penelitian terdahulu, dimana objek yang diteliti oleh	Adanya persyaratan bahwa calon unit kerja Zona Integritas harus setingkat Eselon I sampai Eselon III,	Supaya masyarakat memahami terkait program penerapan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan

		<p><i>Melayani Di Pemerintah Kota Yogyakarta</i></p>	<p><i>pemerintah Kota Yogyakarta?</i></p> <p>2. Bagaimana efektivitas penerapan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih dan melayani terhadap pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik di pemerintah Kota Yogyakarta?</p>	<p><i>melayani</i></p>	<p>peneliti yaitu di Pengadilan Negeri sedangkan objek yang di teliti oleh peneliti terdahulu yaitu Pemerintah Kota Yogyakarta</p>	<p>secara strategis melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, telah berhasil melaksanakan program Reformasi Birokrasi, dan mengelola sumber dana yang cukup besar menjadikan Perangkat Daerah yang tidak memenuhi kriteria tersebut karena mempunyai tugas pokok dan fungsi yang berbeda-beda tidak akan bisa menjadi Zona Integritas dan</p>	<p>birokrasi bersih melayani sebagai usur dari penerapan reformasi birokrasi pada instansi pemerintah daerah.</p>
--	--	--	--	------------------------	--	---	---

						unit kerja Zona Integritas tidak akan bertambah.	
--	--	--	--	--	--	--	--

2.2 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

1. Teori Fiqh Siyâsah

1.1 Pengertian Fiqh Siyâsah

Fiqih siyâsah (Siyâsah syar'iyah) Kata siyâsah yang merupakan bentuk masdar atau kata benda abstrak dari kata sasa, (س - يسو س - سيا سة) سا (memiliki banyak makna yaitu mengemudi, mengendalikan, pengendali, cara pengendalian.⁹ Sasa juga berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuat kebijakan. Selain itu, siyâsah juga dapat diartikan administrasi dan manajemen.¹⁰

Secara termonologi, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa Siyâsah adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Sementara Louis Ma'luf memberikan batasan bahwa Siyâsah adalah membuat maslahat manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatan. Sedangkan Ibn Manzhur mendefinisikan Siyâsah sebagai

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 3.

¹⁰ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 74.

mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.¹¹ Sedangkan di dalam Al-Munjid disebutkan, siyâsah adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. Siyâsah juga berarti ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan atas dasar keadilan dan istiqomah.¹²

Berdasarkan beberapa arti di atas, maka tidak keliru jika dikatakan bahwa siyâsah berarti penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan. Karena dalam penyelenggaraan negara itu sudah pasti ada unsur mengendalikan, mengatur, memerintah, mengurus, mengelolah, melaksanakan administrasi, dan membuat kebijaksanaan dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat.¹³ Siyâsah yang didasarkan pada Al-Qur'an dan Hadis Nabi dikenal dengan istilah Siyâsah syar'iyah yakni Siyâsah yang dihasilkan oleh pemikiran manusia yang berdasarkan etika, agama, dan moral dengan memperhatikan prinsip-prinsip umum syari'at dalam mengatur hidup manusia bermasyarakat dan bernegara. Siyâsah syar'iyah disebut juga politik ketatanegaraan yang bersifat syar'i.¹⁴

¹¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 4.

¹² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 4.

¹³ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 75.

¹⁴ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 76.

Objek kajian fiqh siyâsah meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan antar warga negara dengan lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan lembaga negara, baik hubungan yang bersifat intern suatu negara maupun hubungan yang bersifat ekstern antar negara, dalam berbagai bidang kehidupan. Dari pemahaman seperti itu, tampak bahwa kajian siyâsah memusatkan perhatian pada aspek pengaturan.

Secara garis besar maka objeknya menjadi, pertama, peraturan dan perundang-undangan, kedua, pengorganisasian dan pengaturan kemaslahatan, dan ketiga, hubungan antar penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam mencapai tujuan negara. Metode yang digunakan dalam membahas Fiqh siyâsah tidak berbeda dengan metode yang digunakan dalam membahas Fiqh lain, dalam Fiqh siyâsah juga menggunakan Ilmu Ushul Fiqh dan Qowaid fiqh.

Secara umum, metode yang digunakan adalah al-ijma', al-Qiyas, al-Mashlahah al-Mursalah, Sadd al-Dzari'ah dan Fath al-Dzari'ah, al-'Adah, al-Istihsan dan Kaidah-kaidah kulliyah fiqhiyah. Adapun perinciannya sebagai berikut:¹⁵

- Al-Ijma'

Al-Ijma' merupakan kesepakatan (konsensus) para fuqaha (ahli fiqh) dalam satu kasus. Misalnya pada masa khalifah Umar ra. Dalam mengatur pemerintahannya Umar ra melakukan musyawarah maupun

¹⁵ Wahbah al-Zuhaylî, al-Fiqh al-Islâmî wa Adillatuh, (Damascus: Dar al-Fikr, 2004), 54.

koordinasi dengan para tokoh pada saat itu. Hal-hal baru seperti membuat peradilan pidana-perdata, menggaji tentara, administrasi negara dll, disepakati oleh sahabat-sahabat besar saat itu. Bahkan Umar ra mengintruksikan untuk shalat tarawih jama'ah 20 raka'at di masjid, merupakan keberaniannya yang tidak diprotes oleh sahabat lain. Hal ini dapat disebut ijma' sukuti.

- Al-Qiyas

Dalam fiqh siyâsah, qiyas digunakan untuk mencari umum al-ma'na atau Ilat hukum. Dengan qiyas, masalah dapat diterapkan dalam masalah lain pada masa dan tempat berbeda jika masalah-masalah yang disebutkan terakhir mempunyai ilat hukum yang sama.

- Al-Mashlahah al-Mursalah

Al-mashlahah artinya mencari kepentingan hidup manusia dan mursalah adalah sesuatu yang tidak ada ketentuan nash al-Qur'an dan al-Sunah yang menguatkan atau membatalkan. Al-mashlahah al-mursalah adalah pertimbangan penetapan menuju masalah yang harus didasarkan dan tidak bisa tidak dengan (استقراء) hasil penelitian yang cermat dan akurat.

- Sadd al-Dzari'ah dan Fath al-Dzari'ah.

Sadd al-Dzari'ah adalah upaya pengendalian masyarakat menghindari kemafsadatan dan Fath al-Dzari'ah adalah upaya perekayasaan masyarakat mencapai kemaslahatan. Sadd al-Dzari'ah dan Fath al-Dzari'ah adalah "alat" dan bukan "tujuan", contohnya ialah

pelaksanaan jam malam, larangan membawa senjata dan peraturan kependidikan. Pengendalian dan perekayasaan berdasar sadd al-dzari'ah dan fath al-dzari'ah dapat diubah atau dikuatkan sesuai situasi. Dalam hal Sadd al-Dzari'ah dan Fath alDzari'ah berlaku kaidah :

- Al-'Adah

Kata Al-'Adah disebut juga Urf. al-'Adah terdiri dua macam, yaitu : al-'adah al sholihah yaitu adat yang tidak menyalahi syara' dan al-'adah alfasidah yaitu adat yang bertentangan syara'.

- Al-Istihsan Al-Istihsan

secara sederhana dapat diartikan sebagai berpaling dari ketetapan dalil khusus kepada ketetapan dalam umum. Dengan kata lain berpindah menuju dalil yang lebih kuat atau membandingkan dalil dengan dalil lain dalam menetapkan hukum. Contoh menurut al-Sunnah tanah wakaf tidak boleh dialihkan kepemilikannya dengan dijual atau diwariskan, tapi jika tanah ini tidak difungsikan sesuai tujuan wakaf, ini berarti mubazir. AlQur'an melarang perbuatan mubazir, untuk kasus ini maka diterapkan istihsan untuk mengefektifkan tanah tersebut sesuai tujuan wakaf.

- Kaidah-Kaidah Kulliyah Fiqhiyah

Kaidah-kaidah kulliyah fiqhiyah adalah sebagai teori ulama yang banyak digunakan untuk melihat ketetapan pelaksanaan fiqh siyâsah. Kaidah-kaidah itu bersifat umum. Oleh karena itu, dalam

penggunaannya, perlu memperhatikan pengecualian dan syarat-syarat tertentu.

1.2 Kedudukan Fiqih Siyâsah (Siyâsah syar'iyah)

Berdasarkan pembahasan pengertian fiqh siyâsah (Siyâsah Syar'iyah) di dalam hukum Islam, perlulah untuk diketahui dulu sistematika hukum Islam secara umum. Dengan diketahui sistematika hukum Islam, maka dapatlah difahami kedudukan fiqh siyâsah 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 antara sesama manusia 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.¹⁶

Syari'at adalah ketentuan-ketentuan hukum yang tegas 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-dalilnya yang

¹⁶ Yusdani, *Fiqh Politik Muslim Doktrin Sejarah dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Amara Books, 2011), 21.

rinci dan fiqih adalah hasil dari ijtihad dan pemahaman ulama terhadap dalil-dalil hukum terutama Al-Qur'an dan Hadis. Fiqih siyâsah atau siyâsah syar'iyah 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. Fiqih siyâsah atau siyâsah syar'iyah berarti politik menurut ajaran syari'at. Dalam bidang ini dibahas tentang ketatanegaraan dalam ajaran Islam. Siyâsah syar'iyah atau fiqih siyâsah lebih terbuka (dinamis) dari pada fiqih dalam menerima perkembangan dan perbedaan pendapat. Perbedaan kondisi dan perkembangan zaman berpengaruh besar terhadap Siyâsah Syar'iyah.¹⁷ Dalam fiqih siyâsah pemerintah bisa menetapkan suatu hukum yang secara tegas tidak diatur oleh nash, tetapi berdasarkan kemaslahatan dibutuhkan oleh manusia.

Dapat disimpulkan bahwa fiqh Siyâsah mempunyai kedudukan penting 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 negara lain umumnya. Pemerintah membutuhkan siyâsah syar'iyah. Tanpa politik hukum pemerintah boleh jadi akan sulit mengembangkan potensi yang mereka miliki. fiqih siyâsah (siyâsah syar'iyah) juga dapat menjamin umat Islam dari hal-hal yang bisa

¹⁷ Yusdani, *Fiqh Politik Muslim Doktrin Sejarah dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Amara Books, 2011), 22.

merugikan dirinya. Fiqih siyâsah dapat di ibarakan sebagai akar sebuah pohon yang menopang batang, ranting, dahan dan daun, sehingga menghasilkan buah yang dapat dinikmati oleh umat Islam.¹⁸

1.3 Cakupan Fiqih siyâsah

Berdasarkan pembahasan sebelumnya diperoleh penjelasan bahwa fiqih siyâsah adalah bagian dari fiqih. Kata siyâsah pada awalnya memiliki banyak arti, sebagaimana telah disebutkan di atas. Namun kemudian digunakan secara spesifik untuk menunjuk pada masalah negara dan pemerintahan, karena pada penyelenggaraan negara dan pemerintahan itu tersirat beberapa arti yang terkandung dalam kata siyâsah seperti mengendalikan, mengatur memerintah, mengurus, mengelolah, melaksanakan administrasi, dan membuat kebijaksanaan. siyâsah syar'iyah berarti penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berdasarkan syari'ah. Dengan demikian, objek kajian siyâsah syar'iyah adalah semua hal yang berkenaan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berdasarkan syariat Islam.¹⁹

Para ulama berbeda pendapat dalam menentukan ruang lingkup kajian fiqih siyâsah (siyâsah syar'iyah) diantaranya ada yang menetapkan lima bidang. Namun ada pula yang menetapkannya kepada empat atau tiga bidang pembahasan. Bahkan ada sebagian ulama yang membagi ruang

¹⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 12.

¹⁹ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 81.

lingkup kajian fiqh siyâsah menjadi delapan bidang. Tapi perbedaan ini semua sebenarnya tidak terlalu prinsip, karena hanya bersifat teknis.²⁰

T. M. Hasbi Ash Shiddieqy sebagaimana yang dikutip dalam bukunya Muhammad Iqbal, membagi ruang lingkup fiqh siyâsah menjadi delapan bidang, delapan bidang sebagai berikut; kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan (Siyâsah Dusturiyyah Syar'iyah), kebijaksanaan tentang penetapan hukum (Siyâsah Tasyri'iyah Syar'iyah), kebijaksanaan peradilan (Siyâsah Qadha'iyah Syar'iyah), kebijaksanaan ekonomi dan moneter (Siyâsah Mâliyyah Syar'iyah), kebijaksanaan administrasi negara (Siyâsah Idariyyah Syar'iyah), kebijaksanaan hubungan luar negeri atau internasional (Siyâsah Dauliyyah/Siyâsah Kharijiyyah Syar'iyah), politik pelaksanaan undang-undang (Siyâsah Tanfidziyyah Syar'iyah), politik peperangan (Siyâsah Harbiyyah Syar'iyah).²¹

Sementara menurut Al-Mawardi, ruang lingkup kajian fiqh Siyâsah (Siyâsah Syar'iyah) mencakup kebijaksanaan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (Siyâsah Dusturiyyah), ekonomi dan moneter (Siyâsah Mâliyyah), peradilan (Siyâsah Qadha'iyah), hukum perang (Siyâsah Harbiyyah), dan administrasi negara (Siyâsah `Idariyyah). Sedangkan Ibnu Taimiyah meringkasnya menjadi empat bidang kajian, yaitu peradilan, administrasi negara, moneter serta hubungan internasional.

²⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 13.

²¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 13.

Abdul Wahhab Khallaf membagi ruang lingkup kajian fiqh siyâsah (siyâsah syar'iyah) menjadi tiga bidang kajian yaitu peradilan, hubungan internasional dan keuangan Negara.²²

Penjelasan singkat tentang cakupan pembahasan fiqh siyâsah (siyâsah syar'iyah) di atas dapat dipahami bahwa pembahasan pokok fiqh siyâsah meliputi berbagai bidang yang terkait erat dengan masalah politik dan kenegaraan. Bidang-bidang tersebut antara lain adalah masalah dusturiah yang mencangkup siyâsah penetapan hukum, siyâsah peradilan, siyâsah administrasi dan siyâsah penerapan hukum. Siyâsah dusturyyah adalah siyâsah yang berkaitan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan, batas kekuasaan pemerintahan, cara pemilihan kepala negara, hubungan penguasa rakyat. Dengan kata lain siyâsah dusturyyah membahas tentang sistem politik hukum menurut ajaran Islam, politik perundang-undangan, lembaga legeslatif, lembaga yudikatif dan birokrasi atau eksekutif.²³

Selain bidang siyâsah dusturyyah. Pembahasan fiqh siyâsah (siyâsah syar'iyah) adalah Siyâsah Dauliyah/Kharijiyyah, yaitu Siyâsah yang berhubungan dengan pengaturan hubungan antar suatu negara dengan negara lain, tata cara pergaulan hubungan antar warga negara, baik dalam situasi perang maupun damai. Termasuk pula di dalam pembahasan fiqh Siyâsah adalah Siyâsah Maliyyah dan Siyâsah Harbiyyah. Siyâsah

²² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 13.

²³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 13.

Maliyyah yaitu siyâsah yang mengatur sumber-sumber keuangan negara. Sedangkan Siyâsah Harbiyyah, yaitu siyâsah yang mengatur tentang peperangan dan aspek-aspek lain yang berhubungan dengan hal tersebut.²⁴

Berdasarkan beberapa jenis fiqh siyâsah, maka secara spesifik fiqh siyâsah yang digunakan yakni Siyâsah Dauliyyah/Kharijiyyah. Siyâsah Dauliyyah merupakan dalam lingkup kajian Ketatanegaraan islam, yang mana merupakan kajian akademik mengenai kekuasaan dan keteraturan masyarakat dalam perspektif agama islam yang mencakup hukum, dogma, tradisi, sejarah dan pemikiran tokoh. Termasuk juga di dalam ketatanegaraan islam mengenai perang untuk menjaga kedaulatan wilayah. Istilah perang banyak yang menyamakannya dengan seruan jihad.²⁵

Bidang-bidang Siyâsah Syar'iyah bukan harga mati yang tak dapat ditawar-tawar. Bidang-bidang Siyâsah Syar'iyah dapat berbeda-beda antara satu negara Islam dengan negara Islam lainnya dan dapat berkembang seiring dengan perkembangan zaman. Faktor-faktor lain yang memungkinkan adanya perbedaan dan perkembangan Siyâsah Syar'iyah itu antara lain; perbedaan orientasi politik, latar belakang budaya, tingkat pendidikan, dan sejarah perkembangan Islam itu sendiri di negara masing-masing. Dalam arti kata tidak ada aturan baku yang mengatur ruang lingkup sari Siyâsah Syar'iyah.²⁶

²⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 14.

²⁵ Juhaya S Praja, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2010), 13.

²⁶ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 82.

1.4 Kriteria Fiqih siyâsah

Suatu kebijakan politik yang dikeluarkan pemegang kekuasaan harus sesuai dengan semangat syari'at. Kebijakan politik yang dikeluarkan kekuasaan disebut *Siyâsah wad'iyah* (sumber-sumber hukum Islam yang tidak berasal dari wahyu). Namun *Siyâsah wad'iyah* harus tetap diseleksi dan diukur dengan kerangka wahyu, kalau ternyata bertentangan atau tidak sejalan dengan semangat wahyu. Maka kebijakan politik yang dibuat tersebut tidak dapat dikatakan sebagai *Siyâsah Syar'iyah* dan tidak boleh diikuti, sebagaimana ditegaskan dalam sabda Rasulullah Saw. *La tha'ata li makhluqin fi ma'siyatillah* (Tidak ada ketaatan makhluk dalam hal melakukan maksiat kepada Allah). Sebaliknya, kalau sesuai semangat kemaslahatan dan jiwa syar'iat maka kebijakan dan peraturan perundangundangan yang ditetapkan oleh penguasa tersebut wajib dipatuhi dan diikuti. Hal ini sesuai dengan firman Allah (QS.an-Nisa, 4:59) yang artinya "Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya".²⁷

²⁷ Departemen Agama, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, (Bandung: Al Hikmah, 2007), 87.

Suatu kebijakan politik yang dikeluarkan oleh pemegang kekuasaan harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:²⁸

- a. Sesuai dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam
- b. Meletakkan persamaan (al-musyawah) kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan
- c. Tidak memberatkan masyarakat yang akan melaksanakannya
- d. Menciptakan rasa keadilan dalam masyarakat
- e. Menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudharatan

Selain kriteria di atas hukum Islam memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dengan karakteristik sistem hukum lain yang berlaku di dunia. Perbedaan karakteristik ini disebabkan karena hukum Islam berasal langsung dari Allah, bukan dari buatan manusia, dimana semua itu tidak luput dari kepentingan individu dan hawa nafsu pembuatan hukum tersebut. Salah satu contoh karakteristik hukum Islam adalah menyedikitkan beban agar hukum yang ditetapkan oleh Allah dapat dilaksanakan oleh manusia agar dapat tercapai kebahagiaan dalam hidupnya.

Sementara menurut Yusuf Al-Qadharawi sebagaimana yang dikutip dalam bukunya Abdul manan, berpendapat bahwa karakteristik hukum Islam ada sepuluh, yaitu:²⁹

²⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 7.

²⁹ Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), 64.

- a. Hukum Islam itu memudahkan dan menghilangkan kesulitan
- b. Memerhatikan tahapan masa atau berangsur-angsur Turun dari nilai ideal menuju realita dalam situasi darurat. Segala hal yang merugikan atau kesengsaraan umat harus dilenyapkan dan dihilangkan
- c. Kemudharatan tidak boleh dihilangkan dengan kemudharatan.
- d. Kemudharatan yang bersifat khusus digunakan untuk kemudharatan yang bersifat umum
- e. Kemudharatan yang ringan digunakan untuk menolak kemudharatan yang berat
- f. Keadaan terpaksa memudahkan perbuatan atau tindakan yang terlarang
- g. Apa yang dibolehkan karena terpaksa, diukur menurut ukuran yang diperlukan
- h. Menutup sumber kerusakan didahulukan atas mendatangkan kemaslahatan

1.5 Prinsip-prinsip Siyâsah Syar'iyah

Prinsip-prinsip pemerintahan Islam adalah kebenaran yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintah dalam perspektif Islam. Prinsip dari pemerintahan Islam sebagaimana yang dirumuskan

Muhammad Tahrir Azhary ada sembilan (9) prinsip, adapun prinsip tersebut sebagai berikut:³⁰

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah
- b. Prinsip musyawarah
- c. Prinsip perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia
- d. Prinsip persamaan
- e. Prinsip ketaatan rakyat
- f. Prinsip keadilan
- g. Prinsip peradilan bebas
- h. Prinsip perdamaian
- i. Prinsip kesejahteraan.

1.6 Fiqh siyâsah terhadap penerapan reformasi birokrasi

Tujuan reformasi birokrasi adalah menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Untuk menciptakan reformasi birokrasi maka perlu menerapkan fiqh siyâsah supaya dapat merealisasikan kebutuhan manusia dalam bernegara, bermasyarakat, termasuk dalam pemerintahan.

Dengan demikian fikih siyâsah adalah ilmu tata negara Islam secara spesifik membahas seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan

³⁰ Jimmly Ash Shidiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 308.

hukum, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dijalannya. Fikih siyâsah menempatkan hasil temuan manusia dalam bidang hukum pada kedudukan yang tinggi dan sangat bernilai. Setiap peraturan yang secara resmi ditetapkan oleh negara dan tidak bertentangan dengan ajaran agama wajib dipenuhi sepenuh hati. Hal ini sejalan dengan Firman Allah swt dalam Surah an-Nisa' ayat 59, yaitu:

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

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”*.

Jika ditinjau dari sumber pembentukannya, maka dikenal dua jenis siyâsah yaitu siyâsah syar'iyah dan siyâsah wadh'iyyah. Siyâsah syar'iyah yaitu siyâsah dalam proses penyusunannya memperlihatkan norma dan etika agama, sedang siyâsah wadh'iyyah yaitu siyâsah yang dihasilkan oleh produk pemikiran manusia semata yang dalam proses penyusunannya tidak memperhatikan norma dan etika agama. Sumber siyâsah syar'iyah ada dua macam yaitu sumber dari atas adalah wahyu dan sumber dari

bawah adalah manusia sendiri serta lingkungannya. Sedang siyâsah wadh'iyah hanya memiliki sumber dari bawah saja yaitu manusia sendiri dan lingkungannya.

Setiap produk siyâsah syar'iyah pasti Islami, sedangkan siyâsah wadh'iyah boleh jadi bertentangan dengan ajaran Islam karena dalam proses penyusunannya tidak lebih dulu merujuk pada ajaran dan norma agama. Namun demikian, tidak berarti siyâsah wadh'iyah tidak Islami. Siyâsah wadh'iyah dapat bernilai Islami atau dapat dikategorikan sebagai siyâsah syar'iyah apabila memenuhi enam macam kriteria, yaitu:

1. Isinya sesuai atau sejalan dan tidak bertentangan dengan syariah Islam.
2. Meletakkan persamaan kedudukan manusia didepan hukum dan pemerintahan.
3. Tidak memberatkan masyarakat.
4. Menegakkan keadilan.
5. Dapat mewujudkan kemaslahatan dan mampu menjauhkan kemudharatan.
6. Prosedur pembentukannya melalui musyawarah

Fikih siyâsah dipandang sebagai proses yang tidak pernah selesai karena senantiasa terlibat dengan pergumulan sosial dan budaya dan pemecahan atas berbagai persoalan lebih bersifat kontekstual, sehingga gejala fikih siyâsah menampakkan diri dalam sosok yang beragam sesuai dengan perbedaan waktu dan tempat. Namun demikian, fikih siyâsah

tidak serta merta menjadi nisbi (relatif) karena memiliki kemutlakkan. Paling tidak, terkait kemestian untuk selalu mewujudkan keadilan, rahmat, kemaslahatan, dan hikmah.

Abd al-Wahhab Khallaf mengartikan bahwa *siyâsah syar'iyah* adalah kewenangan pemerintah untuk melakukan kebijakan yang dikehendaki kemaslahatan melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu. Yusuf al-Qardhawi berpendapat bahwa *siyâsah syar'iyah* merupakan salah satu cabang fikih yang membahas hubungan individu dengan negara yang diatur dalam sistem ketatanegaraan, sistem keuangan, sistem pemerintahan, dan sistem hubungan internasional.

Siyâsah syar'iyah lebih terbuka dalam menerima perkembangan dan pendapat-pendapat. Perbedaan kondisi dan perkembangan zaman berpengaruh besar terhadap *siyâsah syar'iyah*. Musyawarah yang dilihat dari prinsip-prinsipnya adalah syariat, dilihat dari pemahaman (fiqh) berbeda-beda dan dilihat dari kebijakan umara untuk mengatur rincian dan pelaksanaan musyawarah pasti lebih berbeda-beda lagi dalam setiap kondisi, baik karena pengaruh kondisi tempat dan zaman maupun karena kecenderungan dan kemampuan yang menyusun dan melaksanakannya.³¹

fiqh *siyâsah syar'iyah* telah dilaksanakan oleh Rasulullah SAW, dalam mengatur dan mengarahkan umatnya tatanan sosial budaya yang

³¹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012),15.

diridhai Allah SWT. Fakta serupa itu, terutama, tampak setelah Rasulullah SAW melakukan hijrah dari Mekah ke Madinah.

Meskipun demikian, bukan berarti bahwa fakta yang sama tidak ditemukan ketika Rasulullah SAW masih tinggal di Mekah. Sebagaimana dituturkan oleh beberapa sarjana muslim (seperti: Yusuf Musa, Abd Al-Qadir awdah, dan Abd al-Karim Zaydan), pada masa itu Rasulullah lebih memutuskan perhatian atas “perencanaan” dari “Pelaksanaan” hal-hal yang berhubungan dengan fiqh siyâsah syar’iyyah.

Muhammad Yusuf dan Abd Qadir Zaydan menjelaskan bahwa peristiwa bay’at al-aqabah, yaitu perjanjian antara Rasulullah SAW dengan penduduk Yastrib yang terdiri dari suku Aws dan Khajraj, baik perjanjian pertama maupun perjanjian kedua, merupakan bukti tahap awal pelaksanaan fiqh siyâsah syar’iyyah.

Dalam kedudukannya sebagai kepala negara, kebijakan Rasulullah SAW. Salah satu contoh pelaksanaan fiqh siyâsah syar’iyyah adalah kebijakan Rasulullah SAW. Berkenaan dengan persaudaraan intern kaum muslimin, yaitu antara kelompok Muhajirin dengan Anshar. Kebijakan ini merupakan perwujudan dalil kulliy, yaitu al-ukhuwah al-Islamiyyah.

Contoh lainnya adalah perjanjian ekstern antara komunitas muslim dengan komunitas non muslim. Sekalipun kendali kekuasaan dipegang oleh komunitas muslim dalam hal ini Rasulullah SAW, namun perjanjian dibuat tidak mengganggu keyakinan komunitas non muslim. Hal ini

tercipta karena Rasulullah SAW mendasarkan kebijakannya atas prinsip al-ukhuwah Islamiyah dan al-ukhuwah al-Insaniyyah merupakan pola interaksi antar penduduk negara dan kota Madinah, baik hubungan antara muslim dengan muslim atau muslim dengan non muslim.

Di masa Khulafa al-Rasyidin reformasi birokrasi berlaku setelah wafat Rasulullah SAW yang di hadapi kaum muslimin adalah suksesi politik, sebagaimana Rasulullah tidak menentukan siapa yang akan mengantikannya dan bagaimana mekanisme pengantian itu dilakukan. Abu Bakar ditetapkan berdasarkan “pemilihan suatu musyawarah terbuka”, Umar bin al-Khattab ditetapkan berdasarkan “pemilihan kepala negara pendahulunya”, Usman bin al-Affan ditetapkan berdasarkan “pemilihan dalam suatu dewan formatur” dan Ali bin Ali Thalib ditetapkan berdasarkan “pemilihan melalui musyawarah terbuka”.

Kenyataan demikian dimungkinkan oleh perubahan sosial budaya dan demikian menampilkan karakter siyâsah yang berbeda dari waktu ke waktu dan tempat ke tempat dengan berbagai aspek dihadapi oleh para Khalifah al-Rasyidin dalam mengendalikan dan mengarahkan masyarakat Islam.³²

Pengendalian kaum muslimin dipegang oleh sahabat Abu Bakar. Pada masa ini timbul persoalan-persoalan yang tidak timbul pada masa Nabi. Oleh karena itu, terdapat beberapa pemecahan masalah yang diambil oleh Abu Bakar yang mengambil kebijakan menentang

³² Djazuli, Fiqh Siyasah, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), Cet. Pertama, 20-22.

kelompok masyarakat yang enggan mengeluarkan zakat karena zakat hanya wajib dikeluarkan pada waktu Rasulullah masih hidup.

Allah SWT berfirman :

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

Artinya: *ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. dan Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui. (QS.At Taubah: 103)*

Mereka beralasan bahwa bentuk amr (perintah) pada ayat ini ditujukan hanya kepada Rasul, sehingga Rasulullah wafat tidak ada kewajiban zakat. Atas saran Umar Bin Khattab, manfaat kebijakan Khalifah Abu Bakar membukukan Al-Quran agar tidak bercampur dengan hadis Nabi masih terasakan hingga sekarang. Setidaknya umat Islam mengetahui Al-Quran diwahyukan Allah SWT kepada Rasulullah SAW secara lengkap.

Khalifah Umar Ibn al-Khattab banyak sekali melakukan reformasi birkokrasi dengan penerapan bea impor sebagai dasar keseimbangan keatas negara-negara nonmuslim kepada kepada pedagang-pedangang muslim. Dalam menjawab surat Abu Musa, gubernur pada masa itu, yang menanyakan tentang bea masuk impor yang harus dikenakan terhadap pedagang nonmusim.

Umar bin Khattab pertama kali menunjuk seorang hakim khusus mengadili perkara-perkara di bidang harta kekayaan. Dengan demikian sejarah Islam mulai mengenal pembagian kekuasaan, meski terbatas pada lembaga eksekutif dan yudikatif.³³

Mencegah kerusakan yang akan terjadi membasmi kerusakan yang sudah terjadi, atau memecahkan masalah khusus yang membahas tentang tatacara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam, semua persoalan itu tidak ada dalil khusus yang mengaturnya dengan cara memimpin, memenuhi hak-hak dan amanah rakyat atau pengaturan urusan rakyat yang diwarnai atau dinaskan pada ajaran Islam yang berlaku untuk seluruh warga masyarakat dalam suatu negara, serta memiliki bentuk pemerintahan yang Islami berdasarkan pelaksanaannya disesuaikan dengan situasi, kondisi dan realitas yang ada untuk menghasilkan (membawa) kepada maslahat (kebaikan) dan menjauhkan dari keburukan atau menimbulkan bahaya kerusakan boleh diserahkan kepada manusia walaupun tidak pernah dinyatakan oleh Rasulullah SAW dan nas al-Qur'an.

2. Efektivitas Hukum

Studi efektifitas hukum merupakan suatu kegiatan yang menjelaskan suatu strategi dari akar masalah yang sifatnya umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, kemudian akan terlihat jenjang antara hukum dalam

³³ Djazuli, Fiqh Siyasaah, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), Cet. ke-4, 18-19.

tindakan “law in action” dengan hukum dalam teori “law in theory” atau paparan diatas biasanya disebut dengan law in the book dan law in action.³⁴ Berbicara mengenai efektivitas hukum pertama yang harus diperhatikan yakni dengan mengukur sejauh mana aturan hukum tersebut di taati atau tidak di taati dalam pelaksanaannya di masyarakat. Jika yang terjadi di lapangan aturan tersebut telah di taati sebagian target yang menjadi tujuan dari aturan tersebut maka dapat di katakan aturan hukum tersebut adalah efektif.³⁵

Menurut Anthoni Allot efektivitas hukum yakni hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan yang tidak diinginkan dan dapat menghilangkan kekacauan, hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Efektivitas mempunyai pengertian yakni pengaruh keberhasilan atau kemandirian suatu aturan hukum yang telah ditetapkan yang dibenturkan dengan fakta sosial yang terjadi di masyarakat. Apabila membahas terkait efektivitas hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik terkait obyek sasaran yang dipergunakan.

³⁴ Soleman B Taneko, “Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat”, (Jakarta: Rajawali Pers, 1993), 48.

³⁵ H. Salim dan Erlis Septiana Nurbani, “Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi, Edisi Pertama”, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 375.

Menurut Soerjono Soekanto Efektivitas Hukum adalah ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, “Taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup”.³⁶ Berikut beberapa faktor yang berpengaruh dalam efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto:³⁷

1. Faktor hukum, yang dimaksud adalah ketika melihat suatu permasalahan dalam masyarakat cara mengatasinya tidak hanya terpaku pada hukum tertulis namun juga harus dipertimbangkan berdasarkan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Begitupun juga hakim dalam memutuskan suatu perkara tidak hanya terpaku pada perundang-undangan saja, melainkan juga harus memprioritaskan dalam segi keadilannya dengan melihat perkembangan dan faktor-faktor yang lain dari masyarakat. Karena dalam hukum itu

³⁶ Soerjono Soekanto, “Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi”, (Bandung: Remaja Karya, 1985), 7.

³⁷ Soerjono Soekanto, “Pokok-pokok Sosiologi Hukum”, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 110.

mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Kepastian hukum sendiri sifatnya adalah konkrit dan berwujud nyata, sedangkan keadilan sifatnya masih abstrak yang mengandung unsur subyektif dari masing-masing orang.

2. Faktor penegak hukum maksudnya adalah dalam penegakan hukum bersinggungan langsung dengan aparat penegak hukum yang diharapkan mampu memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Cakupan dari aparat penegak hukum terdiri dari institusi penegak hukum dan aparat penegak hukum yang didalamnya diberikan kewenangan dan tugasnya masing-masing. Dalam upaya penegakan hukum secara sistematis diperlukan tiga hal penting yang harus diperhatikan agar proses penegakan hukum dan keadilan dapat terwujud secara nyata, berikut tiga hal tersebut yakni: pertama, institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaanya. Kedua, budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya. Ketiga, perangkat pengaturan yang

mendukung baik kinerja kelembagaanya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya.

3. Faktor sarana atau fasilitas hukum merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang ruang lingkupnya meliputi sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Sedangkan faktor pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya. dan juga yang lebih penting adalah dalam segi pemeliharaan demi menjaga keberlangsungan. dilapangan sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, akan tetapi fasilitasnya belum tersedia secara lengkap. Hal semacam ini akan menyebabkan kontra-produktif yang seharusnya memperlancar proses justru yang terjadi akan memberi kemacetan.
4. Faktor masyarakat. Dalam penegakan hukum bertujuan untuk memberi kedamaian pada masyarakat. Sudut pandang hukum di lapisan masyarakat yang beragam belum tentu sama mereka

memandang hukum sesuai dengan pemahaman yang mereka ketahui, artinya efektifitas hukum juga tergantung pada kesadaran dan kemauan hukum dalam masyarakat. Jika kesadaran hukum dimasyarakat rendah itu juga nantinya akan mempersulit penegakan hukum. Sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegakan hukum itu sendiri menjadikan solusi untuk menjadikan hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

5. Faktor kebudayaan yakni nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial karena hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan. Hukum mempunyai pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung dalam mendorong terjadinya perubahan sosial, cara-cara untuk mempengaruhi masyarakat dengan sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu atau biasa disebut dengan social engineering atau social planning. Yang diharapkan agar hukum benar-benar dapat mempengaruhi masyarakat. Yang nantinya akan disebarluaskan menggunakan alat komunikasi hukum dengan cara formal dapat melalui suatu tata

cara yang terorganisasi dengan resmi, sehingga dapat tertanam dan melembaga di masyarakat.

Adapun beberapa pendapat yang mengemukakan tentang teori efektivitas yakni Bronislaw Malinowski menjelaskan bahwa teori efektivitas adalah pengendali sosial atau hukum dalam masyarakat yang kemudian dianalisa dan dibedakan menjadi dua kategori yakni: pertama, masyarakat modern, kedua masyarakat primitif. Yang dimaksud dengan Masyarakat Modern adalah masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang sangat luas khusus di bidang industri dan yang memakai teknologi canggih, pada masyarakat modern hukum yang telah dibuat dan ditegakkan oleh pejabat yang berwenang.³⁸ Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa dalam sosiologi hukum masalah kepatuhan atau ketaatan hukum terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam mengatur efektif tidaknya suatu yang ditetapkan dalam hukum yang berlaku ini.³⁹ Hukum dikatakan berlaku jika orang bertindak sebagaimana seharusnya sebagai bentuk kepatuhan dan pelaksanaan norma. Menurut Chambliss dan Robert B. Seidman

³⁸ H. Salim dan Erlis Septiana Nurbani, "Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi, Edisi Pertama" (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 308.

³⁹ Soerjono Soekanto, "Sosiologi Suatu Pengantar" (Bandung: Rajawali Pers, 1996), 20.

mengungkapkan bahwa bekerjanya hukum dimasyarakat dipengaruhi oleh all other societal personal force yang artinya semua kekuatan dari individu masyarakat yang melingkupi seluruh prosesnya. Bustanul Arifin juga mengatakan bahwa dalam Negara yang berdasarkan hukum, berlakunya suatu hukum dalam masyarakat dikatakan efektif apabila didukung oleh tiga pilar, yakni: pertama, lembaga atau penegak hukum yang berwibawa dan dapat diandalkan. Kedua, peraturan hukum yang jelas dan sistematis. Ketiga, kesadaran hukum masyarakat yang tinggi. bukunya Ahmad Ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto yang mengemukakan tentang keberlakuan hukum dapat efektif apabila:

1. Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target
2. Kejelasan dari rumusan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum
3. Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum
4. Undang- Undang-Undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu,

mungkin saja tidak tepat untuk tujuan yang lain, berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.

3. Reformasi Birokrasi

Definisi birokrasi telah tercantum dalam kamus awal secara sangat konsisten. Kamus akademi Perancis memasukan kata tersebut pada tahun 1978 dengan arti kekuasaan, pengaruh, dari kepala dan staf biro pemerintahan. Kamus bahasa Jerman edisi 1813, mendefinisikan birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memperebutkan diri untuk mereka sendiri atas sesama warga negara. Kamus teknik bahasa Italia terbit 1823 mengartikan birokrasi sebagai kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan.

Konsep birokrasi memang identik dengan pemerintah yang mempunyai wewenang dalam menentukan sebuah kebijakan yang berkenaan dengan pelayanan publik. Birokrasi seperti dikatakan oleh Blau dan Meyer merupakan suatu lembaga yang sangat kuat dengan segala kekuasaan untuk meningkatkan kapasitas potensial (potential capacity), karena birokrasi diartikan sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala masif.⁴⁰ Dengan kata lain, birokrasi dapat diartikan sebagai organisasi pemerintahan yang dijalankan oleh

⁴⁰ P.M Blau, dan M.W Meyer, *Bureaucracy In Modern Society* (New York: McGraw-Hill, 1987), 23-26.

para pegawai yang digaji atau sistem pemerintahan mejatulis dengan aturan-aturan yang telah berlaku.⁴¹

Birokrasi bermakna suatu metode organisasi dalam sistem administrasi yang rasional dan efisien-metode untuk menggantikan pelaksanaan kekuasaan yang sewenang-wenang oleh rezim otoriter.⁴² Logika dari birokrasi dalam kerja pemerintahan adalah sama dengan jalur perakitan dalam pabrik. Dengan otoritas hierarkis dan spesialisasi fungsionalnya, birokrasi memungkinkan tugas-tugas besar dan kompleks dapat dilaksanakan secara efisien. Birokrasi dipahami sebagai sebuah sistem atau tata cara yang dimaksudkan untuk menjalankan sistem administrasi pemerintahan secara professional. Dalam sebuah pemerintahan, sejatinya tidak pernah lepas dari birokrasi yang berperan besar terhadap berjalannya program yang telah direncanakan. Dalam artian, birokrasi bisa membentuk sistem keteraturan yang utuh untuk merealisasikan segala program yang ada.

Kemunculan konsep birokrasi dalam sebuah pemerintahan ternyata ikut mendorong perbaikan di berbagai bidang, terutama perbaikan terhadap pelayanan publik yang semakin membutuhkan perhatian serius mengingat semakin kompleksnya permasalahan administratif seiring berjalannya waktu.⁴³ Aturan-aturan itu pada akhirnya akan

⁴¹ M. Dahlan Al-Barry, *Kamus Ilmiah Populer* (Surabaya: Arkola, 1994), 23-26.

⁴² David Osborne, dan Ted Gaebler, *Reinventing Government* (New York: Plume, 1993), 82.

⁴³ Mochtar Mas'oe'd, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994), 69.

membentuk sebuah sistem yang diakui oleh rakyat secara keseluruhan sebagai sesuatu yang fundamental.

Secara umum, konsep birokrasi lebih banyak diperkenalkan oleh sosiolog Jerman, Maximilian Weber. Konsep ini muncul ditengah era revolusi industri di Inggris. Era tersebut berpengaruh banyak terhadap perubahan struktur sosial, yang ikut mendorong pemerintah untuk terlibat aktif dalam kebijakan dan pelayanan publik.⁴⁴ Peran pemerintah yang dituntut semakin luas dan besar ini menurut Weber, tidak diimbangi dengan struktur organisasi yang memadai guna menampung persoalan-persoalan sosial-politik yang semakin meningkat tajam.

Menurut Weber, birokrasi dipandang sebagai organisasi penyelenggara negara secara rasional berdasarkan otoritas (kewenangan) yang dominan atas organisasi lainnya.⁴⁵ Jadi secara sederhana, birokrasi mencakup keseluruhan organisasi penyelenggara negara dari tingkat tertinggi hingga tingkat yang terendah. Birokrasi disini digunakan untuk mengorganisasikan secara teratur pekerjaan yang harus dilakukan dan menjadi tanggung jawab banyak orang. Maka tak heran bila birokrasi termasuk tipe dari suatu organisasi administratif demi memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat.

Dalam perjalanannya, birokrasi kerap diidentikkan sebahai officialdom atau kerajaan pejabat atau kerajaan dalam lingkaran

⁴⁴ Samodra Wibawa, *Evaluasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT Grafindo Persada, 1994), 23.

⁴⁵ Samodra Wibawa, *Evaluasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT Grafindo Persada, 1994), 23.

birokrasi. Artinya, suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalam yurisdiksi itu terdapat seseorang yang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (official duties) yang mempertegas tentang kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dengan tatanan hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Bahkan mereka digaji sesuai keahlian dan kompetensinya masing-masing. Itulah kerajaan birokrasi yang rajanya adalah pejabat sebagai orang yang menduduki jabatan tertentu dalam sistem. Jabatan yang memiliki hierarki diatas memiliki kewenangan dan kekuasaan yang lebih dominan ketimbang mereka yang ada pada hierarki bawah. Sementara di luar hierarki itu ada rakyat yang memiliki kecenderungan powerless di hadapan pejabat birokrasi sehingga birokrasi pemerintah sering disebut sebagai kerajaan yang jauh dari rakyat.⁴⁶

4. Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur Negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam,

⁴⁶ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), 2-3.

finansial dan manusia demi kepentingan publik.⁴⁷ Banyak sekali definisi mengenai kebijakan publik. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik baik kehidupan warganya. Seperti kata Thomas R. Dye (1992), “public policy is whatever governments choose to do or not to do” (kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu).⁴⁸ Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik.

Sementara itu James Anderson (1970) “Public policy are those policies devoleped by governmental bodies and officials” (Kebijakan Publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah).⁴⁹ Sedangkan menurut Chiff J.O Udaji, seorang pakar dari Nigeria (1981), telah mendefinisikan kebijakan publik sebagai “An sanctioned course of action addressed to particular problem or group of related problems that affect society at large” (Suatu tindakan bersangsi yang mengarah pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar masyarakat)⁵⁰

⁴⁷ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik* (Bandung: CV Alfabeta, 2008), 3.

⁴⁸ Sahya Anggara, *Kebijakan Publik* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), 35.

⁴⁹ Sahya Anggara, *Kebijakan Publik* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), 35.

⁵⁰ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta: Bumi Aksara, 2015), 5.

Sedangkan menurut David Easton, “Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society” (kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).⁵¹ Serta William N. Dunn mengatakan bahwa kebijakan publik (public policy) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.⁵² Implikasi dari definisi-definisi yang dikemukakan oleh para ahli di atas adalah:

- bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
- bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
- bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

⁵¹ Sahya Anggara, *Kebijakan Publik* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), 36.

⁵² William N. Dunn, *Public Policy Analysis; an Introductoin (Analisis Kebijakan Publik)*, terjemahan (Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya, 2003), 132.

- bahwa kebijakan pemerintah selalu dilandaskan pada peraturan perundangundangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Pada hakikatnya kebijakan publik di buat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Amara Raksasataya mengemukakan bahwa “kebijaksanaan publik sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan”. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat 3 elemen yaitu:⁵³

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Tujuan kebijakan Publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian, kebijakan publik sebagai hipotesis adalah

⁵³ Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Evaluasi Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Balairung & Co, 2003), 149.

kebijakan yang dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku.⁵⁴

Dengan demikian, pengertian-pengertian kebijakan publik di atas menegaskan bahwa pemerintah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk kedalam apa yang oleh David Easton sebut sebagai “authorities in a political system” yaitu penguasa dalam suatu system politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau perannya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, maka dapat dirumuskan makna kebijakan publik adalah:

- a. Segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh Pemerintah.
- b. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan perorangan atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrator publik.

⁵⁴ Sahya Anggara, Kebijakan Publik (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), 36.

- c. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang nilai manfaatnya harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Mengacu pada pandangan dan pengertian-pengertian dari beberapa pakar kebijakan, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan jalur sepeda di kota Surabaya yang dilaksanakan oleh pemerintah kota Surabaya merupakan langkah kebijakan publik dengan dasar Peraturan Daerah kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) pasal 32 huruf e, pengembangan penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan jalan bagi pejalan kaki dan kendaraan tidak bermotor. Kemudian Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn adalah sebagai berikut :⁵⁵

- a) Penyusunan Agenda (Agenda Setting)

Penyusunan agenda (Agenda Setting) adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi. Dalam proses inilah

⁵⁵ William Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998), 24.

memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan.

Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut.

Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik diantaranya: telah mencapai titik kritis tertentu yang apabila diabaikan menjadi ancaman yang serius, telah mencapai tingkat

partikularitas tertentu yang berdampak dramatis, menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak, mendapat dukungan media massa, menjangkau dampak yang amat luas, mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat serta menyangkut suatu persoalan yang fashionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

Penyusunan agenda kebijakan seharusnya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder.

b) Formulasi Kebijakan (Policy Formulating)

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c) Adopsi/Legitimasi Kebijakan (Policy Adoption)

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

d) implementasi Kebijakan (Policy Implementation)

Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam

implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.⁵⁶

Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatankegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979), mengatakan bahwa Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau

⁵⁶ Riant Nugroho, *Public Policy : Dinamika Kebijakan - Analisis Kebijakan - Manejemen Kebijakan*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011), 618.

dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.⁵⁷

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

e) Penilaian/ Evaluasi Kebijakan (Policy Evaluation)

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan

⁵⁷ Solichin Abdul Wahab, Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2008), 65.

dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

Metode merupakan cara kerja atau tata kerja untuk dapat memahami obyek yang dapat menjadi sasaran ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Menurut Soerjono Soekanto," Penelitian adalah kegiatan yang hati-hati tekun dan mencakup penyelidikan terhadap masalah ilmiah untuk mengembangkan pengetahuan manusia".⁵⁸ Selanjutnya Soerjono Soekanto mengemukakan "Penelitian hukum dimaksudkan sebagai kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematis dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau lebih gejala-gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta-fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan sesuatu pemecahan atas masalah yang timbul dalam segala hal yang bersangkutan".⁵⁹

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan secara terarah dan sistematis dalam penelitian, maka dibutuhkan sebuah metode penelitian. Adapun metode penelitian yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah:

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini merupakan penelitian hukum *empiris*. Jenis penelitian hukum empiris dengan kata lain adalah jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut juga dengan

⁵⁸Soerjono Soekanto, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris* (Jakarta: IND-HILL-Co, 1990), 5.

⁵⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press,2006), 84.

penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat.⁶⁰ Jenis penelitian yuridis empiris merupakan penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya yang terjadi di masyarakat dengan bertujuan untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, kemudian data tersebut dikumpulkan untuk mengidentifikasi masalah yang berujung pada penyelesaian masalah.

Jenis penelitian ini merupakan penelitian *yuridis-empiris*. yakni cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian dilanjutkan dengan meneliti data primer yang diperoleh langsung dari masyarakat.⁶¹ Pada penelitian ini disini peneliti terjun langsung kelapangan yaitu di Pengadilan Negeri Kota Malang, dengan tujuan untuk mendapatkan data-data yang dibutuhkan dan berkaitan dengan pembahasan masalah dalam penelitian ini, sementara itu peneliti mencari data tersebut dengan melakukan wawancara.

3.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Pengadilan Negeri Kota Malang yang semula Kantor Pengadilan Negeri Malang berada di jalan Cipto Nomor 1 Malang. Pada tahun 1983 Kantor Pengadilan Negeri Malang pindah ke kantor yang baru berada di Jl. Ahmad Yani Utara Nomor 198 Malang. Pembangunan Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah

⁶⁰Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, M.A., *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 30.

⁶¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, 1.

Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) sesuai Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 52 Tahun 2014, pada hari Selasa, 26 Februari 2019, dilakukan Pencanaan Zona Integritas di Wilayah Pengadilan Negeri Malang.

3.2 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. Data Primer adalah data utama pada sumbernya yang diperoleh dari hasil penelitian di lapangan secara langsung pada obyek penelitian yang dilakukan di Pengadilan Negeri Kota Malang
- b. Data sekunder, yaitu data pelengkap dari sumber data primer. Data sekunder antara lain, mencakup buku-buku atau jurnal, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya. Ciri umum data sekunder:
 1. Pada umumnya data sekunder dalam keadaan siap terbuat dan dapat dipergunakan dengan segera,
 2. Baik bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu, sehingga peneliti kemudian, tidak mempunyai pengawasan terhadap pengumpulan, pengolahan, analisis maupun konstruksi data
 3. Tidak terbatas oleh waktu dan tempat.⁶²

⁶²Amiruddin, H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), 30.

Data sekunder yang dibutuhkan oleh peneliti adalah buku-buku, artikel jurnal, perundang-undangan dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan aparat hukum terhadap penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas yang dilakukan Pengadilan Negeri di Kota Malang terhadap kinerja dan pelayanan masyarakat.

- c. Data tersier yaitu bahan bacaan lain berupa kamus, ensiklopedia karya ilmiah, literatur-literatur, hasil penelitian yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas atau diteliti yaitu yang berkaitan dengan aparat hukum terhadap penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas yang dilakukan Pengadilan Negeri di Kota Malang terhadap kinerja dan pelayanan masyarakat.

3.3 Sumber Data

Sumber data dalam penelitian adalah subyek darimana data tersebut diperoleh. Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh seorang peneliti langsung dari sumbernya tanpa perantara orang lain.⁶³ yakni para pihak yang menjadi objek terkait dengan penelitian ini. Sehingga, diperlukan pengamatan yang mendalam dari peneliti untuk menghasilkan data yang valid.

⁶³ Galang Taufani Suteki, "Metodologi Penelitian Hukum "Filsafat, Teori dan Praktik" (Depok: Rajawali Pers, 2018), 214.

- b. Data sekunder adalah data yang di dapat peneliti bukan langsung dari sumbernya akan tetapi melalui sumber lain seperti buku-buku terkait dengan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas, artikel ilmiah, lokakarya.⁶⁴

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Data Primer : Diperoleh melalui wawancara dengan subjek penelitian yakni Judi Prasetya, Mohamad Indarto, Anang Widodo selaku Hakim Pengadilan Negeri Kota Malang dan Wanto Hariyono selaku Jaksa di Kejaksaan Negeri kota Malang, melalui studi kepustakaan dan studi dokumen atau arsip. Dalam suatu wawancara terdapat dua pihak yang mempunyai kedudukan berbeda yaitu pengejar informasi yang biasa disebut pewawancara atau interviewer dan pemberi informasi yang disebut informan, atau responden.⁶⁵ Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden. Pengumpulan data selanjutnya yaitu dengan cara dokumentasi. Teknik dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang berwujud sumber data tertulis atau gambar. Sumber tertulis atau gambar berbentuk dokumen resmi, buku, majalah, arsip, dokumen, dan foto yang terkait dengan permasalahan penelitian.⁶⁶ Penelitian ini penulis menggunakan alat pengumpulan data berupa foto dan sumber lainnya yang berkaitan dengan yang akan diteliti yaitu tentang

⁶⁴ Bahder Johan Nasution “Metodologi Penelitian Ilmu Hukum”, 86.

⁶⁵ Burhan, Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2004), 95.

⁶⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 106.

penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas yang di lakukan Pengadilan Negeri Malang terhadap kinerja pelayanan kepada Masyarakat.

Data Sekunder : Data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan, yakni arsip/dokumen dari Kantor Pengadilan Negeri Kota Malang, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) No 52 Tahun 2014, buku/literatur, makalah, jurnal, serta hasil dari penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas oleh penegak hukum terhadap kinerja pelayanan kepada masyarakat, dan website dari internet yang memuat informasi atau berita yang mengenai penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas.

Data Tersier : teknik pengumpulan data yang diperoleh dari kamus (KBBI), ensiklopedia dan lain-lain yang berkaitan dengan penelitian.

3.5 Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengurutkan data kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema serta dapat dirumuskan hipotesis kerja. Tujuan adanya analisis data untuk mengorganisasikan data yang diperoleh. Setelah data dari lapangan terkumpul dengan metode pengumpulan data yang telah dijelaskan diatas, maka peneliti akan mengelola dan menganalisis data tersebut dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif adalah suatu teknik yang menggambarkan data yang telah terkumpul untuk

memperoleh gambaran secara umum dan menyeluruh tentang keadaan yang sebenarnya.⁶⁷

Analisis data sebagai tindak lanjut proses pengolahan data merupakan kerja seorang peneliti yang memerlukan ketelitian dan pencurahan daya pikir secara optimal. Analisis data yang dikumpulkan oleh peneliti, biasanya melalui pendekatan kuantitatif dan atau kualitatif. Pemilihan terhadap analisis yang dilakukan hendaknya selalu bertumpu pada tipe dan tujuan penelitian serta sifat data yang terkumpul.⁶⁸ Peneliti menganalisis tentang penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas yang dilakukan Pengadilan Negeri Malang terhadap kinerja Pelayanan kepada masyarakat.

3.6 Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pembahasan mengenai masalah yang diangkat, maka pembahasan dalam penelitian ini dibahas secara sistematis. Proposal penelitian yang berjudul “Penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap kinerja dan pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan pada Pengadilan Negeri Malang” ini terbagi menjadi lima bab yang saling terkait. Adapun sistematika pembahasannya sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Merupakan bab yang mencakup latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, definisi operasional, maksud dan tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan. Penulisan bab ini untuk

⁶⁷Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 105.

⁶⁸Bambang waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 77.

memfokuskan permasalahan agar penelitian ini tidak melebar, serta untuk menegaskan tujuan dari pada penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka

Merupakan bab yang berisikan tinjauan pustaka yang di dalamnya terdapat sub bab berupa penelitian terdahulu dan kerangka teori atau landasan teori. Penelitian terdahulu berisikan informasi tentang penelitian yang telah dilakukan peneliti-peneliti sebelumnya, baik dalam bentuk buku yang sudah diterbitkan maupun yang masih berupa disertasi, tesis, atau skripsi yang belum diterbitkan. Tujuan dari hal ini adalah menghindari terjadinya duplikasi dan selanjutnya harus dijelaskan orisinalitas penelitian ini serta perbedaannya dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

Bab III Metode Penelitian

Pada Bab ini berisikan Metode Penelitian yang memuat beberapa hal penting yaitu: Jenis Penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, jenis data, sumber data, metode pengumpulan data, dan metode pengumpulan data. Dengan adanya metode penelitian, diharapkan penelitian ini lebih terarah dan sistematis sehingga penelitian ini bisa sesuai dengan yang diinginkan.

Bab IV Pembahasan

Bab ini merupakan inti dari penelitian dan pembahasan, karena berisi pembahasan hasil penelitian yang meliputi gambaran umum Pengadilan Negeri Kota Malang, penerapan pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan

Zona Integritas pada Pengadilan Negeri Malang dan Pengaruh Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap peningkatan kinerja dan pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan pada Pengadilan Negeri Malang

BAB V Penutup

Bab ini merupakan bagian akhir dari penelitian yang berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.⁶⁹

⁶⁹*Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah*, Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Sejarah Pengadilan Negeri Kota Malang

Pengadilan Negeri Malang pada awalnya terletak di jalan Cipto Nomor 1 Malang, tepatnya di kompleks perumahan pejabat Belanda. Bangunannya masih menunjukkan bangunan kuno, namun secara fisik telah menunjukkan renovasi seiring dengan perkembangan zaman. Sebagai bangunan kuno seharusnya mendapatkan perhatian khusus dan seharusnya dinyatakan sebagai cagar budaya. Ditinjau dari aspek arsitekturnya bangunan tersebut sama dengan bangunan disekitarnya, yang masih menunjukkan arsitektur pada zaman Belanda. Biasanya semua bangunan Belanda masih menyisakan prasasti tentang tahun pembangunannya. Meskipun demikian belum bisa memastikan bahwa Pengadilan Negeri Malang sudah ada sejak zaman Belanda, sehingga diperlukan penelitian lebih lanjut.

Meskipun demikian, di Pengadilan Negeri Malang yang berada di Jalan Cipto Nomor 1 Malang masih ditemukan berbagai dokumen berbahasa Belanda menunjukkan tahun 1800. Tahun dokumen yang ditemukan tidak serta merta diartikan bahwa Pengadilan Negeri Malang sudah ada sejak tahun tersebut.

Perkembangan diberbagai bidang Kabupaten Malang berlangsung sangat cepat terutama jumlah penduduk dan konsekuensinya berpengaruh pada bidang property. Perkembangan yang terjadi meliputi semua bidang termasuk lembaga pendidikan tingkat dasar, pertama dan menengah meningkat pesat. Demikian pula meningkatnya jumlah Perguruan Tinggi baik negeri maupun swasta. Dan pada akhir akhirnya berkembang yang sangat pesat adalah bidang pariwisata. Kabupaten Malang juga menjadi tujuan wisata. Urusan pemerintahan akhirnya juga meningkat dengan pesat, sehingga dalam rangka meningkatkan pelayanan, maka terjadi pemekaran wilayah yang semula hanya Kabupaten Malang yang beribukota di Kepanjen, berkembang menjadi Pemerintah Kota Malang dan Kota Administratif Batu.

Pemekaran Kabupaten Malang berpengaruh pada wilayah hukum Pengadilan Negeri Malang. semula Kantor Pengadilan Negeri Malang berada di jalan Cipto Nomor 1 Malang. Pada tahun 1983 Kantor Pengadilan Negeri Malang pindah ke kantor yang baru berada di jalan A. Yani Utara Nomor 198 Malang. Wilayah hukum Pengadilan Negeri Malang meliputi wilayah Kepanjen, Kota Malang dan Batu. Pada tahun 2000 Pengadilan Negeri Kepanjen berdiri, wilayah hukumnya meliputi semua kecamatan di Kabupaten Malang. Pengadilan Negeri Malang yang semula

wilayah hukumnya seluruh kabupaten Malang hanya seluruh kecamatan wilayah Kota Malang dan Kota Administratif Batu.

Meskipun sejarah berdirinya Pengadilan Negeri Malang belum ditemukan secara pasti, namun berdasarkan data dan catatan dokumen yang ada ditemukan informasinya tentang nama nama Ketua Pengadilan Negeri Malang pasca Proklamasi Kemerdekaan.

Adapun daftar nama Ketua Pengadilan Negeri Malang antara lain sebagai berikut :

1. Mr. Wiryono Projodikoro : Tahun 1945-1946
2. Mr. Sie Ing Liang, SH : Tahun 1946
3. Oei Pek Hong, SH : Tahun 1946-1950
4. R.M. Soewarso : Tahun 1950-1951
5. R. Soeradji : Tahun 1951-1958
6. M. Abdullah Tjokro Koesoemo : Tahun 1958-1960
7. BRM. Hamnjoputro Sosro Pranoto : Tahun 19560-1963
8. Nn. Rosma Achmad, SH : Tahun 1964
9. Soerjono, SH : Tahun 1964-1965
10. RM.Teno Djoyodiningrat, SH : Tahun 1965-1970
11. BRM. Soejono, SH : Tahun 1970-1976
12. Soedijono, SH ; Tahun 1976-1979
13. I Gede Soedarta, SH : Tahun 1979-1983
14. Roewijanto, SH : Tahun 1983-1985
15. Isnoe Soeseno, SH : Tahun 1985-1991

16. Imam Sukarno, SH : Tahun 1991-1992
17. I Made Tara, SH : Tahun 1992-1995
18. Suparno, SH : Tahun 1995-1997
19. Sartono, SH : Tahun 1997-1998
20. H.Idrus Saleh : Tahun 1998-1999
21. Ngakan Putu Menu : Tahun 1999-2000
22. I Gede Sumitra, SH : Tahun 2000-2003
23. I Wayan Sugawa, SH MHum : Tahun 2003-2005
24. Sutoto Hadi, SH MH : Tahun 2005-2008
25. Hanifah Hidayat Noor, SH : Tahun 2008-2009
26. Mochamad Tafkir, SH MH : Tahun 2009-2010
27. I Nyoman Adi Juliasa, SH MH : Tahun 2010-2011
28. Hari Widodo, SH MH : Tahun 2011-2013
29. Lindi Kusumaningtyas, SH : Tahun 2013-2014
30. DR. Djaniko MH Girsang, SH MH : Tahun 2014-2016
31. Sumino, SH. MH. : Tahun 2016-2016
32. Sihar Hamonangan Purba, SH. MH. : Tahun 2016 s/d
2017
33. Nursyam, SH. M.Hum. : Tahun 2017
34. Wedhayati, SH. MH. : Tahun 2017 s/d Januari 2019
35. Nuruli Mahdilis, SH. M.H. : Januari 2019 s/d sekarang

2. Deskripsi Lokasi Penelitian

Objek penelitian merupakan bagian terpenting dari sebuah penelitian karena data-data yang diperoleh harus sesuai dengan fokus penelitian, selain itu objek penelitian juga mempengaruhi apakah data tersebut dapat diambil dan memenuhi syarat yang berhubungan dengan karakter data yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Maka dari itu peneliti melakukan penelitian di Pengadilan Negeri Kota Malang yang dirasa memiliki keterkaitan dengan penelitian peneliti. Pengadilan Negeri kota Malang merupakan Pengadilan yang terletak di jalan A. Yani Utara Nomor 198 Malang. Pengadilan Negeri (PN) merupakan sebuah lembaga peradilan di lingkungan Peradilan Umum yang berkedudukan di ibu kota kabupaten atau kota. Sebagai Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Negeri berfungsi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pidana dan perdata bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya.

c. Visi, Misi Pengadilan Negeri Kota Malang

Visi:

“Terwujudnya Pengadilan Negeri Malang yang Agung”.

Misi:

- Menjaga kemandirian Pengadilan Negeri Malang.
- Memberikan pelayanan hukum yang berkeadilan kepada pencari keadilan.

- Meningkatkan kualitas kepemimpinan di Pengadilan Negeri Malang.
- Meningkatkan kredibilitas dan transparansi di Pengadilan Negeri Malang.

d. Motto Pengadilan Negeri (nilai-nilai kelembagaan)

“PN Malang Maju”

“PN Malang Mantap, Agung, Jujur, Unggul”

“Pelayanan Prima, Putusan Berkualitas”⁷⁰

e. Kewenangan Pengadilan Negeri

Pengadilan Negeri selaku salah satu kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Umum mempunyai tugas dan kewenangan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, dalam Pasal 50 menyatakan : Pengadilan Negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di tingkat pertama, dalam Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan : Pengadilan dapat memberikan keterangan, pertimbangan dan nasehat tentang hukum kepada instansi pemerintah di daerahnya, apabila diminta dan selain bertugas dan kewenangan tersebut dalam

⁷⁰ <https://pn-malang.go.id/> diakses pada tanggal 9 Juni 2020 pukul 22.07 WIB

Pasal 50 dan 51, Pengadilan dapat disertai tugas dan kewenangan lain atau berdasarkan Undang-Undang yang berlaku.⁷¹

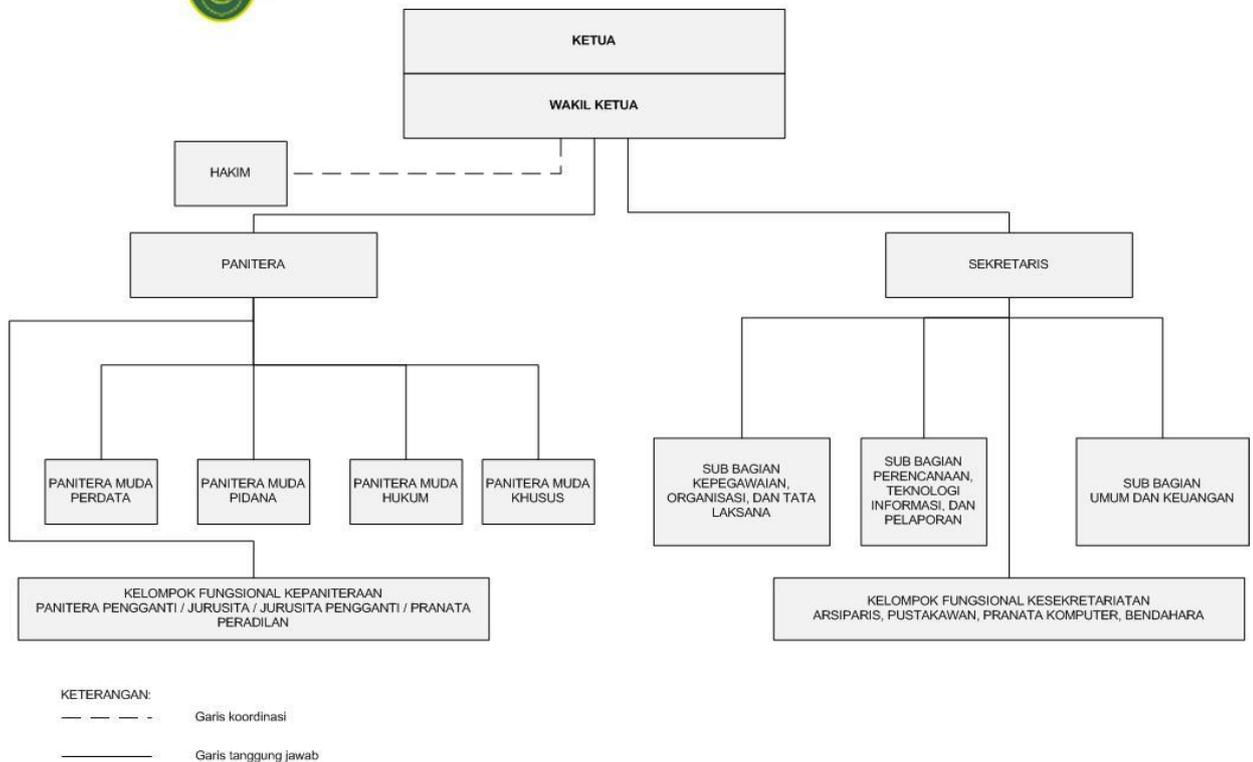
f. **Struktur Organisasi Pengadilan Negeri kota Malang**

Pengadilan Negeri berkedudukan di Ibukota Kabupaten atau kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah kabupaten atau kota. Pembentukan pengadilan negeri baru dibentuk dengan Keputusan Presiden. Organisasi Pengadilan Negeri terdiri dari Pimpinan Pengadilan Negeri yang terdiri dari seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua, Hakim Anggota, Panitera, Sekretaris dan Jurusita. Berikut ini merupakan struktur organisasi di Pengadilan Negeri Kota Malang Kelas 1A :

⁷¹ <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/> diakses pada tanggal 9 Juni 2020 pukul 22.30 WIB



STRUKTUR ORGANISASI PENGADILAN NEGERI MALANG KELAS I A



3. Deskripsi Data Penelitian

Deskripsi data penelitian merupakan penjelasan mengenai data yang telah didapatkan dari hasil penelitian di lapangan dalam penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas yang dilakukan Pengadilan Negeri kota Malang terhadap kinerja pelayanan kepada masyarakat. Data yang diperoleh oleh peneliti ialah dengan wawancara lebih banyak berupa kata-kata dan penjelasan. Dalam penelitian ini, kata-kata dan penjelasan didapatkan dari narasumber yang diwawancarai merupakan sumber utama. Adapun dokumentasi yang peneliti ambil berupa foto, yaitu berupa foto peneliti saat melakukan wawancara dengan narasumber penelitian. Sehingga menghasilkan

data yang deskriptif yang digunakan untuk menelaah dan menganalisis objek yang diteliti oleh peneliti.

B. Upaya Pengadilan Negeri Malang dalam menerapkan Reformasi

Birokrasi dan Zona Integritas terhadap kinerja serta pelayanan

kepada masyarakat pencari keadilan dalam perspektif *fiqh siyâsah*

Berdasarkan teori *fiqh siyâsah* yang menjelaskan bahwa pemerintah selalu mengedepankan prinsip-prinsip yang diajarkan oleh *good governance*, yaitu: transparan, akuntabilitas, efektif dan efisien, serta penegakkan hukum, supaya masyarakat dapat merasakan kehidupan yang lebih baik. Baik pemerintah maupun masyarakat selalu bekerja sama dalam menciptakan suasana kondusif, memberikan rasa aman dan nyaman, jauh dari kegaduhan, diatas bingkai yang telah ditetapkan oleh ajaran Islam supaya prinsip yang diajarkan oleh *good governance* senapas dengan ajaran islam dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Tujuan dari pada peneliti menggunakan konsep hukum islam karena peneliti mengkaji adanya pelayanan dari petugas yang indeks persepsi korupsinya masih terdapat beberapa yang kurang bersih dan juga tidak bersih yang dilakukan oleh petugas apakah menimbulkan ketidaksesuaian dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 52 tahun 2014 tentang pedoman Zona 5 integritas menuju wilayah bebas dari korupsi dan wilayah bersih dan melayani di lingkungan instansi pemerintah.

Secara termonologi, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa Siyâsah adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Sementara Louis Ma'luf memberikan batasan bahwa Siyâsah adalah membuat maslahat manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatan. Sedangkan Ibn Manzhur mendefinisikan Siyâsah sebagai mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.⁷² Sedangkan di dalam Al-Munjid disebutkan, siyâsah adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. Siyâsah juga berarti ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan atas dasar keadilan dan istiqomah.⁷³

Secara umum, metode yang digunakan adalah al-ijma', al-Qiyas, al-Mashlahah al-Mursalah, Sadd al-Dzari'ah dan Fath al-Dzari'ah, al-'Adah, al-Istihsan dan Kaidah-kaidah kulliyah fiqhiyah. Adapun perinciannya sebagai berikut:⁷⁴

- Al-Ijma'

Al-Ijma' merupakan kesepakatan (konsensus) para fuqaha (ahli fiqh) dalam satu kasus. Misalnya pada masa khalifah Umar ra. Dalam mengatur pemerintahannya Umar

⁷² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 4.

⁷³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 4.

⁷⁴ Wahbah al-Zuhaylî, *al-Fiqh al-Islâmî wa Adillatuh*, (Damascus: Dar al-Fikr, 2004), 54.

ra melakukan musyawarah maupun koordinasi dengan para tokoh pada saat itu. Hal-hal baru seperti membuat peradilan pidana-perdata, menggaji tentara, administrasi negara dll, disepakati oleh sahabat-sahabat besar saat itu. Bahkan Umar ra mengintruksikan untuk shalat tarawih jama'ah 20 raka'at di masjid, merupakan keberaniannya yang tidak diprotes oleh sahabat lain. Hal ini dapat disebut ijma' sukuti.

- Al-Qiyas

Dalam fiqh siyâsah, qiyas digunakan untuk mencari umum al-ma'na atau Ilat hukum. Dengan qiyas, masalah dapat diterapkan dalam masalah lain pada masa dan tempat berbeda jika masalah-masalah yang disebutkan terakhir mempunyai ilat hukum yang sama.

- Al-Mashlahah al-Mursalah

Al-mashlahah artinya mencari kepentingan hidup manusia dan mursalah adalah sesuatu yang tidak ada ketentuan nash al-Qur'an dan al Sunah yang menguatkan atau membatalkan. Al-mashlahah al-mursalah adalah pertimbangan penetapan menuju masalah yang harus didasarkan dan tidak bisa tidak dengan (استقراء) hasil penelitian yang cermat dan akurat.

- Sadd al-Dzari'ah dan Fath al-Dzari'ah.

Sadd al-Dzari'ah adalah upaya pengendalian masyarakat menghindari kemafsadatan dan Fath al-Dzari'ah adalah upaya perekayasaan masyarakat mencapai kemaslahatan. Sadd al-Dzari'ah dan Fath al-Dzari'ah adalah "alat" dan bukan "tujuan", contohnya ialah pelaksanaan jam malam, larangan membawa senjata dan peraturan kependidikan. Pengendalian dan perekayasaan berdasar sadd al-dzari'ah dan fath al-dzari'ah dapat diubah atau dikuatkan sesuai situasi.

- Al-'Adah

Kata Al-'Adah disebut juga Urf. al-'Adah terdiri dua macam, yaitu : al-'adah al sholihah yaitu adat yang tidak menyalahi syara' dan al-'adah alfasidah yaitu adat yang bertentangan syara'.

- Al-Istihsan Al-Istihsan

Secara sederhana dapat diartikan sebagai berpaling dari ketetapan dalil khusus kepada ketetapan dalam umum. Dengan kata lain berpindah menuju dalil yang lebih kuat atau membandingkan dalil dengan dalil lain dalam menetapkan hukum. Contoh menurut al-Sunnah tanah wakaf tidak boleh dialihkan kepemilikannya dengan dijual atau diwariskan, tapi jika tanah ini tidak difungsikan sesuai

tujuan wakaf, ini berarti mubazir. AlQur'an melarang perbuatan mubazir, untuk kasus ini maka diterapkan istihsan untuk mengefektifkan tanah tersebut sesuai tujuan wakaf.

- Kaidah-Kaidah Kulliyah Fiqhiyah

Kaidah-kaidah kulliyah fiqhiyah adalah sebagai teori ulama yang banyak digunakan untuk melihat ketetapan pelaksanaan fiqh siyâsah. Kaidah-kaidah itu bersifat umum. Oleh karena itu, dalam penggunaannya, perlu memperhatikan pengecualian dan syarat-syarat tertentu.

Di masa Khulafa al-Rasyidin reformasi birokrasi berlaku setelah wafat Rasulullah SAW yang di hadapi kaum muslimin adalah suksesi politik, sebagaimana Rasulullah tidak menentukan siapa yang akan mengantikannya dan bagaimana mekanisme pengantian itu dilakukan. Abu Bakar ditetapkan berdasarkan “pemilihan suatu musyawarah terbuka”, Umar bin al-Khattab ditetapkan berdasarkan “pemilihan kepala negara pendahulunya”, Usman bin al-Affan ditetapkan berdasarkan “pemilihan dalam suatu dewan formatur” dan Ali bin Ali Thalib ditetapkan berdasarkan “pemilihan melalui musyawarah terbuka”.

Kenyataan demikian dimungkinkan oleh perubahan sosial budaya dan demikian menampilkan karakter siyâsah yang berbeda dari waktu ke waktu dan tempat ke tempat dengan berbagai aspek dihadapi oleh para

Khalifah al-Rasyidin dalam mengendalikan dan mengarahkan masyarakat Islam.⁷⁵

Pengendalian kaum muslimin dipegang oleh sahabat Abu Bakar. Pada masa ini timbul persoalan-persoalan yang tidak timbul pada masa Nabi. Oleh karena itu, terdapat beberapa pemecahan masalah yang diambil oleh Abu Bakar yang mengambil kebijakan menentang kelompok masyarakat yang enggan mengeluarkan zakat karena zakat hanya wajib dikeluarkan pada waktu Rasulullah masih hidup.

Allah SWT berfirman :

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ
لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

Artinya: *ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. dan Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui. (QS.At Taubah: 103)*

Mereka beralasan bahwa bentuk amr (perintah) pada ayat ini ditujukan hanya kepada Rasul, sehingga Rasulullah wafat tidak ada kewajiban zakat. Atas saran Umar Bin Khattab, manfaat kebijakan Khalifah Abu Bakar membukukan Al-Quran agar tidak bercampur dengan hadis Nabi masih terasa hingga sekarang. Setidaknya umat Islam

⁷⁵ Djazuli, Fiqh Siyasah (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), Cet. Pertama, 20-22.

mengetahui Al-Quran diwahyukan Allah SWT kepada Rasulullah SAW secara lengkap.

Khalifah Umar Ibn al-Khattab banyak sekali melakukan reformasi birokrasi dengan penerapan bea impor sebagai dasar keseimbangan keatas negara-negara nonmuslim kepada kepada pedagang-pedagang muslim. Dalam menjawab surat Abu Musa, gubernur pada masa itu, yang menanyakan tentang bea masuk impor yang harus dikenakan terhadap pedagang nonmusim.

Umar bin Khattab pertama kali menunjuk seorang hakim khusus mengadili perkara-perkara di bidang harta kekayaan. Dengan demikian sejarah Islam mulai mengenal pembagian kekuasaan, meski terbatas pada lembaga eksekutif dan yudikatif.⁷⁶

Mencegah kerusakan yang akan terjadi membasmi kerusakan yang sudah terjadi, atau memecahkan masalah khusus yang membahas tentang tatacara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam, semua persoalan itu tidak ada dalil khusus yang mengaturnya dengan cara memimpin, memenuhi hak-hak dan amanah rakyat atau pengaturan urusan rakyat yang diwarnai atau dinaskan pada ajaran Islam yang berlaku untuk seluruh warga masyarakat dalam suatu negara, serta memiliki bentuk pemerintahan yang Islami berdasarkan pelaksanaannya disesuaikan dengan situasi, kondisi dan realitas yang ada untuk menghasilkan (membawa) kepada maslahat (kebaikan) dan

⁷⁶ Djazuli, *Fiqh Siyasa* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), Cet. ke-4, 18-19.

menjauhkan dari keburukan atau menimbulkan bahaya kerusakan boleh diserahkan kepada manusia walaupun tidak pernah dinyatakan oleh Rasulullah SAW dan nas Al-qur'an.

Reformasi Birokrasi diartikan sebagai proses perubahan dari kondisi baru menuju kondisi yang dikehendaki, karena itu Reformasi Birokrasi merupakan upaya perubahan-perubahan untuk merespon kondisi Birokrasi saat ini dan tuntutan perbaikan kinerja. Reformasi Birokrasi merupakan upaya sistematis, terpadu dan komprehensif untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), meliputi aspek kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas, pengawasan, dan pelayanan publik. Diharapkan dengan adanya pembaruan dalam ketatalaksanaan, sumber daya manusia, dan kelembagaan akan diperoleh beberapa manfaat yaitu jaminan kepada masyarakat bahwa mereka akan mendapat pelayanan dengan mutu yang dapat dipertanggungjawabkan, perbaikan kinerja pelayanan publik, dan meningkatkan mutu layanan.

Menurut Wanto Hariyono⁷⁷, sebelum diterapkannya reformasi birokrasi Pengadilan Negeri Kota Malang ini terdapat beberapa permasalahan yang dirasakan oleh masyarakat ketika berurusan dengan aparat. Mungkin orang sering mengalami bagaimana kecewanya ketika tidak dilayani dengan baik, lambat, dilayani dengan wajah cemberut, di *ping pong* dari satu meja ke meja yang lain, dan lain sebagainya. Ini

⁷⁷ Wanto Hariyono, Jaksa di Kejaksaan Negeri kota Malang, Wawancara, 01 Oktober 2020

hanya salah satu contoh dari pola pikir dan budaya kerja birokrasi yang belum sepenuhnya mendukung birokrasi yang profesional.

Saya setuju dengan pendapat Wanto Hariyono karena memang sebelum diterapkannya reformasi birokrasi di Pengadilan Negeri Kota Malang ini terdapat pesan negatif dan krisis kepercayaan terhadap pemerintah (birokrasi) yang diakibatkan karena birokrasi lama ini tidak dapat merespon keinginan warga masyarakat. Konsep lama birokrasi kemudian dinilai tidak lagi mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat yang sangat pesat sehingga birokrasi tidak lagi mampu memenuhi tuntutan masyarakat tersebut.

Beberapa permasalahan lain yang juga sering ditemui seperti pelaksanaan program dan kegiatan belum sepenuhnya didasarkan atas prosedur yang baku dan terstandarisasi. Kualitas pelayanan publik masih belum memenuhi harapan masyarakat. Sistem pengawasan internal belum mampu berperan sebagai *quality assurance*. Sistem monitoring, evaluasi, dan penilaian belum dibangun dengan baik. Praktik manajemen SDM belum optimal meningkatkan profesionalisme. Selain itu, terdapat permasalahan berupa tumpang tindih peraturan perundang-undangan di bidang aparatur negara, tidak sesuai dengan kondisi saat ini, serta fungsi dan kewenangan antar instansi pemerintah tumpang tindih, berbenturan, terlalu besar.

Tujuan reformasi birokrasi sebagai mana saya singgung di atas adalah perubahan pola pikir dan budaya kerja. Birokrasi yang baik harus

didukung oleh profil dan perilaku aparatur negara yang memiliki integritas, produktivitas, tanggung jawab, dan kesanggupan memberikan pelayanan prima. Pada intinya, kalau saat ini pemerintahan belum bersih, kurang akuntabel dan berkinerja rendah, maka setelah dilakukan reformasi birokrasi akan tercipta pemerintahan yang bersih, akuntabel dan berkinerja tinggi. Jika saat ini pemerintahan belum efektif dan efisien, maka setelah reformasi birokrasi lahir pemerintahan yang efektif dan efisien. Jika saat ini pelayanan publik masih buruk, maka setelah reformasi birokrasi diharapkan pelayanan publik semakin baik dan berkualitas.

Menurut Judi Prasetya⁷⁸, tuntutan mendasar dari reformasi salah satunya adalah memperbaiki pelayanan publik yang selama ini dinilai kurang baik dan terdapat banyak diskriminasi di dalamnya yang terjadi pada saat dalam melaksanakan pelayanan kepada public. Dengan adanya tuntutan reformasi inilah kemudian birokrasi diharuskan untuk mengubah posisi dan perannya (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Dulu birokrasi dikenal suka mengatur dan memerintah, kini harus diubah menjadi suka melayani, dulu yang menggunakan pendekatan kekuasaan harus diubah menjadi suka menolong menuju kearah yang lebih fleksibel kolaboratis dan dialogis serta yang dulu dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang lebih realistis pragmatis.

Saya sependapat dengan Judi Prasetya, karena dengan adanya reformasi birokrasi di Pengadilan Negeri Kota Malang tersebut dapat

⁷⁸ Judi Prasetya, Wakil ketua Pengadilan Negeri kota Malang, Wawancara, 19 Oktober 2020.

memperbaiki pelayanan public yang selama ini dinilai kurang baik dan terdapat diskriminasi didalamnya, sehingga dapat mengubah mind set masyarakat yang sempat menilai buruk terhadap birokrasi.

Pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih dan melayani (WBK/WBBM) diawali dengan penancangan pembangunan zona integritas menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) No 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah, penancangan pembangunan zona integritas adalah deklarasi atau pernyataan dari pimpinan suatu instansi pemerintah bahwa instansinya telah siap membangun zona integritas. Penancangan pembangunan zona integritas dilaksanakan oleh instansi pemerintah yang pimpinan dan seluruh atau sebagian besar pegawainya telah menandatangani dokumen Pakta integritas.

Penancangan pembangunan zona integritas di instansi pemerintah yang dilakukan oleh pengadilan negeri kota Malang dilaksanakan secara terbuka dan dipublikasikan secara luas dengan maksud agar semua pihak termasuk masyarakat dapat memantau, mengawal, mengawasi dan berperan serta dalam program kegiatan reformasi birokrasi, khususnya di bidang pencegahan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

setelah melakukan kencana angan, yang selanjutnya dilakukan oleh pemerintah daerah adalah memulai proses pembangunan zona integritas. Proses pembangunan zona integritas difokuskan pada penerapan program manajemen perubahan, penataan tata laksana, penataan manajemen sumber daya manusia (SDM), penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang bersifat konkrit.

Dapat dilihat dari tabel Indeks Persepsi Anti Korupsi (IPAK) bulan maret tahun 2019 dimana data ini diperoleh dari hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan narasumber, dari data tersebut terdapat beberapa pengaduan dari masyarakat mengenai oknum Pengadilan Negeri Kota Malang. Masyarakat yang melakukan pengaduan tersebut mengisi kuisoiner dan datanya diolah oleh pihak pengadilan, berikut isi kuisoiner beserta jumlah nilai pengaduan dari masyarakat.

Tabel I



PENGADILAN NEGERI MALANG
Jl. Jend. Ahmad Yani Utara No. 198
Telp. Fax (0341) 491254,495171

FORM ANALISA INDEKS PERSEPSI KORUPSI

PERIODE : Maret 2019

Jumlah kuisioner 137

NO	URAIAN	NILAI					Nilai Interval Konversi IPK
		Bersih	Cukup Bersih	Kurang Bersih	Tidak Bersih	Nilai Interval	
		4	3	2	1		
1	Apakah pelayanan oleh petugas sesuai prosedur dan ketentuan dan tidak dipersulit untuk maksud tertentu? (Manipulasi Peraturan)	89	0	3	45	2,97	74,27
2	Apakah dalam memperoleh layanan pengadilan secara cepat dan mudah selalu diberikan tanpa ada penawaran dari petugas untuk meminta imbalan tertentu? (Penyalahgunaan Jabatan)	108	0	0	29	3,36	84,12
3	Pernahkah dihubungi oleh seseorang (karyawan pengadilan) yang akan membantu dalam pengurusan surat/berkas perkara? (Menjual Pengaruh)	131	2	4	0	3,93	98,18
4	Apakah selalu mudah dalam mendapatkan informasi tentang tarif/biaya baik melalui website ataupun petugas layanan? (Transaksi Biaya)	129	3	0	5	3,87	96,72
5	Apakah selalu membayar sesuai tarif resmi tanpa ada biaya tambahan? (Biaya Tambahan)	102	1	1	33	3,26	81,39
6	Memberikan tanda terima kasih atas layanan yang diterima (meskipun tidak diminta) ? (Hadiah)	123	6	4	4	3,81	95,26
7	Menerima bukti transaksi keuangan/pembayaran yang sah setelah proses pembayaran dilakukan? (Transparansi Biaya)	131	0	1	5	3,88	96,90
8	Pernah mengetahui ada praktek percaloan dalam pengurusan layanan di pengadilan? (Percaloan)	135	1	0	1	3,97	99,27
9	Pernah melihat dan/atau mendengar masih terjadi praktek KKN di pengadilan? (Perbuatan Curang)	131	5	0	1	3,94	98,54
10	Pernah mengurus perkara melalui Hakim/Panitera/Staff pengadilan diluar persidangan? (Transaksi Rahasia)	136	0	0	1	3,98	99,45

Sumber : Pengadilan Negeri Kota Malang

Tabel II



PENGADILAN NEGERI MALANG
Jl. Jend. Ahmad Yani Utara No. 198
Telp. Fax (0341) 491254,495171

FORM ANALISA INDEKS PERSEPSI KORUPSI

PERIODE : September 2019

Jumlah kuisioner 227

NO	URAIAN	NILAI						Kinerja
		Bersih	Cukup Bersih	Kurang Bersih	Tidak Bersih	Nilai Interval	Nilai Interval Konversi IPK	
		4	3	2	1			
1	Apakah pelayanan oleh petugas sesuai prosedur dan ketentuan dan tidak dipersulit untuk maksud tertentu? (Manipulasi Peraturan)	190	32	3	2	3,81	95,15	BERSIH
2	Apakah dalam memperoleh layanan pengadilan secara cepat dan mudah selalu diberikan tanpa ada penawaran dari petugas untuk meminta imbalan tertentu? (Penyalahgunaan Jabatan)	210	17	0	0	3,93	98,13	BERSIH
3	Pernahkah dihubungi oleh seseorang (karyawan pengadilan) yang akan membantu dalam pengurusan surat/berkas perkara? (Menjual Pengaruh)	207	15	3	2	3,88	97,03	BERSIH
4	Apakah selalu mudah dalam mendapatkan informasi tentang tarif/biaya baik melalui website ataupun petugas layanan? (Transaksi Biaya)	172	28	15	12	3,59	89,65	BERSIH
5	Apakah selalu membayar sesuai tarif resmi tanpa ada biaya tambahan? (Biaya Tambahan)	197	18	10	2	3,81	95,15	BERSIH
6	Memberikan tanda terima kasih atas layanan yang diterima (meskipun tidak diminta) ? (Hadiah)	172	41	11	3	3,68	92,07	BERSIH
7	Menerima bukti transaksi keuangan/pembayaran yang sah setelah proses pembayaran dilakukan? (Transparasi Biaya)	197	18	3	9	3,78	94,38	BERSIH
8	Pernah mengetahui ada praktek percaloan dalam pengurusan layanan di pengadilan? (Percaloan)	205	19	2	1	3,89	97,14	BERSIH
9	Pernah melihat dan/atau mendengar masih terjadi praktek KKN di pengadilan? (Perbuatan Curang)	208	14	3	2	3,89	97,14	BERSIH
10	Pernah mengurus perkara melalui Hakim/Panitera/Staff pengadilan diluar persidangan? (Transaksi Rahasia)	218	9	0	0	3,96	99,01	BERSIH
RATA-RATA NILAI INDEKS PERSEPSI KORUPSI						3,82	95,48	BERSIH

Sumber : Pengadilan Negeri kota Malang

Analisis data tersebut untuk menentukan indeks persepsi korupsi menggunakan teknik statistik deskriptif. Data persepsi diukur dengan menggunakan skala penilaian antara 25 s/d 100. Nilai 25 merupakan skor persepsi paling rendah, dan nilai 100 merupakan skor persepsi paling tinggi dan mencerminkan kualitas birokrasi yang bersih dan baik dalam melayani.

Menurut Anang Widodo⁷⁹ data persepsi korupsi disajikan dalam bentuk skoring/angka absolut agar diketahui peningkatan/penurunan indeks persepsi korupsi masyarakat atas pelayanan yang diberikan di setiap tahunnya. Teknik analisis perhitungan Indeks Persepsi Korupsi pada kuesioner dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Menentukan bobot total dari masing-masing indikator yang digunakan dalam penelitian ini.
2. Mencari bobot rata-rata setiap indikator. Skala indeks tiap unsur berkisar antara 25 s/d 100. Skala indeks persepsi korupsi antara 25 s/d 100 yang artinya mendekati nilai 100 maka persepsi korupsi makin baik semakin bersih dari korupsi. Hasil akhir akan memunculkan indeks persepsi korupsi dengan mengacu kepada Tabel 1 tersebut.

Jika dilihat dari tabel 1 tersebut menurut saya pembangunan reformasi birokrasi dan zona integritas bebas korupsi di Pengadilan Negeri Kota Malang ini masih belum sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-

⁷⁹ Anang Widodo, Hakim Pengadilan Negeri kota Malang, Wawancara, 21 Oktober 2020.

RB) Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) No 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah dalam rangka Membangun Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani. Namun pihak pimpinan pengadilan setelah mengetahui adanya penilaian dari masyarakat tersebut langsung bertindak untuk mengusut oknum pengadilan yang dinilai kurang bersih dan tidak bersih dari segi manipulasi peraturan, penyalahgunaan jabatan serta tambahan biaya tersebut.

Menurut Judi Prasetya⁸⁰, upaya pimpinan dalam menerapkan Reformasi Birokrasi ini dengan adanya inisiatif pimpinan dalam melaksanakan Zona Integritas untuk menjalin komitmen kinerja aparatur dalam menciptakan sebuah kultur birokrasi yang semakin baik terlihat dari berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam mengatur aparat birokrasi. Komitmen yang dibutuhkan dalam keberhasilan proses reformasi birokrasi adalah komitmen untuk melakukan penegakkan hukum (*supreme of law*). Penegakkan hukum memang menjadi sebuah isu sentral saat ini. Penegakkan hukum diperlukan dalam berbagai tindakan menyimpang terhadap penyelenggaraan birokrasi seperti mal-administrasi, korupsi, kolusi, nepotisme dan tindakan indispliner

⁸⁰ Judi Prasetya, Wakil ketua Pengadilan Negeri Kota Malang, Wawancara, 19 Oktober 2020.

lainnya. Kedua komitmen itu nampaknya menjadi komitmen dasar bagi pelaksanaan reformasi birokrasi di pengadilan negeri kota malang.

Menurut Mohamad Indarto⁸¹, komitmen nampaknya tidak akan berhasil tanpa apa yang dinamakan dengan leadership character. Leadership character penting dibutuhkan dalam menciptakan maupun menjalankan berbagai macam kebijakan. Leadership Character yang dibutuhkan dalam hal ini adalah model kepemimpinan yang tegas, responsive terhadap aspirasi masyarakat, konsisten serta yang tidak dikekang oleh kepentingan-kepentingan lain. Hubungan leadership character yang baik dengan komitmen sebagai rumus dasar pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dilihat dalam misalnya kepemimpinan yang tegas dan berani dalam menegakkan hukum dan melaksanakan perubahan. Hal ini yang kemudian menjadi isu sentral saat ini terkait penegakkan hukum di negeri ini. Di sisi lain, leadership character yang konsisten menjadi bagian terpenting dalam menjalankan proses reformasi birokrasi kaitannya dengan komitmen untuk melakukan transformasi serta perubahan nilai dan budaya dalam kultur birokrasi itu sendiri.

Dari pendapat Judi Prasetya dan Muhamad Indarto tersebut, menurut saya komitmen pemerintah dalam Reformasi Birokrasi telah dibuktikan melalui adanya grand design dan road map yang tertuang dalam undang- undang nomor 81 tahun 2010. Reformasi birokrasi dipandang menjadi agenda penting dan mendesak untuk saat ini

⁸¹ Mohamad Indarto, Hakim Pengadilan Negeri Kota Malang, Wawancara, 22 Oktober 2020.

mengingat persepsi masyarakat yang negatif terhadap birokrasi saat ini. Kunci reformasi birokrasi ada pada kepemimpinan dan komitmennya. Kebijakan boleh saja dikeluarkan dengan ekspektasi yang sangat baik. Tetapi jika sang pemimpin tidak memiliki kontrol yang bagus terhadap proses implementasi serta komitmen yang kuat untuk melakukan perubahan maka apa yang menjadi ekspektasi besar terhadap reformasi birokrasi akan sia-sia.⁸²

Menurut saya dengan adanya penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas di pengadilan negeri kota malang telah membuktikan bahwa dengan adanya komitmen tersebut menjadikan reformasi birokrasi dan zona integritas lebih baik dari bulan sebelumnya, disini dapat dilihat dari Indeks Persepsi Korupsi (IPK) bulan September 2019 yang mana nilai dari indeks tersebut mulai membaik dibandingkan dengan bulan sebelumnya.⁸³

C. Faktor penghambat dalam penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap peningkatan kinerja dan pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan pada Pengadilan Negeri Malang

Berbagai permasalahan/hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak akan berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperbaharui. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola

⁸²Judi Prasetya, Wakil ketua Pengadilan Negeri Kota Malang, Wawancara, 19 Oktober 2020.

⁸³Data indeks persepsi korupsi berada dilampiran

pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.

Penolakan terhadap penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas merupakan suatu yang sering terjadi dan bersifat alamiah. Banyak hal yang menjadi alasan mengapa mereka lebih suka mempertahankan status quo yang ada dan menolak untuk melakukan perubahan. Menurut Kerr penyebab timbulnya penolakan tersebut meliputi: kepentingan pribadi, adanya salah pengertian, norma, keseimbangan kekuatan serta adanya berbagai perbedaan seperti nilai, tujuan, dan lain sebagainya.⁸⁴

Hal lain yang juga perlu diperhatikan dalam menghadapi reformasi birokrasi adalah adanya hambatan-hambatan lain yang sering tidak disadari oleh sejumlah pihak, di lingkungan Pengadilan Negeri sendiri terdapat hambatan yang menjadikan reformasi birokrasi lamban dalam perjalanannya, akan tetapi hambatan akan tetap ada dalam mengubah sebuah sistem yang telah lama berjalan dan mengakar di sebuah lembaga. Faktor penghambat reformasi birokrasi di Pengadilan Negeri Malang yang muncul karena adanya beberapa pegawai di pengadilan negeri kota malang yang tidak menyetujui adanya penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas di pengadilan tersebut karena

⁸⁴ Kerr dalam Handoko, Hani. T., dan Reksodiprodjo, S., Organisasi Perusahaan, (BPFE, Yogyakarta, 1997), hlm. 68.

dengan di terapkannya reformasi birokrasi ini menuntut perubahan kinerja pegawai yang lebih professional dan disiplin dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh pegawai.

Menurut Imron Rosyadi⁸⁵, terjadinya kesan negatif dan krisis kepercayaan terhadap pemerintah (birokrasi) diakibatkan karena birokrasi lama ini tidak dapat merespon keinginan warga masyarakat. Konsep lama birokrasi kemudian dinilai tidak lagi mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat yang sangat pesat sehingga birokrasi tidak lagi mampu memenuhi tuntutan masyarakat tersebut. Birokrasi lama yang di desain untuk bekerja lambat, berhati-hati, dan metodologis sudah tidak dapat diterima oleh konsumen yang memerlukan pelayanan cepat, efisien, tepat waktu, dan simple (sederhana). Untuk mencapai tujuan atau menciptakan birokrasi yang lebih baik, kinerja birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang lama harus segera dapat ditinggalkan dan diganti dengan paradigma birokrasi yang baru. Untuk menjawab permasalahan tersebut di atas, maka pemerintah melakukan reformasi birokrasi di seluruh lembaga dan Departemen pemerintahan.

Saya setuju dengan pendapat Imron Rosyadi, karena adanya kesan negative terhadap birokrasi tersebut mengakibatkan birokrasi tidak dapat merespon keinginan masyarakat. Birokrasi lama yang di desain untuk bekerja lambat, berhati-hati, dan metodologis sudah tidak dapat

⁸⁵ Imron Rosyadi, Hakim Pengadilan Negeri Kota Malang, Wawancara, 22 Oktober 2020

diterima oleh masyarakat yang memerlukan pelayanan cepat dan tepat waktu, Apalagi sekarang telah memasuki era globalisasi yang menuntut segala sesuatunya berjalan serba cepat dan tepat. Oleh karena itulah usaha untuk mereformasi birokrasi Indonesia harus dilakukan. Gerakan reformasi ini menghendaki birokrasi memiliki netralitas politik, transparan, responsible, akuntabel, bersih dan berwibawa.

Menurut Judi Prasetya⁸⁶, yang perlu diperhatikan dalam menghadapi perubahan organisasi adalah adanya hambatan-hambatan lain yang sering tidak disadari oleh sejumlah pihak, di lingkungan Pengadilan Negeri sendiri banyak sekali hambatan-hambatan yang menjadikan reformasi birokrasi lamban dalam perjalanannya. Hambatan akan tetap ada dalam mengubah sebuah sistem yang telah lama berjalan dan mengakar di sebuah lembaga. Dalam perspektif manajemen perubahan, faktor penghambat reformasi birokrasi di Pengadilan Negeri tersebut muncul berkenaan dengan hubungan antara aparatur (pegawai) dengan instansi (Pengadilan Negeri) yang dinamai Strelbel sebagai "personal compacts". Dimensi yang meliputi hubungan antara aparatur peradilan negeri selaku pegawai dengan lembaga pengadilan negeri itu sendiri sebagai organisasi dibagi dalam tiga dimensi, antara lain dimensi formal, psychological dan social.

Saya sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Judi Prasetya, karena dimensi formal merupakan aspek yang berkaitan dengan

⁸⁶ Judi Prasetya, Wakil ketua Pengadilan Negeri Kota Malang, Wawancara, 19 Oktober 2020.

hubungan antara pegawai dengan pegawai atau antara aparatur pengadilan negeri dengan aparatur pengadilan negeri lainnya yang dalam bahasa manajemen perubahan disebut dengan employees dengan employers yang dijelaskan secara formal. Bagaimana seorang pegawai dan pegawai lainnya berkomitmen membagi tugas dan tanggung jawab mereka terhadap satu dengan yang lainnya. Dimensi psychological merupakan hubungan antara seorang pegawai dengan berapa pegawai lainnya dalam konteks hubungan emosional di tempat kerja yang dalam istilah manajemen perubahan disebut cultural set (budaya kerja). Hubungan ini lebih didasari pada aspek psikologis atau bahkan moral yang tidak ada tuntutan secara formal bila salah satu tidak melaksanakan komitmen mereka. Sedangkan dimensi social lebih menekankan bagaimana seorang pegawai Pengadilan Negeri mensosialisasikan nilai-nilai organisasi dan peraturan kantor Pengadilan Negeri dalam praktik manajemen dan bagaimana seorang pegawai menerapkan nilai-nilai dan peraturan tersebut dalam dunia kerja sehingga lembaga pengadilan negeri dapat berjalan dengan baik.

Faktor hambatan adalah suatu keadaan atau peristiwa yang menjadi kendala dalam menanggulangi permasalahan yang terjadi yaitu adanya manipulasi peraturan, penyalahgunaan jabatan, adanya biaya tambahan yang tidak sesuai dengan tarif resmi yang dilakukan oleh aparatur pengadilan negeri kota malang yang sebelumnya upaya penanggulangannya belum dapat di lakukan secara optimal dan belum

sepenuhnya dapat diatasi, namun setelah adanya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019, dengan adanya penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas tersebut menjadikan para aparatur pengadilan negeri kota malang lebih komitmen dalam melaksanakan tugasnya melalui pelayanan public serta tata laksana. Sehingga nilai rata-rata indeks persepsi korupsi di pengadilan negeri kota malang ini semakin meningkat bersih dari korupsi.

D. Faktor pendukung dalam penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas terhadap peningkatan kinerja dan pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan pada Pengadilan Negeri Malang

Faktor pendukung adalah factor yang bersifat ikut serta dalam dukungan suatu kegiatan. Dalam penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas di Pengadilan Negeri kota Malang terhadap pelayanan kepada masyarakat ini harus ada kontrol yang baik dari pihak pimpinan pengadilan dalam upaya pemenuhan dan kesadaran akan beretika dalam menjalankan tugas sebagai sosok abdi Negara, pelayanan masyarakat, dan pengayom masyarakat. Untuk tetap focus pada tugas-tugas dan terhimdar dari hal-hal yang menyimpang tersebut perlu adanya sosok pemimpin yang mampu mengendalikan, mengatur, dan menjaga bawahannya supaya tidak terjerumus dalam lingkaran korupsi dan penyalahgunaan jabatan.

Pelaksanaan reformasi birokrasi salah satunya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, secara ontologism perubahan paradigma *government* menuju *governance* berwujud pada pergeseran pola pikir dan orientasi yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik.

Reformasi birokrasi Pengadilan Negeri Kota Malang pada dasarnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan birokrasi di lingkungan pengadilan. Salah satu tujuan reformasi birokrasi pengadilan ini adalah untuk mewujudkan organisasi pengadilan yang berorientasi pada hasil atau *outcome* (*result oriented government*) secara efisien dan efektif, sehingga keberadaan Pengadilan Negeri Kota Malang benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Dalam rangka mendorong tercapainya reformasi birokrasi Pengadilan Negeri Kota Malang khususnya dalam mewujudkan *result oriented government* inilah maka dilaksanakan evaluasi kinerja Pengadilan Negeri Kota Malang. evaluasi kinerja Pengadilan Negeri Kota Malang ini bertujuan untuk mengetahui kondisi objektif kinerja pengadilan saat ini dalam menerapkan berbagai prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya manusia dan pencapaian hasil hasil organisasi pengadilan.

Menurut Muhamad Indarto yang pendapatnya senada dengan Imron Rosyadi⁸⁷, pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Pengadilan Negeri terus mengiringi upaya pencapaian visi, misi, dan kinerja Pengadilan Negeri yang dilaksanakan dengan penuh semangat dan melibatkan semua aspek yang mendukung. Faktor pendukung adanya penerapan Reformasi Birokrasi di Pengadilan Negeri kota Malang antara lain:

1. Komitmen semua level manajemen mengawal keberhasilan Reformasi Birokrasi dalam seluruh tahap Reformasi Birokrasi Pengadilan Negeri kota Malang.
2. Internalisasi Reformasi Birokrasi melalui integrasi kegiatan utamanya terkait revolusi mental pada aparatur Pengadilan Negeri kota Malang.
3. Mengerahkan seluruh sumber daya untuk mendukung Reformasi Birokrasi. Keterlibatan seluruh komponen organisasi, merupakan salah satu bentuk komitmen pimpinan Pengadilan Negeri kota Malang untuk mensukseskan Reformasi Birokrasi di lingkungan Pengadilan.
4. Pelaksanaan Reformasi Birokrasi secara konsisten.
5. Pencapaian dan peningkatan target secara berkesinambungan.
6. Upaya perbaikan dilakukan secara terus-menerus, holistik, terstruktur, dan berorientasi pada hasil.

⁸⁷ Muhamad Indarto dan Imron Rosyadi, Hakim di Pengadilan Negeri kota Malang, Wawancara, 22 Oktober 2020

Saya setuju dengan pendapat Muhamad Indarto dan Imron Rosyadi, karena adanya factor pendukung dalam penerapan reformasi birokrasi tersebut melibatkan beberapa factor yakni :

1. Adanya komitmen pimpinan yang ditandai dengan penandatanganan kesiapan pimpinan Pengadilan Negeri untuk melaksanakan Reformasi Birokrasi.
2. Pada hakikatnya, seluruh pelaksanaan program dan kegiatan di Pengadilan Negeri kota Malang merupakan program dan kegiatan yang mengalami proses perbaikan secara terus menerus, dengan tujuan utama untuk kepentingan masyarakat.
3. Upaya pengurangan seluruh sumber daya juga akan dijalankan seiring dengan peningkatan efisiensi penggunaan anggaran dan efektifitas pemanfaatan sarana dan prasarana.
4. Reformasi Birokrasi di lingkungan Pengadilan Negeri kota Malang diupayakan menjadi kebutuhan Pengadilan Negeri kota Malang, tidak hanya ketika Reformasi Birokrasi menjadi prioritas pemerintah, tetapi sudah merupakan kebutuhan organisasi.
5. Pada dasarnya Reformasi Birokrasi adalah sesuatu yang dilakukan untuk tujuan birokrasi yang lebih baik.
6. Upaya perbaikan terus menerus akan dilakukan baik dari sisi dokumen (akan menjadi living document) maupun pada tahap implementasi serta monitoring dan evaluasinya.

Menurut Imron Rosyadi⁸⁸, manajemen perubahan bertujuan untuk mengubah secara sistematis dan konsisten mekanisme kerja, pola pikir (mind set), serta budaya kerja (culture set) individu pada unit kerja yang dibangun menjadi lebih baik sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan zona integritas. Penataan tata laksana bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas sistem proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien dan terukur pada zona integritas menuju WBK/WBBM. Penguatan akuntabilitas adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan dalam mencapai misi dan tujuan organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah titik penguatan pengawasan bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN pada masing-masing instansi pemerintah titik peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kualitas dan inovasi pelayanan publik pada masing-masing instansi pemerintah secara berkala sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat juga untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara pelayanan publik dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan menjadikan keluhan masyarakat sebagai sarana untuk melakukan perbaikan pelayanan public.

⁸⁸ Imron Rosyadi, Hakim di Pengadilan Negeri kota Malang, Wawancara, 22 Oktober 2020

Saya setuju dengan pendapat Imron Rosyadi, karena dalam hal ini kepala instansi pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam hal komitmen untuk melakukan pemberantasan korupsi harus diapresiasi tinggi. Hal ini setidaknya menunjukkan sikap ksatria nya di hadapan masyarakat yang notabene pemerintah adalah pelayan masyarakat itu sendiri. Adanya pemimpin yang berkarisma tentu akan mendorong bawahannya untuk bersikap setidaknya sama dengan pemimpinnya tersebut. Pakta integritas yang merupakan janji terhadap diri sendiri tentang komitmen bagi yang melakukan atau menandatangani Untuk melaksanakan seluruh tugas dan kewajibannya serta menjauhi perilaku KKN dan perbuatan tercela lainnya serta melayani masyarakat dengan cara terbaik merupakan indikator yang paling sederhana untuk mengukur kredibillitas seorang pimpinan maupun pegawai pemerintahan.

Dalam hal ini kepala Pengadilan Negeri Kota Malang tidak mengalami kesulitan untuk berkomitmen dalam melaksanakan pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang mana notabene Pengadilan Negeri kota Malang termasuk pengadilan yang bersih dari korupsi dan kualitas pelayanan publik yang baik. komitmen kepala Pengadilan inilah yang menjadi hal terpenting yang mendorong sekaligus sebagai motor penggerak pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik di Pengadilan Negeri kota Malang

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan uraian yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan dari keseluruhan hasil penelitian sebagai berikut:

1. Faktor penghambat yang dihadapi pihak pengadilan negeri kota malang adalah adanya beberapa pegawai di pengadilan negeri kota malang yang tidak menyetujui adanya penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas di pengadilan tersebut karena dengan di terapkannya reformasi birokrasi ini menuntut perubahan kinerja pegawai yang lebih professional dan disiplin dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh pegawai.
2. Upaya yang dilakukan oleh pimpinan pengadilan negeri kota malang dalam menangani proses penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas terhadap kinerja serta pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan perspektif *fiqh siyâsah* adalah memperbaiki pelayanan publik yang selama ini dinilai kurang baik dan terdapat banyak diskriminasi di dalamnya yang terjadi pada saat dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Bertujuan agar birokrasi yang dulu dikenal suka mengatur dan memerintah, dan kini harus diubah menjadi suka melayani.
3. Faktor pendukung yang dihadapi pihak pengadilan negeri kota malang adalah adanya manajemen perubahan yang bertujuan untuk mengubah

secara sistematis dan konsisten mekanisme kerja, pola pikir (mind set), serta budaya kerja (culture set) individu pada unit kerja yang dibangun menjadi lebih baik sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan zona integritas.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian ini, penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Hendaknya seluruh pegawai ikut serta dalam penerapan reformasi birokrasi dan zona integritas menuju WBK/WBBM di pengadilan negeri kota Malang harus senantiasa dimaksimalkan bukan hanya untuk mendapat predikat wbk atau wbbm tetapi sebagai sarana dan cara untuk memperbaiki pelayanan kepada masyarakat dan memberantas perilaku KKN yang ada.
2. Hendaknya ketua pengadilan melakukan pengawasan secara berjenjang dan menyeluruh serta evaluasi kinerja pegawai dalam pelaksanaan rapat kerja teknis pada pengadilan negeri kota Malang.

DAFTAR PUSTAKA

1. Al-Qur'an al-Karim

2. Buku dan Jurnal

Anwar Prabu Mangkunegara, Manajemen sumber daya manusia, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung

Tim Penyusun, *Pedoman Penelitian Karya Ilmiah*, (Malang: Fakultas Syari'ah, 2015)

Soleman B Taneko, "Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat", (Jakarta: Rajawali Pers, 1993)

H. Salim dan Erlis Septiana Nurbani, "Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi, Edisi Pertama", (Jakarta: Rajawali Pers, 2013)

Soerjono Soekanto, "Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi", (Bandung: Remaja Karya, 1985)

Soerjono Soekanto, "Pokok-pokok Sosiologi Hukum", (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007)

Soerjono Soekanto, "Sosiologi Suatu Pengantar", (Bandung: Rajawali Pers, 1996)

Martin Albrow 2007. Birokrasi. Cet. IV. Tiara Wacana. Yogyakarta. Hal. 3

Suryadi Prawirosentono, Kebijakan Kinerja Karyawan, BPFE, Yogyakarta, 1999

Ambar Teguh dan Rosidah, Manajemen Sumber Daya Manusia, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2003

Kasmir Manajemen Perbankan, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000,

Soerjono Soekanto, *Ringkasan Metodologi Penelitian hukum Empiris*, IND-HILL-Co, Jakarta, 1990

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1988
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986)
- Amiruddin, H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008)
- Haris Herdiansyah, “Metodologi Penelitian Kualitatif: Untuk Ilmu-Ilmu Sosial”, (Jakarta: Salemba Humanika, 2010)
- Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah*, Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim Malang
- P.M Blau, dan M.W Meyer, *Bureaucracy In Modern Society*, (New York: McGraw-Hill, 1987)
- M. Dahlan Al-Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: Arkola, 1994)
- David Osborne, dan Ted Gaebler, *Reinventing Government*, (New York: Plume, 1993)
- Mochtar Mas’oed, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994)
- Samodra Wibawa, *Evaluasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT Grafindo Persada, 1994)
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003)
- Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik* (Bandung: CV Alfabeta, 2008)
- Sahya Anggara, *Kebijakan Publik* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014)
- Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta: Bumi Aksara, 2015)

William N. Dunn, *Public Policy Analysis; an Introductoin* (Analisis Kebijakan Publik), terjemahan (Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya, 2003)

Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Evaluasi Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Balairung & Co, 2003)

Riant Nugroho, *Public Policy : Dinamika Kebijakan - Analisis Kebijakan - Manajemen Kebijakan*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011)

Budi Winarno, *Kebijakan Publik - Teori dan Proses*, (Jakarta: PT. Buku Kita, 2008)

Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2008)

Kepaniteraan Mahkamah Agung RI, *Road Map Reformasi Birokrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia 2015-2019* , (Jakarta:Mahkamah Agung RI, 2015)

Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah, Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

Iqbal Muhammad, *Fiqh Siyâsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007)

Al-Zuhaylî Wahbah, *al-Fiqh al-Islâmî wa Adillatuh*, (Damascus: Dar al-Fikr, 2004)

Djazuli, *Fiqh Siyâsah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003)

3. Karya Ilmiah

Faisal, Ivan Yusuf. *Tinjauan Yuridis Perjanjian Kontrak Dan Pelayanan Pasca Diberlakukannya Perpres Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi Pada Taspen (Persero) Yogyakarta*. Skripsi. Yogyakarta: Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2017.

Syahrial Hendry. *Desain Reformasi Birokrasi Dan Relevansinya Dengan Pelaksanaan Good Governance (Studi Implementasi Kebijakan*

Reformasi Birokrasi Di Kementerian Bumn Ri). Skripsi. Semarang: Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, 2015.

Widarti Tri. *Penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Korupsi Dan Wilayah Birokrasi Bersih Dan Melayani Di Pemerintah Kota Yogyakarta*. Skripsi. Surakarta: Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret Surakarta pada, 2018.

4. Website

<https://pn-malang.go.id/>

<https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/>

https://www.kemenkumham.go.id/attachments/article/1587/3Buku_Pedoman_WBK_WBBM.pdf

5. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) No 52 Tahun 2014

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010

6. Wawancara

Wanto Hariyono, Jaksa di Kejaksaan Negeri kota Malang,
Wawancara, 01 Oktober 2020.

Judi Prasetya, Wakil ketua Pengadilan Negeri kota Malang,
Wawancara, 19 Oktober 2020.

Anang Widodo, Hakim Pengadilan Negeri kota Malang,
Wawancara, 21 Oktober 2020.

Mohamad Indarto, Hakim Pengadilan Negeri Kota Malang,
Wawancara, 22 Oktober 2020.

Imron Rosyadi, Hakim Pengadilan Negeri Kota Malang,
Wawancara, 22 Oktober 2020.

LAMPIRAN

Lampiran 1



Wawancara bersama Wanto Hariyono, Jaksa di Kejaksaan Negeri kota Malang

Lampiran 2



Wawancara bersama Judi Prasetya, Wakil ketua Pengadilan Negeri kota Malang

Lampiran 5

PEMERINTAH KABUPATEN KATI DINTIL

ETIL SURAT MASUK

Data Surat **Riwayat Pelaksanaan**

#	Tanggal	Jenis Pelaksanaan	Pelaksanaan	Keterangan	#
1	24/08/2020 00:00:00	Pendaftaran	Pendaftaran Oleh: Bambang Subroto [Staf Sub Bagian Umum dan Keuangan]		
2	25/08/2020 20:33:07	Disposisi	Dari: NURUL MAHDILIS, S.H., M.H. [Ketua Pengadilan] Kepada: AKHMAD HARTONI, S.H., M.H. [Panitera]	dipersilahkan	
3	26/08/2020 08:16:38	Disposisi	Dari: AKHMAD HARTONI, S.H., M.H. [Panitera] Kepada: MARIA THERESIA RENY PUSPITA SARI, SH.,MH [Panitera Muda Hukum]	dipersilahkan.	
4	26/08/2020 17:33:45	Dilaksanakan	Pelaksanaan Oleh: MARIA THERESIA RENY PUSPITA SARI, SH.,MH [Panitera Muda Hukum]	dilaksanakan	

MASYARAKAT(TUTIK HAMIDAH)							
7	22/06/2020	2093/2020	Biasa	KEMENAG RI UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MULANA MALIK IBRAHIM MALANG KETUA LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT(TUTIK HAMIDAH)	Dilaksanakan	Pelaksanaan Oleh: MARIA THERESIA RENY PUSPITA SARI, SH.,MH [Panitera Muda Hukum]	7 Hari
8	22/06/2020	2093/2020	Biasa	KEMENAG RI UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MULANA MALIK IBRAHIM MALANG WAKIL DEKAN BIDANG AKADEMIK FAKULTAS SYARIAH(BADRUDDIN)	Dilaksanakan	Pelaksanaan Oleh: MARIA THERESIA RENY PUSPITA SARI, SH.,MH [Panitera Muda Hukum]	7 Hari
9	17/06/2020	2035/2020	Biasa	KEMENAG RI UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MULANA MALIK IBRAHIM MALANG KETUA LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT(TUTIK HAMIDAH)	Dilaksanakan	Pelaksanaan Oleh: MARIA THERESIA RENY PUSPITA SARI, SH.,MH [Panitera Muda Hukum]	5 Hari
10	17/06/2020	2034/2020	Biasa	KEMENAG RI UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MULANA MALIK IBRAHIM MALANG KETUA LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT(TUTIK HAMIDAH)	Dilaksanakan	Pelaksanaan Oleh: MARIA THERESIA RENY PUSPITA SARI, SH.,MH [Panitera Muda Hukum]	5 Hari

Showing 1 to 10 of 30 entries (filtered from 11,849 total entries)

DAFTAR PERTANYAAN WAWANCARA

Pertanyaan untuk Pengadilan Negeri Kota Malang:

1. Bagaimana pendapat anda mengenai Reformasi Birokrasi di Pengadilan Negeri kota Malang?
2. Apa yang menjadi faktor penghambat dalam melaksanakan penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas?
3. Apa yang menjadi faktor pendukung dalam melaksanakan penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas?
4. Apa saja upaya yang dilakukan pegawai Pengadilan Negeri kota Malang dalam penerapan Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas tersebut?

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Chairus Sholichah

Alamat : Desa Bulaklo, Kecamatan Balen, Kabupaten Bojonegoro

Nomor Telp. : 082332357885

e-mail : chairus07@gmail.com

Riwayat Pendidikan :

1. MI Islamiyah Bojonegoro : 2004-2010
2. MTSN Bojonegoro : 2010-2013
3. MAN 3 Jombang : 2013-2016
4. UIN Maulana Malik Ibrahim : 2016-2020