

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam penyelenggaraan lembaga pemerintahan penggunaan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik (AAUPB) bisa dijadikan tata cara penyelenggaraan negara yang baik.<sup>1</sup> Dalam peranannya AAUPB dapat dijadikan sebagai landasan bagi pemerintah pejabat administrasi negara untuk menerapkan fungsi AAUPB dalam memutus sebuah ketentuan-ketentuan yang masih belum jelas dan mengambang dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan maksud AAUPB ialah asas yang didalamnya menjunjung tinggi nilai norma hukum, norma kesusilaan dan kepatutan.<sup>2</sup>

Dalam ketentuannya AAUPB telah diatur dalam hukum tertulis yakni terdapat di pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Bahwa asas tersebut meliputi: a) kepastian hukum, b) kemanfaatan, c) ketidakberpihakan, d) kecermatan, e) tidak menyalahgunakan kewenangan, f) keterbukaan, g) kepentingan umum dan h) pelayanan yang baik.<sup>3</sup> AAUPB sendiri lahir melalui praktik dari penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan merupakan produk formal dari lembaga negara seperti undang-undang. AAUPB pada dasarnya dipahami sebagai asas umum yang berfungsi sebagai dasar serta sebagai tata cara penyelenggaraan pemerintahan agar semakin baik, adil, sopan, terhormat, bebas dari pelanggaran norma hukum, tindak

---

<sup>1</sup>Andy Gunawan, dkk, "Fungsi Asas - Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Menyelesaikan Sengketa Hukum Acara Tata Usaha Negara," *Jurnal Analogi Hukum* 1, no. 1 (2019): 29, <https://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/analogihukum>.

<sup>2</sup>Dwi Haryati, dkk, "Penerapan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Perizinan Satu Pintu," *Jurnal Mimbar Hukum* 24, no. 2 (2009): 290, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh>.

<sup>3</sup>Undang-Undang RI, "30 Tahun 2014, Tentang Administrasi Pemerintahan,".

penyalahgunaan kewenangan maupun tindak yang sewenang-wenang dari pemerintahan sebagai pejabat administrasi negara.<sup>4</sup>

Selanjutnya guna terlaksananya tata pengelolaan pemerintahan yang baik di perlukan melakukan reformasi birokrasi. Dimana secara umum arti dari birokrasi sendiri ialah dimaknai suatu bentuk organisasi yang melaksanakan pekerjaan yang ketetapanannya diatur oleh undang-undang serta tugasnya melaksanakan pelayanan publik secara penuh. Reformasi birokrasi dapat dipahami sebagai proses perubahan yang telah direncanakan secara sistematis dan komprehensif, yang mempunyai tujuan mengatur ulang birokrasi ke arah yang lebih baik lagi dan disesuaikan dengan kondisi sekarang ini.

Reformasi birokrasi dalam pelayanan publik memang mutlak harus berjalan, sebab reformasi birokrasi adalah gerbang awal menuju pemerintahan yang baik dengan cara yang sehat serta adil. Prinsip serta mekanisme pelayanan guna mewujudkan *Good Governance* tersebut mencakup beberapa prinsip yaitu efektifitas dan efisien, transparan, responsive, demokrasi dan akuntabel.<sup>5</sup>

Dalam rangka reformasi birokrasi, penyelenggaraan pelayanan Kantor Urusan Agama (KUA) tidak terlepas dari ajaran hukum Islam. Hukum Islam sendiri muncul istilah *maqashid syariah* yang tujuan utamanya ialah menciptakan kemaslahatan dan mencegah dari kemafsadatan. Maqhasid syariah muncul sebagai penggerak atas hukum Islam yang telah ditetapkan sejak zaman dahulu.<sup>6</sup>

Dilihat dari persamaannya, *good governance* sendiri juga sejalan dengan teori dari *maqhasid syariah*, yaitu; memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Karena pada dasarnya

---

<sup>4</sup>Agustin Widjiastuti, "Peran AAUPB Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN," *Jurnal Perspektif* 22, no. 2 (2017): 97, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v22i2.614>.

<sup>5</sup>Data Wardana dan Geovani Meiwanda, "Reformasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru, Bersih Dan Bermartabat," *Wedana, Jurnal Pemerintahan, Politik Dan Birokrasi* 3, no. 1 (2017): 332, <https://journal.uir.ac.id/index.php/wedana/article/view/1819/1137>.

<sup>6</sup>Muzaiyanah dan Anies Shahita Aulia Arafah, "Dispensasi Nikah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Perspektif Maqashid Syariah," *Literasi; Jurnal Kajian Keislaman Multi-Perspektif* 1, no. 2 (2021): 162–63, <https://doi.org/https://doi.org/10.22515/literasi.v1i2.3712>.

prinsip *good governance* memiliki tujuan yang sejalan dengan *maqhasid syariah*.<sup>7</sup> Dengan adanya prinsip-prinsip tersebut maka dalam penyelenggaraan kegiatan birokrasi. Pelaksanaan pelayanan publik harus bisa dilaksanakan lebih baik lagi khususnya di lembaga KUA sebagai lembaga pemerintahan penyelenggara layanan publik di bidang keagamaan.

Kantor Urusan Agama merupakan bagian dari instansi pemerintah daerah yang memiliki tugas memberikan layanan publik. Sebagai ujung tombak dari pelaksana tugas umum pemerintahan di bidang keagamaan. KUA harus senantiasa berusaha sebaik mungkin dengan segala kemampuannya dan fasilitasnya secara maksimal.<sup>8</sup>

Namun faktanya masih banyak masyarakat yang tidak paham terhadap tugas dan fungsi KUA. Mungkin penyebab kekurangfahaman masyarakat dikarenakan adanya faktor penghambat dan faktor yang kurang mendukung dalam program kerja pegawai KUA dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sebagai unit terdepan Kementerian Agama (KEMENAG), KUA dituntut untuk selalu berupaya meningkatkan pelayanannya sebaik dan seoptimal mungkin. Sejalan dengan Intruksi Dirjen Bimas Islam DJ.11/369 Tahun 2013 seluruh KUA harus menerapkan Sistem Informasi Manajemen Nikah (Simkah) bertujuan untuk meningkatkan pelayanan yang efisien.<sup>9</sup> Oleh sebab itu KUA harus mengevaluasi diri dan berbenah guna menghadirkan pelayanan yang prima kepada masyarakat, terlebih di era milenial dan serba digital, pelayanan KUA dituntut sinergis dengan perkembangan zaman yang serba modern ini.

---

<sup>7</sup>Sri Warjianti, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Penerapan Good Governance Dalam Pelayanan Publik," *Jurnal Hukum Islam* 18, no. 1 (2018): 127, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.24014/hi.v18i1.5429>.

<sup>8</sup>Hikmah Hijriani, "Implementasi Pelayanan Pencatatan Pernikahan Di Kantor Urusan Agama Urusan Agama ( KUA ) Kecamatan Sangasana Kabupaten Kutai Kartanegara," *Ejournal Administrasi Negara* 3, no. 2 (2015): 535, <https://ejournal.ap.fisp.unmul.ac.id>.

<sup>9</sup>Indri Cahya Lolyta dan Prayudi Setiawan Prabowo, "Analisis Efisiensi Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH) Pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Sidoarjo," *Jurnal Ekonomi Islam* 2, no. 3 (2019): 2, <http://journal.unesa.ac.id/index.php/jie>.

Selain itu, KUA dituntut betul-betul mampu melaksanakan tugasnya dalam pencatatan nikah dan rujuk dengan baik. Dalam pelayanan ini tugas pokok KUA itu sangat besar pengaruhnya dalam membina suatu kehidupan yang beragama, maka disitulah cikal bakal terbentuknya sebuah keluarga yang sakinah, mawadah dan warahmah. Ketika menjalankan urusan Agama Islam, KUA tidak hanya sekedar melakukan pencatatan nikah atau rujuk saja, tetapi juga melaksanakan tugas lain seperti: mengurus dan membina tempat ibadah umat Islam seperti, masjid dan langgar (mushalla), membina pengalaman agama islam, zakat, wakaf, baitul mal dan ibadah sosial, pangan halal, kemitraan umat Islam kependudukan serta pengembangan keluarga sakinah sesuai kebijakan Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>10</sup>

Adapun alasan penulis dalam pemilihan topik penelitian ini berdasarkan dari dari aspek-aspek penelitian terdahulu (*research gap*). Dengan demikian yang didapatkan dari beberapa temuan dari penelitian yang telah dilakukan sebagai berikut; temuan Husnul hakim<sup>11</sup> menunjukkan bahwa AAUPB berfungsi sebagai penyeimbang dan arahan dalam dalam memberikan interpretasi atau perumusan kebijakan dalam melaksanakan wewenang dari pejabat pemerintahan. Hal tersebut berbeda dengan temuan oleh Solechan<sup>12</sup> yang mengemukakan pelaksanaan AAUPB di dalam sistem pemerintahan Indonesia apabila didukung dengan adanya administrasi yang baik dan mantap akan berjalan lancar dan baik. Penulis juga menilik hasil temuan Firna Novi Anggoro<sup>13</sup> yang menyimpulkan AAUPB

---

<sup>10</sup>Hikmah Hijriani, "Implementasi Pelayana Pencatatan Pernikahan Di Kantor Urusan Agama (KUA)," n.d., 536.

<sup>11</sup>Husnul Hakim, "Sinergi Antara Good Government Dan Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB ) Dalam Upaya Pencegahan Korupsi," *Dialektika, Jurnal Ekonomi Dan Ilmu Sosial* 7, no. 2 (2022): 198, <https://doi.org/10.36636/dialektika.v7i2.1461>.

<sup>12</sup>Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 3 (2019): 552–53, <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.541-557>.

<sup>13</sup>Firna Novi Anggoro, "Revitalisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Untuk Mewujudkan Birokrasi Yang Berkelas Dunia," *Kybernan: Jurnal*

dijadikan sebagai pedoman dan penuntutan bagi ASN dalam mewujudkan birokrasi yang baik dan bersih. Adapun bentuk dari kebaruan dari penelitian ini terkait AAUPB. Peneliti juga tidak lupa menggunakan perbandingan penelitian terdahulu tersebut. Maka dalam hal kebaruan dari penelitian ini adalah dalam implementasi AAUPB peneliti menambahkan tinjauan *Maqashid Syariah* sebagai pembeda dari penelitian sebelumnya dan memilih lembaga KUA yang merupakan penyelenggara administrasi pemerintahan di bidang keagamaan.

Berdasarkan data fenomena dilapangan, peneliti melihat KUA Kecamatan Undaan memiliki keunikan dibanding wilayah lain. Dari sudut pandang sosio-kultural, masyarakat di Kecamatan Undaan saat melaksanakan akad nikah kebanyakan masyarakatnya memilih dilangsungkan di rumah calon pengantin dan tidak di ruangan KUA yang telah disediakan. Dimana hal ini dapat diketahui melalui data catatan nikah pada bulan Januari 2023. Jumlah nikahan ada 27, yang memilih akad nikah di rumah mempelai masing-masing atau luar kantor KUA ada 22 dan yang memilih melangsungkan akad di dalam kantor ada 5 serta data-data pada tahun terdahulu juga menunjukkan bahwa memang mayoritas memilih melangsungkan akad nikah di luar kantor. Pada saat musim hujan di sekitaran halaman KUA selalu banjir. Tetapi ketika banjir tidak menyurutkan para pegawainya dalam melaksanakan kinerjanya sebagai birokrasi penyelenggara pelayanan publik untuk selalu memberikan kemanfaatan dan pelayanan yang prima serta menjunjung tinggi norma hukum, kepatutan, dan kesusilaan. Letak KUA Kecamatan Undaan yang berada di daerah Kabupaten Kudus bagian Selatan juga memiliki kekhasan yakni tempat dari KUA itu sendiri berada di samping utara masjid dan berjajaran dengan masjid hanya berjarak 5 meterean dari masjid.<sup>14</sup>

Jika di dilihat dari sudut pandang birokrasi, pelayanan publik terdapat pengaruh yang signifikan bagi pegawai KUA di Kecamatan Undaan Kudus. Masyarakat selaku penerima manfaat layanan menginginkan pelayanan yang baik dan sebaliknya untuk pegawai KUA selalu ingin memberikan

---

*Studi Pemerintahan* 5, no. 1 (2022): 78,  
<https://doi.org/https://doi.org/10.36636/dialektika.v7i2.1461>.

<sup>14</sup>Observasi, Hasil Observasi Oleh Penulis, 15 Januari, 2023.

fasilitas dan pelayanan yang layak agar selalu berbenah guna meningkatkan kualitas yang prima sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan di bidang keagamaan. Dari fenomena ini, penerapan AAUPB di KUA Kecamatan Undaan Kudus sangat cocok untuk dijadikan objek penelitian.<sup>15</sup>

Dilihat dari aspek *gap* diatas, maka dapat disimpulkan adanya kesenjangan *gap* dalam menjelaskan sebuah fenomena, yakni mengenai AAUPB yang menunjukkan bahwa ada pengaruh yang besar tentang pentingnya penerapan AAUPB dalam sistem birokrasi pegawai KUA dalam melaksanakan pelayanan publik. Dimana fungsi AAUPB secara signifikan akan berdampak positif terhadap kinerja birokrasi. Pada dasarnya program kerja dari KUA itu sendiri sudah sangat baik tetapi dalam pelaksanaannya masih kurang efektif yang disebabkan faktor pemahaman dan pengetahuan mengenai tugas dan tanggung jawabnya sebagai pegawai KUA masih minim, kurangnya sumberdaya aparatur serta manajemen waktu yang tidak efektif dan efisien berpengaruh dalam kualitas pelayanan. Untuk meningkatkan kinerja pegawai di perlukan suatu landasan dalam pelaksanaan penyelenggaraan birokrasi KUA.

Dari sisi lain alasan peneliti memilih lokasi fokus penelitian di KUA Kecamatan Undaan adalah ketika melakukan wawancara kepada bapak H. Mahali, S.H.I, selaku pejabat kepala KUA Kecamatan Undaan pada masa jabatannya, serta melihat dari beberapa hasil fenomena di atas, bahwa di KUA belum pernah ada yang meneliti terkait implementasi AAUPB di KUA. Maka dengan hal tersebut maka peneliti memilih lokasi tersebut sebagai fokus penelitiannya.<sup>16</sup>

Berdasarkan hasil paparan di atas, maka perlu dilakukan kajian penelitian mendalam mengenai pentingnya **“Kajian Maqashid Syariah Terhadap Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) Dalam Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Undaan Kabupaten Kudus”**.

---

<sup>16</sup>Observasi, Hasil Observasi Oleh Penulis, 15 Januari,2023.

## B. Fokus Penelitian

Peneliti menganggap bahwa urgensi penelitian tentang implementasi AAUPB bukan sekedar asas saja tetapi bagaimana penerapannya ya terhadap sistem kinerja pelaku administrasi pemerintahan, KUA Kecamatan Undaan Kabupaten Kudus dalam menjalankan sistem birokrasi harus berpedoman pada AAUPB dan *maqashid syariah* untuk tercapainya tujuan syariah yaitu pelayanan birokrasi yang baik. Selain itu AAUPB juga berperan penting terhadap masyarakat umum sebagai penerima manfaat dari penyelenggara administrasi pemerintahan yaitu KUA. Dengan demikian peneliti memfokuskan penelitian ini terhadap Kajian Maqashid Syariah Terhadap Implementasi AAUPB dalam KUA Kecamatan Undaan Kudus.

## C. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari Latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang didapat berasal dari judul penelitian “Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) Dalam Sistem Reformasi Birokrasi Kantor Urusan Agama (KUA) Perspektif Maqashid Syariah (Studi Kasus Di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Undaan Kabupaten Kudus)”. dengan demikian peneliti dapat mengembangkannya melalui pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi AAUPB di Kantor Urusan Agama Kecamatan Undaan Kabupaten Kudus ?
2. Bagaimana tinjauan *maqashid syariah* terhadap implementasi AAUPB di Kantor Urusan Agama Kecamatan Undaan Kabupaten Kudus ?

## D. Tujuan Penelitian

Sebagaimana yang telah tertuang dalam rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui implementasi AAUPB di Kantor Urusan Agama Kecamatan Kudus.
2. Untuk mengetahui tinjauan *maqashid syariah* terhadap implementasi AAUPB di Kantor Urusan Agama Kecamatan Undaan Kabupaten Kudus.

### E. Manfaat Penelitian

Pelaksanaan penelitian ini diharapkan agar dapat memberi manfaat bagi peneliliti dan yang diteliti. Adapun manfaat tersebut yaitu:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti terkait AAUPB.
  - b. Sebagai bahan belajar dalam menggali ilmu yang sudah di dapat di perkuliahan.
  - c. Sebagai bahan informasi dari berbagai pihak terkait, khususnya para pejabat atau pegawai KUA serta masyarakat setempat sebagai pengguna pelayanan yang ada di KUA.
2. Manfaat Praktis

Setelah dilakukan penelitian ini di harapkan dapat dijadikan sebuah pedoman untuk pelaku birokrasi yaitu pegawai KUA sebagai penyelenggaraan pelayanan publik dalam bidang keagamaan dan pernikahan di KUA Kecamatan Undaan Kabupaten Kudusguna meningkatkan sistem pelayanan dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga KUA secara penuh.

### F. Sistematika Penulisan

Untuk memahami dengan mudah dari keseluruhan isi skripsi ini, maka peneliti akan menggambarkan sistematika penulisan skripsi ini sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, fokus penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II : KERANGKA TEORI

Bab ini berisi tentang teori-teori yang terkait dengan judul, penelitian terdahulu, dan kerangka berfikir.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang jenis dan pendekatan penelitian, setting penelitian, subyek penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data,

pengujian keabsahan data, dan teknik analisis data.

**BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi tentang gambaran umum lokasi penelitian yaitu KUA Kecamatan Undaan Kabupaten Kudus, deskripsi dan analisis terkait implementasi AAUPB di KUA Kecamatan Undaan Kudus serta tinjauan maqashid syariah terhadap implementasi AAUPB di KUA Kecamatan Undaan Kabupaten Kudus.

**BAB V : PENUTUP**

Penutup merupakan akhir dari isi dalam skripsi ini yang meliputi: kesimpulan dan saran. Setelah penutup pada bagian akhir dicantumkan daftar pustaka, lampiran-lampiran serta biodata penulis.

