

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Implikasi Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Terhadap Hak Disabilitas Tuna Grahita Untuk Memperoleh E-KTP

Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan peraturan yang lebih tinggi dalam rangka menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Definisi tersebut tercantum dalam Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, dan materi untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan. Jadi, dari situ dapat dipahami bahwa Peraturan Presiden dibuat dalam rangka melaksanakan amanah dan tugas Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah berfungsi mengatur lebih lanjut apa apa yang diatur oleh Undang-undang sehingga mengikat secara umum.

Sebagai alat untuk melaksanakan amanah Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden bersifat mengikat secara umum. Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 Ayat 1 menjelaskan bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: 1). UUD 1945; 2). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3). Undang-

undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; 4). Peraturan Pemerintah; 5). Peraturan Presiden; 6). Peraturan Daerah Provinsi; dan 7). Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Jenis dan hirarki ketujuh aturan itu diakui keberadaannya dan punya kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 9 Ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa dalam hal Undang-undang diduga menyalahi atau bertentangan dengan Undang-undang Dasar '45 maka uji materinya adalah ke Mahkamah Konstitusi, adapun terkait dugaan bahwa sebuah aturan perundang-undangan di bawah Undang-undang menyalahi aturan Undang-undang, maka uji materinya adalah ke Mahkamah Agung.¹

Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 menyatakan bahwa peraturan perundang-undangah harus dibentuk berdasarkan prinsip-prinsip pembentukan peraturan yang baik, yakni kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat yang tepat; kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi yang dikandung; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 6 menegaskan bahwa materi yang dikandung oleh sebuah peraturan harus mencerminkan azas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhenika tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan

¹ Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, serta azas-azas lain sesuai bidang hukum yang diatur.

Penyusunan peraturan perundang-undangan, menurut Undang-undang No 12 tahun 2011 Pasal 16, 17, dan 18, disusun lewat program legislasi nasional (prolegnas) sebagai skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional, yang didasarkan atas: perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; perintah Undang-Undang lainnya; sistem perencanaan pembangunan nasional; rencana pembangunan jangka panjang nasional; rencana pembangunan jangka menengah; rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan aspirasi serta kebutuhan hukum masyarakat.

Sebelum Undang-undang No. 12 tahun 2011 berlaku, dikenal ada tiga jenis aturan yang dikeluarkan oleh presiden, yakni Peraturan Presiden, Penetapan Presiden, dan Instruksi Presiden. Namun sejak berlaku Undang-undang No. 12 tahun 2011, yang dipertahankan hanyalah Peraturan Presiden, di mana dua jenis aturan presiden yang lain, yaitu Penetapan Presiden dan Instruksi Presiden, dilebur menjadi satu di dalamnya. Pemilihan istilah peraturan presiden dianggap tepat, karena mewadahi aturan yang bersifat mengikat secara umum, sementara penetapan presiden selain tidak dapat mengikat secara umum ia bersifat individual dan sekali selesai. Instruksi Presiden pun tidak dapat mengikat secara umum karena ia pada intinya adalah perintah individual atasan kepada bawahan.

Di dalam peraturan presiden, terkandung ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur (*regeling*) maupun menetapkan (*beshcikking*). Secara lebih rinci fungsi peraturan presiden adalah: 1. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (*atribusi*); 2. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya (*delegasi*); 3. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah, meskipun ia tidak tegas-tegas menyebutnya.²

Hal lain yang harus diperhatikan dalam oleh pembuat sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembuat undang-undang agar selalu mempertimbangkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi;

Pertama, Asas kejelasan tujuan artinya adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Kedua, Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat maknanya jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-

² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm.223-225.

undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Ketiga, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki sebuah Peraturan Perundang-undangan.

Keempat, Asas dapat kedapatlaksanaan atau dilaksanakan maknanya bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Kelima, Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan menjelaskan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Keenam, Asas kejelasan rumusan artinya bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Ketujuh, asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan

demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.³

Sedangkan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu diperhatikan juga Materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang harus mencerminkan asas yang meliuti;

Pertama, Asas pengayoman maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

Kedua, Asas kemanusiaan menegaskan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Ketiga, asas kebangsaan, yang dimaksud adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keempat, Asas kekeluargaan berarti bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Kelima. Asas kenusantaraan maknanya adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh

³ Penjelasan Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keenam, “*asas bhinneka tunggal ika*” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Ketujuh, Asas keadilan maksudnya bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Kedelapan, Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan menegaskan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Kesembilan, Yang dimaksud dengan asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Kesepuluh, Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan maksudnya adalah setiap isi Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

Kesebelas, Yang dimaksud dengan asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, misalnya, dalam Hukum Pidana, harus bersandar pada asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah, dan lain-lain; dan dalam Hukum Perdata, antara lain, mengakomodasi asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.⁴

Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil yang berlaku mulai 18 Oktober 2018 adalah aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 ditetapkan dalam rangka 3 (tiga) hal: pertama, mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional; kedua, memberikan jaminan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan ketiga meningkatkan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan.⁵

⁴ *Ibid.*

⁵ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013.

Tujuan dikeluarkannya Undang-undang tersebut adalah rangka mencapai tertib administrasi kependudukan, memberikan perlindungan dan pengakuan hukum atas status dan kedudukan warga negara, dan meningkatkan layanan administrasi kependudukan yang profesional, sesuai dengan standar perkembangan teknologi, dan tidak diskriminatif. Tiga tujuan tersebut menjadi kunci sekaligus amanat yang juga harus diemban dan diimplementasikan oleh peraturan-peraturan lain yang bersifat teknik, termasuk dalam peraturan presiden, peraturan pemerintah provinsi, dan peraturan kabupaten atau kota. Ketiga tujuan tersebut juga menjadi fokus utama penelitian ini, terutama dalam hal meningkatkan layanan kependudukan yang tidak diskriminatif terhadap warga negara. Tercapainya tertib administrasi kependudukan, perlindungan hukum peristiwa penting penduduk, dan layanan administrasi kependudukan yang tidak diskriminatif adalah tiga prinsip yang harus selalu diacu dan dijadikan tujuan dalam administrasi kependudukan yang dilakukan oleh pemerintah.

Administrasi kependudukan yang tidak diskriminatif maksudnya adalah adanya persamaan hak terhadap siapapun warga negara dalam mengakses layanan administrasi kependudukan. Yang biasanya menjadi korban diskriminasi adalah kelompok rentan, terutama perempuan, lansia, anak-anak, dan kelompok penyandang disabilitas (kelompok difabel). Diskriminasi pembedaan perlakuan terhadap sesama warga negara (berdasarkan warna kulit, golongan, suku, ekonomi, agama, dan sebagainya).⁶

⁶ <https://kbbi.web.id/diskriminasi>, diakses pada 16 Desember 2019.

Diskriminasi adalah suatu kejadian yang biasa ditemui dalam kehidupan masyarakat baik disadari atau tidak, yang dikarenakan kecenderungan sikap manusia yang lebih suka membeda-bedakan yang lain. Ketika seseorang mendapat perlakuan secara tidak adil karena karakteristik suku, antargolongan, kelamin, ras, agama dan kepercayaan, aliran politik, kondisi fisik atau karakteristik lain yang diduga merupakan dasar dari tindakan diskriminasi. Diskriminasi terbagi menjadi beberapa bagian: Diskriminasi langsung, terjadi saat hukum, peraturan atau kebijakan jelas-jelas menyebutkan karakteristik tertentu, seperti jenis kelamin, ras, dan sebagainya, dan menghambat adanya peluang yang sama. Diskriminasi tidak langsung, terjadi saat peraturan yang bersifat netral/umum menjadi diskriminatif saat diterapkan di lapangan.⁷

Kelompok yang rentan atau gampang mengalami perlakuan diskriminatif oleh pemerintah maupun kelompok masyarakat yang lain adalah kelompok penyandang disabilitas. Kata "*disability*" adalah sebuah kosa kata Bahasa Inggris. Di dalam kamus "*Longman*", kata tersebut diartikan "sebuah kondisi fisik dan mental yang dapat membuat seseorang kesulitan dalam mengerjakan sesuatu yang mana orang kebanyakan dapat mengerjakannya dengan mudah"⁸. Diskursus tentang makna "*disability*" sampai sekarang masih terus berlanjut. Sebuah yayasan sosial di Inggris "*Physically Impaired Against Segregation*" (UPIAS) dalam "*manifesto*"-nya yang berjudul "*Fundamental Principle of Disability (1976)*" mempunyai dua definisi yang

⁷ <https://id.wikipedia.org/wiki/Diskriminasi>, diakses pada 16 Desember 2019.

⁸ *Longman Advanced American Dictionary*, (England: Pearson Education Limited, 2000), hlm. 395.

berkaitan dengan “*disable*”, yang pertama yaitu definisi tentang “*impairment*” yang mereka definisikan sebagai kekurangan-kekurangan fisik, organ, atau mekanisme kerja tubuh yang tidak dalam kondisi sebagaimana mestinya. Kedua, mereka mengartikan kata “*disability*” sebagai keadaan yang merugikan atau keterbatasan yang dibuat oleh kelompok masyarakat yang mempunyai kepentingan temporer bagi orang-orang yang mempunyai kekurangan fisik dan sekaligus pengucilan bagi mereka untuk berpartisipasi dalam beraktifitas secara sosial⁹.

Sementara itu, “*World Health Organization (WHO)*” dalam kebijakannya yang tertulis di dalam “*International Classification Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH)*” mempunyai tiga definisi berkaitan dengan “*disable*”, yang pertama yaitu definisi tentang “*Impairment*” yang diartikan sebagai kekurangan-kekurangan atau keadaan psikis dan psikologis yang tidak normal. Kedua, definisi tentang “*disability*” sebagai keterbatasan atau kurangnya (yang diakibatkan oleh “*impairment*”) kemampuan untuk melakukan sebuah aktivitas dengan normal sebagaimana pada umumnya manusia. Ketiga, definisi tentang “*handicap*” yaitu sebuah ketidakberuntungan bagi seorang individu yang diakibatkan oleh “*impairment*” dan “*disability*” yang membatasi dan menghalanginya untuk berperan dalam kehidupan ini (kondisi ini tergantung pada umur, jenis kelamin, kondisi sosial, dan faktor-faktor kultural). Pada perkembangannya, di dalam kajian mengenai orang-orang yang mempunyai kelemahan fisik maupun nonfisik, biasanya para penulis menyebut mereka dengan menggunakan kata “*disability*”. Namun akhir-akhir ini

⁹ Barnes dan Mercer. *Disability*. Malden. USA. 2003, hlm. 11.

sebagian ada yang menggunakan kata “*diffability*” yang merupakan kepanjangan dari “*different ability*”, karena kata “*disability*” (“orang cacat”) dianggap mengandung konotasi negatif.

Tunagrahita adalah keadaan keterbelakangan mental, keadaan ini dikenal juga retardasi mental (*mental retardation*). anak tunagrahita memiliki IQ di bawah rata-rata anak normal pada umumnya, sehingga menyebabkan fungsi kecerdasan dan intelektual mereka terganggu yang menyebabkan permasalahan-permasalahan lainnya yang muncul pada masa perkembangannya.

Tunagrahita sering disepadankan dengan istilah-istilah, sebagai berikut: lemah pikiran (*feeble minded*), terbelakang mental (*mentally retarded*), bodoh atau dungu (*idiot*), pandir (*imbecile*), tolol (*moron*), oligofrenia (*oligophrenia*), mampu didik (*educable*), mampu latih (*trainable*), ketergantungan penuh (*totally dependent*) atau butuh rawat, mental subnormal, defisit mental, defisit kognitif, cacat mental, defisiensi mental, dan gangguan intelektual. klasifikasi anak tunagrahita terbagi menjadi tiga kelompok sebagai berikut: pertama, tunagrahita ringan, mereka yang termasuk dalam kelompok ini meskipun kecerdasannya dan adaptasi sosialnya terhambat, tetapi mereka mempunyai kemampuan untuk berkembang dalam bidang pelajaran akademik, penyesuaian sosial, dan kemampuan bekerja; kedua, tunagrahita sedang, mereka memiliki kemampuan intelektual umum dan adaptasi perilaku di bawah tunagrahita ringan. Mereka dapat belajar keterampilan sekolah untuk tujuan-tujuan fungsional, mencapai suatu tingkat “tanggung jawab sosial” dan mencapai penyesuaian sebagai pekerja dengan bantuan; dan ketiga, tunagrahita berat dan

sangat berat, mereka pada umumnya hampir tidak memiliki kemampuan untuk di latih mengurus diri sendiri melakukan sosialisasi dan bekerja. Di antara mereka (sampai batas tertentu) ada yang dapat mengurus diri sendiri dan dapat berkomunikasi secara sederhana serta dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan sekitarnya yang sangat terbatas.¹⁰

Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil dalam tataran normatif adalah regulasi yang dalam derajat tertentu harus dapat menjamin kesamaan akses bagi kelompok tunagrahita dalam hal administrasi kependudukan, dalam hal ini di antaranya adalah dalam hal perekaman data kependudukan dan tentu saja kepemilikan KTP elektronik. Kepemilikan KTP bagi tunagrahita dan juga bagi kelompok masyarakat yang lain menjadi kebutuhan penting dan mendasar.

KTP elektronik selain sebagai identitas diri, berlaku nasional, mencegah KTP ganda dan pemalsuan KTP, juga menjadi sarana terciptanya keakuratan data penduduk untuk mendukung akses jaminan dan perlindungan sosial secara lebih luas bagi tunagrahita. Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Pasal 2 menjelaskan bahwa pelayanan pendaftaran penduduk antara lain; pertama, pencatatan biodata Penduduk; kedua, penerbitan KK; ketiga, penerbitan KTP-el; keempat, penerbitan KIA; penerbitan surat keterangan kependudukan; dan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan. Yang relevan dengan pembahasan dalam penelitian ini

¹⁰ <https://id.wikipedia.org/wiki/Tunagrahita>, diakses pada 16 Desember 2019

adalah segala hal terkait dengan pelayanan pendaftaran penduduk berupa penerbitan KTP elektronik bagi penyandang disabilitas tunagrahita. Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Pasal 14 menyatakan bahwa bahwa penerbitan KTP elektronik bagi WNI dan Penduduk orang asing terdiri dari penerbitan KTP-el baru; penerbitan KTP-el karena pindah datang; penerbitan KTP-el karena perubahan data; penerbitan KTP-el karena perpanjangan bagi Penduduk Orang Asing yang memiliki izin tinggal tetap; penerbitan KTP-el karena hilang atau rusak; dan penerbitan KTP-el di luar domisili.

Pasal 14 Perpres tersebut menjelaskan bahwa penerbitan KTP elektronik baru bagi WNI hanya mempersyaratkan dua hal yakni bahwa si WNI tersebut sudah berusia 17 tahun, sudah kawin, atau pernah kawin; dan memiliki KK. Yang dimaksud Warga Negara Indonesia dalam peraturan tersebut adalah adalah warga negara Indonesia asli dan warga negara asing yang ditetapkan dengan Undang-Undang sebagai WNI. Kartu Keluarga Kartu Keluarga (KK) adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan, dan hubungan dalam keluarga serta identitas anggota keluarga.

Oleh karena itu tampak jelas bahwa tidak ada diskriminasi terkait akses dan kesempatan tunagrahita untuk mendapatkan KTP elektronik. Selain itu pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil harus pula dilaksanakan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut: pertama, memberi kemudahan bagi pengguna dan masyarakat; kedua, memiliki sistem verifikasi dan validasi untuk memastikan kebenaran dan keabsahan data Penduduk; ketiga, integrasi dan keterhubungan data antarinstansi dan

latau lintas instansi terkait dengan tetap menghormati kerahasiaan data pribadi; keempat, pengelolaan data yang akurat, valid, dan dapat dipertanggungjawabkan; kelima, dapat beradaptasi dengan perkembangan teknologi informasi; dan keenam, efisien dan efektif.¹¹

Selanjutnya, Perpres tersebut juga menyatakan bahwa Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada Disdukcapil Kabupaten /Kota dan UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota dan Perwakilan Republik Indonesia dilaksanakan melalui tahapan: a. pelaporan; b. verifikasi dan validasi; c. perekaman data; dan d. pencatatan dan/atau penerbitan dokumen.¹² Pelaporan peristiwa atau kejadian kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada Dinas kependudukan dan Catatan sipil Kabupaten /Kota atau UPT Disdukcapil Kabupaten / Kota merupakan kewajiban penduduk dan pelaporan tersebut dapat dilakukan secara manual maupun online.¹³

Selain itu pada pasal selanjutnya dinyatakan bahwa dalam hal penduduk dan WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak mampu melakukan pelaporan sendiri dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dapat dibantu oleh Disdukcapil Kabupaten/Kota, UPT Disdukcapil/Kabupaten Kota, dan Perwakilan Republik Indonesia atau meminta bantuan kepada orang lain. Kondisi tidak mampu sebagaimana di atas meliputi pertimbangan umur, sakit keras, cacat fisik, atau cacat mental. Pemberian bantuan yang dimaksud adalah berupa

¹¹ Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018, Pasal 62.

¹² *Ibid.*, Pasal 63.

¹³ *Ibid.*, Pasal 64.

kemudahan pelayanan dan perlakuan khusus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Karena demikian pentingnya pencatatan kependudukan yang setara bagi WNI ini hingga Perpres tersebut menegaskan akan memberi sanksi denda administratif sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan dan sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada pejabat pada Disdukcapil Kabupaten/Kota yang melakukan tindakan memperlambat pengurusan Dokumen Kependudukan dalam batas waktu yang ditentukan.¹⁵

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tunagrahita berhak dan bahkan wajib memiliki KTP elektronik. Karena keterbatasan kondisi mental yang dimiliki tunagrahita maka dalam hal proses pembuatan KTP elektronik, kalangan tunagrahita harus dibantu oleh pihak lain dalam hal ini adalah aparatur desa setempat/aparatur Disdukcapil kabupaten atau kota/petugas UPT Disdukcapil Kecamatan setempat. Dapat pula kalangan tunagrahita tersebut dibantu oleh keluarga dekatnya atau orang lain yang dapat dipercaya dan dapat bertindak secara bertanggungjawab.

Pemerintah terkait di level masing-masing perlu memperhatikan secara khusus terkait akses dan hak tunagrahita untuk memperoleh KTP elektronik sebab pemerintah bertanggungjawab penuh terhadap kemaslahatan warga negaranya. Pemerintah harus memedomani prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dalam setiap tindakannya ketika bersinggungan dengan warga negara yang telah memberi mandat dan tugas kepada mereka untuk mengurus semua kepentingan masyarakat umum.

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 66.

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 75.

Prinsip-prinsip tersebut telah ditegaskan secara rinci oleh tata aturan yang berlaku dan sering disebut sebagai tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah merupakan proses menyelenggarakan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good* dan *service* secara sangat baik dan paripurna. Agar *good governance* dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak, yaitu pemerintahan dan masyarakat. *Good governance* di dalam pelaksanaan pemerintahan dapat tercapai jika didukung oleh setidaknya oleh 3 hal: pertama, adanya orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional; kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional, dan ketiga, pengawasan. Di Indonesia, semangat untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* tersebut semakin ke sini semakin mengemuka. Karakteristik pemerintahan yang baik ditandai oleh hal-hal sebagai berikut: partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsif, adanya orientasi yang sama, keadilan, efisiensi dan efektifitas, akuntabilitas, dan visi yang strategis.¹⁶

Pemerintah memiliki komitmen yang kuat untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik atau *good governance*. Komitmen tersebut diwujudkan melalui upaya membangun sistem penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang mampu mendukung pelaksanaan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional. Keberhasilan pembangunan secara nasional selama ini dicapai melalui berbagai cara

¹⁶ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm.7-8.

yang sinergi antara pemerintah selaku pilar utama pembangunan dengan masyarakat dan dunia usaha serta stakeholder lainnya.

New Public Service (NPS) sebagai prinsip terbaru dari administrasi publik meletakkan pelayanan publik sebagai kegiatan utama para administrator negara/ daerah. Salah satu tujuan dari prinsip NPS adalah bagaimana administrator publik mengartikulasikan dan membagi kepentingan (*shared interests*) warga negara melalui pelayanan publik. Sejak 1990 sampai saat ini teori dan konsep administrasi negara sudah berkembang sangat pesat, terutama dengan munculnya paradigma *New Public Management* (NPM) pada permulaan tahun 1990 yang kemudian disusul oleh *New Public Service* (NPS) pada tahun 2000an.

Dalam memahami teori administrasi negara secara paradigmatis, Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt dalam bukunya yang berjudul *The New Public Service: Serving, not Steering* dapat digunakan untuk menemukenali perkembangan paradigma administrasi negara klasik sampai administrasi negara kontemporer. Denhardt dan Denhardt mencoba membagi paradigma administrasi negara atas tiga kelompok besar, yaitu paradigma *The Old Public Administration* (OPA), *The New Public Management* (NPM) dan *The New Public Service* (NPS). Menurut Denhardt dan Denhardt paradigma OPA dan NPM kurang relevan dalam mengalamatkan persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai (*inappropriate*) dengan administrasi Negara, sehingga perlu paradigma baru yang kemudian disebut sebagai NPS. Oleh karena itu, dilihat dari berbagai

aspek, menurut Denhardt dan Denhardt paradigma NPS memiliki perbedaan karakteristik dengan OPA dan NPM.

Landasan teori pelayanan publik idealnya menurut *New public service* seperti sudah dibahas di atas bahwa harus responsive pada bermacam-macam kepentingan dan nilai yang ada. Melakukan pendekatan dan memaparkan bermacam-macam kebutuhan di antara masyarakat dan faksi-faksi merupakan tanggung jawab pemerintah. Ini menyimpan arti bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik tersebut harus ada preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karakter pelayanan public harus dinamis mengikuti perkembangan.

Penyelenggaraan bidang pelayanan publik harus sejalan dengan Hukum administrasi negara bidang pelayanan publik yang menuntut pelayanan publik yang responsif itu. Di sisi lain, model baru pelayanan publik harus non diskriminatif sebagaimana landasan teori yang digunakan, yakni menjamin adanya persamaan diantara warga negara yang menjadi prinsip. Bahwa birokrasi publik dalam menjalankan pelayanan harus bisa menerima dan memenuhi asalkan syarat-syarat tersebut mencukupi. Dengan terbangunnya hubungan antara pelayan publik dengan warga negara adalah relasi impersonal sehingga sifat kekeluargaan dan golongan dapat dihindari.

Mutu pelayanan umum adalah buah korelasi dari aspek-aspek berikut yakni system, pelaksana, strategi, dan masyarakat sebagai penerima layanan. Baiknya kualitas pelayanan umum dihasilkan dengan sistem pelayan umum yang juga baik. Dikatakan baik sebuah sistem apabila prosedur layanan yangdiberikan terstandar dan

menerima *built in control* atau teknik kontrol di dalam dirinya. Sehingga jika ada penyimpangan bisa dengan mudah diketahui. Bentuk pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat penerima layanan. Organisasi birokrasi harus bisa menjawab kepentingan dan kehendak masyarakat sebagai orang yang mendapat layanan dengan menyajikan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Kualitas pelaksana layanan membutuhkan relasi antara sumber daya manusia yang bisa memahami dan menjalankan sistem tersebut dengan baik. Pada masa milenial sekarang ini banyak dari pelayanan memilih digital sebagai solusi untuk mempermudah pelayanan.

Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik tersebut secara tegas telah dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yakni adanya; azas kepastian hukum; azas tertib penyelenggaraan negara; azas kepentingan umum; azas keterbukaan; azas proporsionalitas; azas profesionalitas; dan azas akuntabilitas.¹⁷

Azas kepastian hukum adalah azas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Azas tertib penyelenggaraan negara adalah azas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara. Azas kepentingan umum artinya adalah mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Azas keterbukaan maksudnya membuka diri terhadap hak masyarakat untuk

¹⁷ Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Asas proporsionalitas berarti mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud asas akuntabilitas adalah menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸

Beberapa dimensi akuntabilitas seperti; pelayanan umum, hukum dan kejujuran, manajerial, program, kebijakan dan finansial harus ada pada Akuntabilitas publik. Pemerintah akan terbangun kredibilitasnya apabila tercipta akuntabilitas pelayanan publik. Hal tersebut akan menimbulkan implikasi yang luas jika tidak terpenuhinya tanggungjawab dari pemerintah.

Prinsip-prinsip administrasi yang baru pada perjalanan masyarakat yang demokratis dengan paradigma baru pelayanan umum dengan model *New Public Service Paradigm* dibangun dengan dasar-dasar sebagai berikut :

1. Masyarakat pengguna jasa publik sama dengan pelanggan : kepentingan publik bukan akumulasi kepentingan individu, tetapi dialog tentang nilai bersama; bukan hanya memenuhi permintaan konsumen, tetapi membangun kepercayaan

¹⁸ Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, di bagian Penjelasan.

dan kolaborasi dengan warga Negara artinya dalam pelayanan publik adalah untuk membantu masyarakat dalam mengartikan atau ikut memahami kepentingan mereka ketimbang mengatur atau mengarahkan masyarakat ke arah yang diinginkan pemerintah. Jadi, bukan tentang ya atau tidak, tapi pemerintah mengajak masyarakat untuk bersama-sama merumuskan apa yang harus dilakukan dan merealisasikannya. Akuntabilitas pelayanan publik dibangun berdasar nilai-nilai bersama dengan membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan masyarakat warga negara.

2. Mendahulukan kebutuhan umum: pemerintah wajib terus-menerus mengenali kebutuhan masyarakat. Administrator harus membangun pemahaman bersama tentang kepentingan publik, menciptakan tanggungjawab dan kepentingan bersama. Akuntabilitas pelayanan publik dibangun dengan pemahaman nilai diatas.
3. Nilai kewarganegaraan atas kewirausahaan: kebutuhan umum di dahulukan dikembangkan oleh pelayan publik dan warga negara yang memiliki komitmen bersama untuk membangun masyarakat yang lebih baik, ketimbang oleh manajer wirausaha yang berbuat jika uang publik ada padanya
4. Berfikir strategis, mengamalkan demokratis: menyadari bahwa kegiatan memiliki hubungan dengan kebijakan dan progam yang lain dan untuk memenuhi kepentingan umum bisa dapat dengan usaha bersama dan proses kolaborasi.
5. Akuntabilitas bukan hal yang sederhana: Pelayan publik dalam era keterbukaan rakyat perlu tahu harus memperhatikan lebih dari sekedar pasar, harus juga

hukum dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, satandar profesional, dan kepentingan warga yang sedang dilakukan oleh pemerintah.

6. Melayani dari pada mengarahkan: Aparatur dituntut mengaplikasikan kepemimpinan yang didasarkan pada kebersamaan dalam membantu warga negara melafalkan dan memenuhi kepantingan bersama tidak sekedar mengarahkan menuju arah yang baru..
7. Menilai masyarakat bukan sekedar produktifitasnya: organisasi Pelayan publik dan jaringannya bisa lebih berhasil dalam wantu yang lama apabila mereka dalam melakukan pelayannya melalui proses penggabungan dan kepemimpinan bersama berdasarkan penghormatan pada semua.

Dasar-dasar diatas yang telah diuraikan menjadi dasar akuntabilitas pelaksanaan pelayanan public, terbentuk dengan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat,

Pilihan bentuk negara republik yang mengorganissasi dalan kehidupan bernegara, yang menyarankan supaya kesejahteraan semua waraga negara untuk dapat direalisasikan, negara wajib memberikan layanan kepada setiap warga negara agar tercapainya kebutuhan yang dirasakan warga.

Sebagai pemegang kekuasaan negara atas kebijakan Administrasi negara terkait pekerjaan penyelenggaraan pelayanan publik agar senantiasa, sesuai harapan dan tuntutan warga negara. Guna mendapatkan imbalan pelayanan umum yang dilaksanakan pemangku kebijakan harus dilihat sebagai apa yang seharusnya diterima warga yang sudah seyogyannya didasarkan pada aturan-aturan hukum yang

diatur dengan jelas. Relasinya harus jelas, agar terjaganya penyediaan pelayanan umum serasi atas dasar-dasar umum pemerintahan yang baik, dan sebaliknya juga untuk menjamin perlindungan hak kepada setiap warga negara dari kemungkinan penyelewengan wewenang di dalam pelaksanaan pelayanan umum. dibutuhkan aturan hukum yang mendukungnya.

Untuk memperluas layanan KTP elektronik bagi penyandang disabilitas pemerintah terkait telah berupaya dengan berbagai cara, di antaranya dengan cara mendatangi mereka ke rumah masing-masing, meskipun di lapangan masih menemui beberapa kendala. Kendalanya antara lain adalah tiadanya laporan dan mereka tidak di tempat ketika petugas datang ke rumah, serta mereka kadang tidak menghadiri undangan perekaman data karena tidak ada pihak keluarga yang peduli dan mengantar mereka ke lokasi pendaftaran.¹⁹

Untuk mengatasi ini, beberapa dinas dukcapil pun kemudian lebih mengutamakan layanan jemput bola atau *mobile service* secara *door to door* ke rumah para penyandang disabilitas ketimbang memanggil mereka lewat keluarganya untuk datang ke lokasi pendaftaran.²⁰ Tentu saja yang terpenting adalah adanya kemauan dan upaya yang sungguh-sungguh dari dinas terkait untuk mendata mereka dan mempermudah layanan KTP elektronik bagi penyandang disabilitas.²¹

¹⁹<https://kepri.antaranews.com/berita/51574/lingga-terkendala-perekaman-e-ktp-difabel>, diakses pada 16 Desember 2019.

²⁰<https://disdukcapil.tegalkab.go.id/berita/7-perekaman-ktp-elektronik-bagi-penyandang-difabel>, diakses pada 16 Desember 2019.

²¹ <https://www.solider.id/baca/5518-difabel-pati-kesulitan-membuat-ektp>, diakses pada 16 Desember 2019.

Hak administratif penyandang disabilitas harus dipenuhi demi terwujudnya pelayanan publik untuk semua, mulai dari sektor pendidikan, kesehatan, tenaga kerja, dan administrasi kependudukan. Namun layanan jemput bola demi perekaman KTP elektronik bagi penyandang disabilitas juga terkendala dengan minimnya jumlah alat perekaman KTP elektronik.²²

Di samping itu, yang juga menjadi problem bagi perekaman KTP elektronik bagi penyandang disabilitas adalah minimnya laporan dari dinas terkait perihal data penyandang disabilitas di suatu kabupaten atau kota, yang menyebabkan dinas dukcapil tidak memiliki data yang akurat perihal mereka saat akan melakukan pelayanan jemput bola.²³

Kepemilikan KTP elektronik bagi tunagrahita juga penting bahkan dalam hal melindungi hak pilih mereka. KPU menyatakan akan menjamin hak pilih tunagrahita sepanjang mereka memiliki KTP dan selama yang bersangkutan tidak mendapatkan surat keterangan dari dokter yang menyatakan tidak bisa menggunakan hak pilih karena sedang alami gangguan kejiwaan pada hari pencoblosan.²⁴

Jaminan terhadap hak pilih penyandang disabilitas mental ialah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135 tahun 2015. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam amarnya menyatakan bahwa Pasal 57 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

²²<https://m.solopos.com/alat-e-ktp-terbatas-warga-difabel-sulit-terlayani-161976/amp>, diakses pada 16 Desember 2019.

²³<https://www.bantennews.co.id/disdukcapil-pandeglang-belum-melakukan-perekaman-e-ktp-penyandang-tuna-grahita/>, diakses pada 17 Desember 2019.

²⁴ <https://mediaindonesia.com/read/detail/199796-kpu-jamin-hak-pilih-tunagrahita>, diakses pada 17 Desember 2019

sepanjang frasa “terganggu jiwa/ingatannya” tidak dimaknai sebagai “mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan permanen yang menurut profesional bidang kesehatan jiwa telah menghilangkan kemampuan seseorang untuk memilih dalam pemilihan umum”.²⁵ Penyandang tunagrahita oleh karena itu tetap memiliki hak pilih sepanjang memiliki KTP dan tidak mengalami gangguan ingatan dan atau jiwa permanen, yang menurut keterangan dokter jiwa, yang bersangkutan telah kehilangan kemampuannya untuk memilih dalam pemilu.

B. Urgensi Dan Signifikansi Kepemilikan E-KTP Bagi Penyandang Disabilitas Tunagrahita Ditinjau dari *Maqâsid Al-Syari'ah*

Kepemilikan KTP elektronik bagi warga negara sangat penting karena ia menjadi dasar bagi mereka untuk mengakses beragam jaminan sosial budaya dan juga hak politik. Kelompok warga negara yang rentan terhadap tidak meratanya akses terhadap kepemilikan KTP elektronik adalah kelompok penyandang disabilitas, termasuk dalam hal ini adalah tunagrahita. Ketidakmerataan itu di antaranya disebabkan oleh tidak adanya prioritas program pemerintah untuk melayani mereka secara khusus, di satu pihak, dan kurang pedulinya keluarga dekat dan warga setempat terhadap hak-hak mereka.

Mereka kadang dianggap kurang penting sehingga sering luput dan diabaikan. Dinas kependudukan dan catatan sipil dari berbagai level harus mulai meningkatkan

²⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135 tahun 2015

pelayanan mereka terhadap kelompok disabilitas terutama dalam mendapatkan KTP elektronik. Layanan inklusi yang berupaya menjangkau kelompok disabilitas berupa *mobile service* atau layanan jemput bola harus terus digalakkan. Sarana dan prasarana untuk meningkatkan layanan jemput bola tersebut juga harus ditambah dan ditingkatkan kuantitas dan kualitasnya agar kelompok disabilitas semakin banyak yang terlayani.

Dalam pandangan hukum Islam, tindakan pemerintah harus berorientasi kepada kemaslahatan masyarakat, terutama kelompok masyarakat yang rentan, di antaranya adalah penyandang disabilitas. Negara adalah bukan *gayah* (tujuan) namun *waṣilah* (sarana), sarana untuk mewujudkan kemaslahatan manusia lahir-batin dunia-akhirat. Islam tidak menetapkan satu bentuk baku sistem pemerintahan, maka terkait bentuk dan teknik penyelenggaraan Negara diserahkan kepada warga Negara dengan tetap mengacu pada prinsip universal ajaran agama dan *maqâṣid asy-syari'ah* Tugas Negara dan pemimpin Negara adalah menjaga agama (*hirosatu ad- dīn*) dan mengatur urusan masyarakat (*siyasatu ad-dunya*).

Pemerintahan dalam rangka melanjutkan fungsi kenabian untuk menjaga agama (*hirosatu ad-dīn*) dan mengatur dunia (*siyasatud dunya*) harus mengakomodasi lima prinsip dasar. Lima prinsip dasar yang harus ada pada pemerintah adalah: prinsip kesetaraan (*al-musawah*), keadilan (*al-adalah*), musyawarah (*asy-syura*), kebebasan (*al-huriyyah*), dan pengawasan rakyat (*riqobatu al-ummah*).

Prinsip kesetaraan (*al-musawah*) menuntut pemerintah memperlakukan semua warga Negara secara setara, lepas dari agama, suku, ras, perbedaan gender, dan sebagainya. Prinsip keadilan (*al-'adalah*) menegaskan bahwa pemerintah wajib memperlakukan manusia secara adil, sesuai dengan sifat dan kondisinya masing-masing. Prinsip musyawarah (*asy-syura*) menegaskan kewajiban pemerintah untuk bermusyawarah dalam persoalan keagamaan maupun keduniaan. Prinsip kebebasan (*al-huriyyah*) menuntut pemerintah untuk memberi ruang kebebasan dalam berbagai manifestasi keagamaan, pemikiran, politik, dan budaya kepada warga negaranya, kebebasan yang tidak merendahkan harkat dan martabat manusia, tidak mengganggu kebebasan orang lain, dan tidak bertentangan dengan konstitusi Negara, kesepakatan bersama, serta syariat agama. Prinsip kontrol masyarakat (*riqobatu al-ummah*) mengharuskan pemerintah untuk membuka ruang bagi pengawasan dan control warga Negara terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Kelima prinsip tersebut bersifat komulatif, jika salah satu ditinggalkan maka pemerintahan yang islami tidak terwujud. Sebuah pemerintahan yang mengakomodasi kelima prinsip tersebut, meskipun tidak secara tegas dinyatakan sebagai pemerintahan Islam, tetap dapat dikategorikan sebagai pemerintahan yang islami. Demikian pula sebaliknya. Kehadiran pemerintah adalah wajib secara *syar'i* karena menjadi syarat atau instrumen bagi pelaksanaan aturan-aturan yang berstatus wajib pula, yaitu menjaga agama dan mewujudkan kemaslahatan warga negara. (*lil wasāil hukmu al-maqâṣidi*). Prinsip pengangkatan pemerintah adalah kapabilitas (*al-*

quwwah) dan integritas (*al-amanah*) dalam hal menjaga agama dan mewujudkan kemaslahatan warga negara.²⁶

Jalaludin Abdurrahma As-suyuthi dalam Al-Asybah wan Nadzair menyatakan bahwa kebijakan pemimpin terhadap rakyatnya harus terkait dengan kemaslahatan (*taşoruful imam alal roiyah mauthun bil maslahah*). Kemaslahatan rakyat berarti kebaikan, kemanfaatan, dan kepentingan rakyat. Kemaslahatan berarti mendatangkan kebaikan dan mencegah keburukan/kerusakan dan sebagainya.

Ulama ushsul fiqih membagi kemaslahatan menjadi: *masalah mu'tabaroh*, *masalah mulgah*, dan *masalah mursalah*. Kemaslahatan yang harus dijadikan landasan pemimpin dalam mengambil kebijakan terkait rakyat adalah *masalah mu'tabaroh* dan *masalah mursalah*. Ibnu Aqil Al-Hanbali menjelaskan bahwa politik adalah segala aktivitas yang mendekatkan manusia kepada kebaikan dan menjauhkannya dari kerusakan, sungguhpun aktivitas tersebut tidak dicontohkan oleh Rasul saw dan tidak pula disebut dalam wahyu.

Mewujudkan kemaslahatan warga negara sejatinya merupakan penerapan syariah. Penerapan Syariah (*tathbiq asy-syariah*) tidak boleh hanya dimaknai sebagai sekedar penerapan hukuman *qishash*, *had*, dan *ta'zir*, namun juga harus dimaknai secara luas sebagai penegakan hukum yang berorientasi pada terwujudnya kemaslahatan seluruh warga Negara. Penerapan Syariah (*tathbiq asy-syariah*) tidak boleh dijadikan isu dan alat politik kelompok tertentu demi kepentingan kekuasaan belaka. Penerapan Syariah (*tathbiq asy-syariah*) dalam konteks Indonesia

²⁶ Afifuddin Muhajir, *Fiqih Tata Negara*, (Yogyakarta: Ircisod, 2017).

seyogyanya muncul sebagai aspirasi masyarakat (aspirasi demokratis) dan bukan merupakan kebijakan sejumlah kecil elit yang cenderung dipaksakan dengan pertimbangan-pertimbangan yang tidak kuat.²⁷

Kepemilikan KTP elektronik bagi tunagrahita adalah salah satu bentuk cara yang dilakukan dalam rangka melindungi kemaslahatan mereka sebagai warga negara dan hamba Allah. Kemaslahatan itulah yang menjadi tujuan utama adanya hukum dan pemerintahan (*maqâsid asy-syarî'ah*). Inti dari teori *maqâsid asy-syarî'ah* adalah untuk mewujudkan kebaikan sekaligus menghindarkan keburukan, atau menarik manfaat dan menolak madharat. *Maqâsid asy-syarî'ah* mengandung pengertian umum dan pengertian khusus. Pengertian yang bersifat umum mengacu pada apa yang dimaksud oleh ayat-ayat hukum atau hadits-hadits hukum, baik yang ditunjukkan oleh pengertian kebakasaannya atau tujuan yang terkandung di dalamnya. Pengertian yang bersifat umum itu identik dengan pengertian istilah *maqâsid asy-syarî'ah* (maksud Allah dalam menurunkan ayat hukum, atau maksud Rasulullah dalam mengeluarkan hadits hukum). Sedangkan pengertian yang bersifat khusus adalah substansi atau tujuan yang hendak dicapai oleh suatu rumusan hukum.²⁸

Sementara itu Wahbah al-Zuhaili mendefinisikan *maqâsid asy-syarî'ah* dengan makna-makna dan tujuan-tujuan yang dipelihara oleh syara' dalam seluruh

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Satria Efendi, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2017), hm. 14.

hukumnya atau sebagian besar hukumnya, atau tujuan akhir dari syari'at dan rahasia-rahasia yang diletakkan oleh syara' pada setiap hukumnya.²⁹

Al Ghazali mendefinisikan *maslahah* sebagai upaya menarik kemanfaatan dan menolak kemudlaratan, yakni kerusakan.³⁰ Jadi, hakikat *maslahah* itu pada dasarnya adalah menarik kemanfaatan dan menolak segala bentuk kemudlaratan atau kerusakan. Sebagaimana definisi dari al-Ghazali inilah, maka para ulama sering memasukkan masalah ini dalam bab istishlah mengikut (*al-maslahah al-mursalah*). Rumpun dari istishlah ini adalah persoalan *ijma'* ulama, *qiyas* (anomali hukum), *istihsan* (menganggap baik sesuatu), *istishab* (menetapkan sesuatu hukum pada hukum sebelumnya sampai ditemui adanya dalil lain yang menunjukkan adanya perubahan), *saddu al-dzarâi'* (antisipasi), *'urf* (tradisi), *mazhab sahâbi* (pendapat sahabat) dan sebagian ulama ada yang memakai *syar'u man qablanâ* (syariat umat terdahulu). Imam Malik memasukkan *ijmâ'u ahli al-madînahi* (kesepakatan penduduk Madinah) sebagai salah satu rumpun *istishlah*.

Adapun tentang *saddu az-zarâi'* ada banyak dijumpai pada pendapat ulama dari kalangan pengikut madzhab Hanbali. Relevan dengan pembahasan ini dapat dinyatakan bahwa upaya pemerintah lewat regulasi dan kebijakan lain untuk mempermudah akses bagi kelompok tunagrahita dalam rangka mendapatkan KTP elektronik adalah sudah sejalan dengan tujuan keberadaan pemerintah dalam pandangan Islam. Substansi-substansi yang harus dilindungi oleh pemerintah terkait

²⁹ Wahbah al-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1986).

³⁰ Abu Hâmid al-Ghazâlî, *al-Mustashfâ*, (Beirut: Ihyâu al-Turâts al-'Araby, 1977) Juz 2, hlm. 139.

dengan kelompok tunagrahita adalah kemaslahatan mereka yang dalam hal ini adalah upaya komprehensif pemerintah dalam hal *hifzu ad-din* (melindungi hak beragama dan berkeyakinan), *hifzu an-nafs* (melindungi hak akan kebutuhan hidup dasar bagi keberlangsungan hidup sehari-hari), *hifzu al-aql* (melindungi hak untuk memperoleh pendidikan dan informasi yang memadai), *hifzu an-nasal* (perlindungan terhadap keturunan), dan *hifzu al-mal* (perlindungan terhadap harta benda/kepemilikan pribadi).

Maqâsid asy-syarî'ah harus menjadi inti dan orientasi hukum dan kebijakan pemerintah asy-syarî'ah ini dalam segala hal. *Maqâsid* kemudian oleh Jaser Audah dikembangkan menjadi sebuah disiplin yang lebih rigid dan komprehensif. Inti dari pengembangan Jaser Audah terkait *maqâsid asy-syarî'ah* terdiri dari poin-poin berikut ini: pertama, adanya pembagian jangkauan *maqâsid* menuju ke umum, khusus, dan parsial. *Maqâsid* umum adalah nilai-nilai universal yang ada dalam setiap agama seperti nilai keadilan, kebebasan, kemudahan, kesetaraan. Jangkauan *maqâsid* yang mikro dan bersifat individual menurut Jaser Audah harus dikembangkan ke level makro yakni masyarakat, bangsa, dan bahkan dunia, sehingga dalam hal ini lebih bertumpu pada pengembangan *maqâsid* yang berdimensi universal tersebut.

Oleh sebab itu, cakupan terhadap lima kemaslahatan yang lazim disebut dalam naskah fiqih Islam klasik perlu dikembangkan kepada cakupan yang lebih luas, universal, dan kontemporer, seperti kepada perlindungan terhadap HAM sebagaimana dalam aturan PBB. Tidak hanya ikut, konten upaya dalam frasa

“melindungi”, sebagaimana dalam fiqh klasik, yang tampak lebih bersifat defensif, harus dikembangkan ke upaya “pengembangan” sehingga lebih bersifat proaktif dan inovatif. Untuk konteks layanan KTP elektronik bagi tunagrahita maka layanan inklusif yang lebih bersifat jemput bola dengan mendatangi mereka ke tempat tinggal mereka adalah contoh pengembangan maqâsid yang proaktif dan inovatif. Regulasi dan kebijakan layanan kependudukan terhadap tunagrahita harus menjadi program prioritas dan arusnya dengan berdasar pada paradigma “melayani”, “memfasilitasi”, dan “mempermudah”.

Upaya pengembangan maqâsid menurut Jaser Audah perlu dilakukan dengan pendekatan sistemik. Monodimensi sebuah teori sisten yang ditawarkan Jaser Auda seperti holisme, saling mempengaruhi, struktur atau dekomposisi tidak menerima dimensi-dimensi lain yang seharusnya juga diikuti dalam analisis. Jaser Auda masih mendapatkan ‘ketidakpuasan dan kegelisahan’ dimana dari kegalauan ini kemudian beliau menawarkan serangkaian fitur sistem baru yang dapat digunakan dalam analisis sistem teologi, sosial dan hukum.

A systems approach (pendekatan sistem) yaitu menyelesaikan masalah secara menyeluruh; yang terdiri dari beberapa sub-sistem yang saling berkaitan, berinteraksi dan bermaksud. Jaser Audah mendefinisikan “sistem” sebagai serangkaian yang berhadapan dengan unit-unit atau elemen-elemen yang membentuk sebuah keseluruhan tergabung yang dirancang untuk beberapa fungsi. Unit-unit dan elemen-elemen itu dalam bahasa Jaser Auda disebut fitur, dimana fitur-fitur tersebut dengan lainnya saling terhubung dan berinteraksi.

Pada konteks ini, menurut Jaser Auda terdapat 6 fitur epistemologi hukum Islam yang menggunakan pendekatan filsafat sistem. Dengan enam fitur tersebut untuk mengukur dan sekaligus menjawab bagaimana *maqâṣid asy-syarî'ah* diperankan secara nyata dalam pengambilan hukum dan berijtihad di era sekarang.:

1. *Kognisi (Cognition)*, dimana wahyu dan kognisi manusia ada pemisahan; dalam pandangan teologi Islam, fiqh adalah hasil penalaran dan refleksi (*ijtihad*) manusia terhadap nash (teks kitab suci) sebagai upaya untuk menangkap makna tersembunyi maupun implikasi praktisnya. Mayoritas ulama fiqh dan Kalam bersepakat melarang penyebutan Allah SWT sebagai Faqh, karena tidak ada yang tersembunyi bagi-Nya. Maka dari itu, fiqh merupakan bagian dari kognisi manusia dan pemahaman.

Dalam kekayaan filsafat ilmu kontemporer, istilah *the fallibility* atau *the corrigibility of knowledge* dalam ilmu pengetahuan yang dikaitkan dengan isu ini, termasuk yang disusun oleh para cerdik pandai tentang konsepsi dan teori keilmuan keagamaan yang disusun oleh para cerdik pandai bisa juga terjadi kekhilafan dan ketidaktepatan. Sebagai tanggung jawab, interpretasi fiqh pada masa tertentu dan tingkat output pendidikan manusia masa tertentu serta perkembangan ilmu pengetahuan masa tertentu bisa didiskusikan dan dapat dirubah ke tujuan yang lebih dan lebih baik (*qabilun li an-niqasy wa at-tagyir*), seperti yang dikatakan Mohammad Arkoun. Fitur atau representasi

cognitive nature of hukum Islam ini penting untuk memcocokkan kebutuhan terhadap suatu pemahaman yang beragam bagi seluruh mazhab fiqh.³¹

2. *Wholeness* yang berarti kemenyeluruhan, pendekatan atomistik dan reduksionis seharusnya di jauhi. Dengan menggunakan teori sistem, bahwa setiap relasi sebab-akibat harus dilihat sebagai bagian-bagian dari gambaran keseluruhan. Relasi antara bagian-bagian tersebut mempunyai suatu fungsi tertentu di dalam sebuah sistem. Hubungan terbangun terjalin secara menyeluruh dan bersifat dinamis, bukan sekedar kumpulan antar bagian yang statis. Jaser Audah menganggap penting komponen wholeness Salah satu faktor yang mendorong pendekatan sistem Jaser Audah adalah pendapatnya tentang adanya tendensi sebagian ahli hukum Islam agar menjaga pendekatan berfikirnya terhadap pendekatan yang *reduksionistic* dan *atomistic*, yang sering dipakai dalam usul fiqh.

Salah satunya, al-Razi, sadar akan tentang itu. Namun, al-Razi mengkritik akan kecenderungan *atomistic* ini sekedar didasarkan pada adanya unsur ketidakpastian (*uncertainty*) sebagai hal yang berlawanan secara binari dengan kepastian (*certainty*) dalam pemikiran fiqh, tetapi belum sampai masuk ke persoalan ketidakpastian dalil tunggal yang didasarkan atas parsialitas dan atomisitas yang melatarbelakangi cara berpikir kausalitas sedangkan pada era sekarang ini, penelitian di bidang ilmu alam dan sosial telah bergeser secara luas dari '*piecemeal analysis*', *classic equations* dan

³¹ JaserAuda, *Maqashd al-Syariah as Philosophy of Islamic Systems Approach* (London-Washington: TheInternationalInstitute of Islamic Thought, 2008, hlm 46

logical statements, menuju pada penjelasan seluruh fenomena dalam istilah-istilah yang bersifat *holistic systems*. Bahkan dalam fenomena fisik yang mendasar, seperti ruang/waktu dan badan (*body*) pikiran (*mind*), tidak dapat dipisahkan secara empiris, menurut ilmu masa kini. Teori systems berpendapat bahwa setiap hubungan ‘sebab dan akibat’ hanyalah sebagai salah satu bagian dari keutuhan gambaran tentang realitas, di mana sejumlah hubungan akan menghasilkan properti baru yang muncul dan kemudian bergabung membentuk keutuhan (*whole*) yang lebih dari sekedar kumpulan dari bagian-bagian (*sum of the parts*). Menurut argumen teologi dan ‘rasional’, *hujjiyyah (juridical authority)* yang termasuk ‘*the holistic evidence*’ (*al-dalil al-kulliy*) dinilai sebagai salah satu bagian dari usul fiqh yang menurut para ahli fiqh (*jurists*), posisinya lebih unggul dibandingkan hukum yang bersifat tunggal dan parsial (*single and partial rulings*).³²

3. *Openness* (keterbukaan), seorang mujtahid tidak boleh terfokus terhadap satu keilmuan yang dimiliki tetapi juga harus bisa membuka dan menerima segala keilmuan yang ada.
4. *Interrelated-hierarchy* berarti tingkatan saling terhubung, bahwa segala sesuatu saling berhubungan, tidak terpisah.
5. *Multidimensionalituy* (berbagai atau multi-dimensionalitas), sesuatu itu harus dipandang dari beberapa dimensi, bukan hanya satu dimensi. Dalam istilah teori systems terdapat struktur yang koheren. Karena sebuah sistem terdiri

³² Ibid, hal-46-47

dari sub-sub yang kompleks, maka dia memiliki jangkauan dimensionalitas yang tidak tunggal.

6. *Purposefulness* (kebermaksudan), bahwa yang jadi sasaran utama adalah maksud. Setiap sistem memiliki tujuan. Tujuan inilah yang disebut dengan tujuan yang dihasilkan dari jaringan sistem itu. Dalam teori sistem, tujuan dibedakan menjadi *goal (al-hadaf)* dan *purpose (al-gayah)*. Sebuah sistem akan menghasilkan *purpose (al-gayah)* jika ia mampu menghasilkan tujuan itu sendiri dengan cara yang berbeda-beda dan dalam yang sama, atau menghasilkan berbagai tujuan dan dalam situasi yang beragam. Sementara sebuah sistem akan menghasilkan *goal (al-hadaf)* jika ia hanya berada di dalam situasi yang konstan; dan lebih bersifat mekanistik; ia hanya dapat melahirkan satu tujuan saja. Dalam konteks ini, *maqasshid syari'ah* berada dalam pengertian *purpose (al-gayah)*³³ monolitik dan mekanistik, tetapi beragam sesuai dengan situasi dan kondisi.

Realisasi *maqâsid asy-syari'ah* adalah dasar utama dan mendasar dalam sistem hukum Islam. Mengeksplorasi *maqâsid asy-syari'ah* harus melihat pada rujukan utama hukum Islam yaitu al-Qur'an dan Hadits, bukan hanya ijtihad para ahli fiqh. Maka itu, wujud *maqâsid asy-syari'ah* sebagai ukuran dari keabsahan setiap ijtihad, tanpa menghubungkan apa yang jadi keinginan madzhab tertentu. Kemaslahatan masyarakat menjadi acuan pokok ketika hendak menetapkan hukum.³⁴

³³ *Ibid.* 62

³⁴ *Ibid.*, 55

Fitur yang terakhir dari Jaser Audah dalam mengelaborasi ide maqâsidnya, di mana eksistensi sebuah fitur terletak pada maksud tertentu (*purposefulness; al-maqâsidiyah*). Sebagai akibat dari enam fitur di atas, maka interpretasi terhadap maqâsid lampau perlu dikaji ulang, dan disesuaikan dengan konteks sekarang.

Walhasil, jika fitur Audah ini dipakai akan berdampak terhadap perluasan maqâsid. *Hifz ad-din (menjaga Agama)* dimaknai agar tidak murtad, melainkan menghormati kebebasan beragama atau berkepercayaan. *Hifz an-nasl (Menjaga keturunan)* menjadi kepedulian terhadap institusi keluarga. *Hifz al-'aql (Menjaga akal)* berarti mengembangkan pola pikir dan research ilmiah, mencari ilmu pengetahuan dan menekankan pola pikir yang sehat. *Hifz al-irdh (Menjaga kehormatan)* dimaknai melindungi martabat kemanusiaan; melindungi hak-hak asasi manusia. *Hifz al-mal (Menjaga harta)*, mengedapankan kepedulian sosial, pembangunan, pengembangan ekonomi, kesejahteraan sosial.³⁵



³⁵ Jaser Audah, *Al-Maqoshid Untuk Pemula*, (Yogyakarta: SUKA-Press, 2013).