

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

IMPLEMENTASI PP NOMOR 19 TAHUN 2015 TENTANG JENIS DAN TARIF ATAS JENIS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK PADA KEMENTERIAN AGAMA (STUDI KASUS PADA KANTOR URUSAN AGAMA KECAMATAN BUKIT BESTARI KOTA TANJUNGPINANG)



UNIVERSITAS TERBUKA

TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik

Disusun Oleh:

CANDRA WESNEDI NIM. 500703581

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2018

PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul Implementasi PP Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Kementerian Agama (Studi Kasus pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang)

Adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Tanjungpinang,

April 2018

Yang menyatakan

ANDRA WESNED

NIM: 500703581

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PP NOMOR 19 TAHUN 2015 TENTANG JENIS DAN TARIF ATAS JENIS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK PADA KEMENTERIAN AGAMA

(Studi Kasus Pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang)

CANDRA WESNEDI chandra.penais@gmail.com

Program Pascasarjana Universitas Terbuka

Pencatatan pemikahan dipandang sebagai sesuatu yang penting karena menyangkut banyak kepentingan. Pemikahan bukan hanya ikatan antara mempelai laki-laki dan perempuan, akan tetapi merupakan penyatuan dua keluarga besar yang masing-masing punya hak dan kepentingan dari perkawinan tersebut. Pelaksanaan pencatatan pemikahan harus mempunyai payung hukum yang jelas, pemerintah mengeluarkan kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Kementerian Agama. Terbitnya PP Nomor 19 Tahun 2015 ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas Pelayanan Publik di KUA dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat serta petugas dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan baik di dalam maupun di luar Balai Nikah.

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis implementasi kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bukit Bestari serta menganalisis partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pernikahan di Balai Nikah dan di luar Balai Nikah di Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang. Diharapkan dengan melakukan observasi, wawancara dan dokumentasi dapat melihat implementasi atau tingkat keberhasilan pelaksanaan Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, analisis data dilakukan dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul. Key informan-nya adalah kepala KUA Kecamatan Bukit Bestari, Kasi Bimas Kemenang Kota Tanjungpinang, pegawai KUA Kecamatan Bukit Bestari, Tokoh Masyarakat dan Calon Pengantin. Hasil penelitian menunjukan bahwa secara umum implementasi kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 telah berjalan sesuai dengan tujuannya, walaupun masih perlu usaha dari berbagai pihak untuk meningkatkannya. Dalam hal tempat pelaksanaan pencatatan pernikahan, dengan terbitnya PP ini tidak berpengaruh signifikan terhadap tingginya angka pernikahan di luar Balai Nikah, walaupun di awal pelaksanaannya terjadi penurunan. Nilai-nilai sosial budaya tetap menjadi pertimbangan utama bagi masyarakat untuk menentukan tempat pelaksanaan akad nikah. PP ini sudah memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terutama dalam hal besaran biaya pencatatan pernikahan dan terhindarnya para petugas pencatatan dari anggapan-anggapan miring terjadinya pungutan liar dan gratifikasi.

ABSTRACT

THE IMPLEMENTATION OF GOVERNMENT REGULATION NUMBER 19 OF 2015 ON TYPE AND RATE GOVERNMENT INCOME NON TAX ON MINISTRY OF RELIGIOUS AFFAIRS

(Study Case At Religion Affair Office District Of Bukit Bestari Tanjungpinang City)

CANDRA WESNEDI chandra.penais@gmail.com

Program Pascasarjana Universitas Terbuka

Marriage registration has seen very urgent because it involves much importance. Marriage is not only relationship between the man and women, but in can make new relationship between two big families which have the right and importance of marriage. Implementation of marriage registration should have a legal basic, the government issued a policy of PP No. 19 of 2015 on Types and Tariffs on Non-Tax State Revenue in the Ministry of Religious Affairs. The issuance of PP No. 19 of 2015 is expected to improve the quality of Public Services for the community and for officers in the implementation of marriage.

The purpose of the research is to analyze the implementation of policy of PP No 19 of 2015 at KUA district of Bukit Bestari and to analyze the participation of the society based on their different background socioeconomic in implementation marriage and marriage ceremony in district of Bukit Bestari of Tanjungpinang. As the results of the observation, interviews and documentation it can show the result of the success rate of established government regulations.

This research uses descriptive method with qualitative approach, data analysis in done by describing or accumulated. The Key informants are head of KUA Bukit Bestari District, Head of Islamic Bimas Kemenang Tanjungpinang City, KUA employees of Bukit Bestari Subdistrict, Community Leader and Bridal Candidate. The result of research shows that in general the implementation of policy of PP No. 19 of 2015 has been run in accordance with its purpose, although still need effort from various parties to increase it. In the case of the place of registration of marriage, with the issuance of this PP still no significant effect on the high number of marriages outside the Central, although at the beginning of its implementation there was a decline. Socio-cultural values remain a major consideration for the community to determine the place of the implementation of the marriage contract. This PP has provided the certainty the law for the community, especially in terms of the magnitude of the cost of registration marriage and the avoidance of the registration officers from the assumption of oblique occurrence of illegal levies and gratuities.

LEMBAR PERSETUJUAN TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

Judul TAPM : IMPLEMENTASI PP NOMOR 19 TAHUN 2015

> TENTANG **JENIS** DAN TARIF ATAS **JENIS** PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK **PADA** KEMENTERIAN AGAMA (STUDI KASUS PADA KANTOR URUSAN AGAMA KECAMATAN BUKIT

BESTARI KOTA TANJUNGPINANG).

Penyusun TAPM

: Candra Wesnedi

NIM

500703581

Program Studi

Magister Administrasi Publik

Hari/Tanggal

Sabtu / 28 April 2018

Menyetujui:

bibabing I

M. Qudrat Nugraha, Ph.D

NIP. 19550627 197903 1 002

Pembimbing II

Dr. Herman, M.A NIP, 19560525 198603 1 004

Penguji Ahli:

Prof. Dr. Aries Djaenuri, M.A.

Ketua Bidang Ilmu Program Magister

Direktur Program Pascasarjana

Administrasi Publik

Dr. Darmanto, M. Ed

NIP. 19591027 198603 1 003

Dr. Liestyodono Bawono, M. Si

NIP. 19581215 198601 1 009

UNIVERSITAS TERBUKA PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Penyusun TAPM

: Candra Wesnedi

NIM

500703581

Program Studi

: Magister Administrasi Publik

Judul Tesis

: Implementasi PP Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Kementerian Agama (Studi Kasus Pada Kantor Urusan

Tanda Tangan

Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang).

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal

Sabtu / 28 April 2018

Waktu

: 08.00 - 09.30 WIB

Dan telah dinyatakan LULUS

Panitia Penguji TAPM

Ketua Komisi Penguji

Nama: Eliaki Gulo, S.E, M.M.

Penguji Ahli

Nama: Prof. Dr. Aries Djaenuri, M.A

Pembimbing I

Nama: M. Qudrat Nugraha, Ph.D

Pembimbing II

Nama: Dr. Herman, M.A

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala karunia dan ridho-NYA, sehingga tesis dengan judul "Implementasi PP Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Kementerian Agama (Studi Kasus pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang)" ini dapat diselesaikan.

Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya dan saya persembahkan kepada:

- Ayahanda dan ibunda tercinta, yang selalu memberikan dukungan, motivasi dan doanya untuk penyelesaian tesis ini.
- Istri tercinta Eva Susanti dan anak anak tersayang Aidil Mubarak dan Syahnan Mubarak serta seluruh keluarga yang telah banyak berkorban waktu dan tenaga, memberikan motivasi, perhatian serta doanya untuk penyelesaian tesis ini.
- Bapak Qudrat Nugraha, Ph.D., atas bimbingan, arahan dan waktu yang telah diluangkan kepada penulis untuk berdiskusi selama menjadi dosen pembimbing satu.
- Bapak Dr. Herman, M.A, atas saran, bimbingan, arahan dan waktu yang telah diluangkan kepada penulis untuk berdiskusi selama menjadi dosen pembimbing dua.
- 5. Pimpinan, Ketua Prodi Pascasarjana dan seluruh dosen pascasrajana Universitas Terbuka Batam yang selama ini telah banyak memberikan arahan, bimbingan dan ilmu pengetahuan untuk mendalami ilmu administrasi publik.

43497.pdf

6. Pimpinan dan seluruh staf Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi

Kepulauan Riau, Kementerian Agama Kota Tanjungpinang serta Kantor

Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari.

7. Semua teman-teman seperjuangan S-2 Reguler Magister Administrasi Publik

Universitas Terbuka Batam.

8. Serta semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini dan

tidak dapat disebutkan satu persatu.

Dengan keterbatasan pengalaman, ilmu maupun pustaka yang ditinjau, penulis

menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan pengembangan lanjut agar

benar benar bermanfaat. Oleh sebab itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan

saran agar tesis ini lebih sempurna serta sebagai masukan bagi penulis untuk

penelitian dan penulisan karya ilmiah di masa yang akan datang.

Akhir kata, penulis berharap tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua terutama

untuk pengembangan ilmu pengetahuan yang ramah lingkungan.

Tanjungpinang, April 2018

CANDRA WESENDI

NIM. 500703581

vii

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Candra Wesnedi NIM : 500703581

Program Studi : Magister Administrasi Publik Tempat / Tanggal Lahir : Sawah Padang / 25 Mei 1977

Riwayat Pendidikan : Lulus SD di Payakumbuh Tahun 1990

Lulus MTsN di Payakumbuh Tahun 1993 Lulus SMA di Payakumbuh Tahun 1996 Lulus S1 IAIN di Pekanbaru Tahun 2000

Riwayat Pekerjaan

: Tahun 2008 s/d 2017 sebagai staf di Kanwil Kementerian

Agama Provinsi Kepulauan Riau.

Tahun 2017 s/d sekarang sebagai Kasi Penerangan Agama Islam Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepulauan

Riau

Tanjungpinang, April 2018

CANDRA WESENDI

NIM. 500703581

DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak	i
Abstract	ii
Pernyataan	iii
Lembar Pengesahan	iv
Lembar Persetujuan	v
Kata Pengantar	vi
Riwayat Hidup	viii
Daftar Isi	vi
Daftar Tabel	xiii
Daftar Gambar	xiv
Daftar Lampiran	xv
BAB I PENDAHULUAN A. Latar Belakang Masalah. B. Perumusan Masalah. C. Tujuan Penelitian.	12
D. Manfaat Penelitian BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Implementasi Kebijakan Publik	14
Konsep Teori Kebijakan Publik	23
2. Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van He	orn25

3. Implementasi Kebijakan Model Daniel H Mazmanian dan Paul A.
Sabatier25
4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan31
a. Ukuran-Ukuran Dasar Kebijakan33
b. Sumber-Sumber Kebijakan33
c. Komunikasi Antar Organisasidan Kegiatan-Kegiatan
Pelaksanaan34
d. Karakteristik Badan-Badan pelaksana35
e. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik36
f. Kecendrungan Pelaksanaan Implementor37
B. Pelayanan Publik38
C. Partisipasi Masyarakat46
D. Pencatatan Perkawinan49
Administrasi Pembiayaan Nikah di Indonesia55
E. Penelitian Terdahulu59
F. Kerangka Berfikir64
G. Defenisi Konsep67
BAB III METODOLOGI PENELITIAN
A. Jenis Penelitian71
B. Subyek Penelitian72
C. Informasi Penelitian73
D. Jenis Data78
E. Instrumen Penelitian79

F.	Te	knik Pengumpulan Data	.81
G.	. An	alisis dan Validasi Data	.82
H	. Jac	Iwal Penelitian	84
BAB	IV I	HASIL DAN PEMBAHASAN	
Α	. De	eskripsi Objek Penelitian	.86
	1.	Sejarah KUA Kecamatan Bukit Bestari	.87
	2.	Struktur Organisasi KUA Kecamatan Bukit Bestari	.8 8
	3.	Kondisi Geografis	.8 9
	4.	Kondisi Sosial	.92
	5.	Visi dan Misi KUA Kecamatan Bukit Bestari	.93
В	. Ar	nalisis dan Pembahasan	98
	1.	Implementasi Kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Jenis dan	
		Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Kementerian Agama	.98
	2	. Ukuran Dasar dan Tujuan Kebijakan1	103
	3	Sumber Daya1	108
	4	. Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan	
		Pelaksanaan 1	112
	5	Krakteristik Implementor Kebijakan	114
	6	Kecendruangan Pelaksanaan Kebijakan	116
	7	. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik	118
	8	3. Pelaksanaan Pencatatan Pernikahan di KUA Kecamatan Bukit	
		Bestari	120
	g	Analisis Partisipasi Masyarakat	125

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

A.	Simpulan	129
R	Saran	130



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Rekapitulasi Peristiw Nikah Tahun 2012	13
Tabel 1.2	Rekapitulasi Peristiw Nikah Tahun 2013	13
Tabel 1.3	Rekapitulasi Peristiw Nikah Tahun 2014	13
Tabel 1.4	Rekapitulasi Peristiw Nikah Tahun 2015	13
Tabel 1.5	Rekapitulasi Peristiw Nikah Tahun 2016	13
Tabel 3.1	Informan Penelitian	13
Tabel 3.2	Jadwal Penelitian Lapangan	13
Tabel 4.1	Nama Kepala KUA Bukit Bestari	13



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Sekuensi Implementasi Kebijakan	22
Gambar 2.2	Skerna Model Van Meter dan Van Horn	32
Gambar 2.3	Kerangka Berfikir	66
Gambar 4.1	Peta KUA Kecamatan Bukit Bestari	91
Gambar 4.2	KUA Kecamatan Bukit Bestari	91
Gambar 4.3	Balai Niah KUA Kecamatan Bukit Bestari	92
Gambar 4.4	Prosesi Akad Nikah di KUA Kecamatan Bukit Bestari	96
Gambar 4.5	Pelayanan Konsultasi Niah Rujuk	97
Gambar 4.6	Penasehatan Calon Pengantin dan Wali	97



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Pedoman Wawancara

Lampiran 2. Data Wawancara dan Transkrip Wawancara



BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan telah menjadi bagian dari hukum alam pada setiap makhluk yang bernyawa, termasuk manusia di dalamnya. Kebutuhan manusia terhadap perkawinan bukanlah karena semata-mata pemenuhan kebutuhan biologis, tetapi memiliki banyak makna. Dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pasal 1 disebutkan bahwa perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal 2 disebutkan bahwa perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau mitsaaqan ghalidzan untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah. Sopyan (2012;129) mengatakan Perkawinan ini merupakan masalah yang sangat serius dan tidak boleh dilakukan dengan main-main, maka untuk mendukung keseriusan itu, ada hal yang penting sebagai keniscayaan zaman dan kebutuhan legalitas hukum adalah dengan adanya pencatatan perkawinan.

Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Perkawinan menyatakan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penjelasan umum disebutkan bahwa pencatatan perkawinan adalah sama halnya dengan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan suatu akta resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan. Perbuatan pencatatan tidak

menentukan sahnya suatu perkawinan, tetapi menyatakan bahwa peristiwa itu memang ada dan terjadi, jadi semata-mata bersifat administratif.

Perkawinan bukan hanya ikatan antara mempelai laki-laki dan perempuan, akan tetapi merupakan penyatuan dua keluarga besar yang masing-masingnya punya hak dan kepentingan dari perkawinan tersebut. Dilangsungkannya perkawinan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah adalah dengan maksud Pegawai Pencatat Nikah dapat mengawasi langsung terjadinya perkawinan tersebut. Mengawasi di sini dalam artian menjaga jangan sampai perkawinan tersebut melanggar ketentuan hukum Islam dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan pencatatan perkawinan menurut Salim (2006:64-65) adalah: (1) menjadikan peristiwa perkawinan menjadi jelas, baik oleh yang bersangkutan maupun pihak lainnya, (2) sebagai alat bukti bagi anak-anak kelak kemudian apabila timbul sengketa, baik antara anak kandung maupun saudara tiri sendiri, dan (3) sebagai dasar pembayaran tunjangan istri atau suami, bagi Pegawai Negeri Sipil.

Pencatatan perkawinan diatur dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 yang menyatakan bahwa:

- Bagi yang beragama Islam pencatatannya oleh pegawai pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatat Nikah, Talak dan Rujuk.
- Bagi mereka yang bukan Islam, pencatatan dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil.

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah salah satu instititusi di tingkat kecamatan yang melaksanakan kewenangan Kementerian Agama sebagai ujung tombak pelaksanaan tugas umum pemerintahan khususnya di bidang urusan agama Islam (KMA Nomor 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi KUA). Dalam pelayanan bidang perkawinan, Kepala KUA sebagai Pegawai Pencatat Nikah (PPN) bertugas melakukan pencatatan perkawinan. Dengan fungsi tersebut, KUA menjalankan peran yang penting dalam legalisasi hubungan perkawinan sehingga memiliki kekuatan hukum yang kuat.

Biaya pencatatan nikah dan rujuk atau disingkat NR, secara formal diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2000 dan ditegaskan kembali dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 dengan besaran Rp. 30.000,00 (tiga puluh ribu rupiah) per peristiwa. Biaya pencatatan NR yang ditetapkan dalam PP tersebut adalah biaya pencatatan atas peristiwa NR yang dilaksanakan di Balai Nikah KUA, sedangkan biaya pencatatan peristiwa yang dilangsungkan di luar KUA tidak diatur dalam peraturan pemerintah tersebut. Sedangkan sebagian besar masyarakat menghendaki pelaksanaan pernikahan di luar KUA, bahkan di luar hari kerja. Untuk mengawasi dan mencatat peristiwa nikah sesuai tugas dan fungsinya, PPN atau wakil PPN (penghulu) memerlukan biaya tambahan transportasi dan biaya-biaya lainnya. Pungutan-pungutan inilah yang dinilai liar dan tidak memiliki payung hukum yang memadai.

Pada tanggal 27 Juni 2014 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 dan pada tanggal 10 Juli 2014 mulai diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014.

Peraturan pemerintah ini lahir untuk menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2004 agar tidak terjadi pungutan liar atau gratifikasi. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 ini berisi penetapan biaya pencatatan nikah Rp. 0,00 (nol rupiah) atau gratis baik di dalam maupun di luar Balai Nikah. Apabila dilaksanakan di luar Balai Nikah KUA dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebesar Rp. 600.000,- (enam ratus ribu rupiah). Namun pada tanggal 6 April 2015 Presiden Joko Widodo mengganti PP Nomor 48 Tahun 2014 dengan PP Nomor 19 Tahun 2015 dengan substansi makna yang sama.

Penerapan kedua peraturan perundang-undangan diatas, menimbulkan fenomena yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lain. Di Kota Tanjungpinang yang terdiri dari 4 KUA dari 4 Kecamatan yaitu KUA Kecamatan Bukit Bestari, KUA Kecamatan Tanjungpinang Kota, KUA Kecamatan Tanjungpinang Barat dan KUA Kecamatan Tanjungpinang Timur, memiliki data pencatatan nikah yang berbeda-beda antara satu kecamatan dengan kecamatan lain. Namun dari sisi persentase jumlah peristiwa nikah, maka KUA Kecamatan Bukit Bestari adalah KUA yang persentase peristiwa Nikah di luar Balai Nikahnya selalu lebih tinggi dibandingkan peristiwa di Balai Nikah baik sebelum maupun setelah diberlakukannya PP Nomor 19 Tahun 2015 yang dapat dilihat sebagaimana tabel berikut:

Rekapitulasi Peristiwa Nikah Kota Tanjungpinang Tahun 2012

Tabel 1.1

No			T	empat N	likah	340
	KUA Kecamatan	Balai N	likah	Luar l		Jumlah
1.	Tanjungpinang Kota	60	50%	60	50%	120
2	Tanjungpinang Barat	195	52%	183	48%	378
3	Tanjungpinang Timur	262	48%	281	52%	543
4	Bukit Bestari	172	36%	310	64%	482
	JUMLAH	689	45%	834	55%	1,523

Sumber: Data Kementerian Agama Kota Tanjungpinang Tahun 2012

Rekapitulasi Peristiwa Nikah Kota Tanjungpinang Tahun 2013

Tabel 1.2

No		Tempat Nikah					
	KUA Kecamatan	Balai N	likah	Luar l		Jumlah	
1	Tanjungpinang Kota	59	48%	65	52%	124	
2	Tanjungpinang Barat	143	46%	165	54%	308	
3	Tanjungpinang Timur	213	35%	390	65%	603	
4	Bukit Bestari	114	25%	349	75%	463	
	JUMLAH	529	35%	969	65%	1,498	

Sumber: Data Kementerian Agama Kota Tanjungpinang Tahun 2013

Rekapitulasi Peristiwa Nikah Kota Tanjungpinang Tahun 2014

Tabel 1.3

No						
	KUA Kecamatan	Balai N	likah	Luar I		Jumlah
1	Tanjungpinang Kota	63	55%	51	45%	114
2	Tanjungpinang Barat	138	45%	167	55%	305
3	Tanjungpinang Timur	366	61%	231	39%	597
4	Bukit Bestari	171	44%	220	56%	391
	JUMLAH	738	52%	669	48%	1,407

Sumber: Data Kementerian Agama Kota Tanjungpinang Tahun 2014

Rekapitulasi Peristiwa Nikah Kota Tanjungpinang Tahun 2015

Tabel 1.4

No			T	empat N	likah	
	KUA Kecamatan	Balai N	likah	Luar l Nik		Jumlah
1	Tanjungpinang Kota	141	87%	21	13%	162
2	Tanjungpinang Barat	125	51%	122	49%	247
3	Tanjungpinang Timur	340	62%	208	38%	548
4	Bukit Bestari	201	47%	225	53%	426
=	JUMLAH	807	58%	576	42%	1,383

Sumber: Data Kementerian Agama Kota Tanjungpinang Tahun 2015

Rekapitulasi Peristiwa Nikah Kota Tanjungpinang Tahun 2016

Tabel 1.5

No 1			T	empat N	likah	
	KUA Kecamatan	Balai N	likah	Luar l		Jumlah
	Tanjungpinang Kota	186	87%	28	13%	214
2	Tanjungpinang Barat	98	46%	116	54%	214
3	Tanjungpinang Timur	223	46%	260	54%	483
4	Bukit Bestari	172	41%	250	59%	422
	JUMLAH	679	51%	654	49%	1,333

Sumber: Data Kementerian Agama Kota Tanjungpinang Tahun 2016

Permasalahan yang terjadi sebelum munculnya PP Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama, terdapat beberapa masalah yang terjadi yang disebabkan karena masih belum sempurnya aturan pemerintah dalam proses pendaftaran dan pencatan nikah dan rujuk di Kantor Urusan Agama, masih tingginya angka pencatatan nikah di luar Balai Nikah KUA dan besaran biaya yang dikeluarkan oleh pasangan catin (calon pengantin) masih bervariasi meskipun pemerintah sudah menetapkan biaya Rp 30.000,- per peristiwa pencatatan nikah baik di langsungkan di Balai Nikah KUA ataupun di luar Balai Nikah KUA.

Dari tabel di atas terlihat bahwa sebelum diberlakukannya PP Nomor 48

Tahun 2014 di Kota Tanjungpinang angka menikah di luar Balai Nikah KUA

tahun 2014 dan tahun 2015 setelah diberlakukan PP Nomor 48 Tahun 2014 secara umum pada seluruh KUA di Kota Tanjungpinang persentase Nikah di Balai Nikah KUA lebih tinggi dari yang di luar Balai Nikah KUA, hanya saja selisihnya tidak signifikan. Namun pada tahun 2016 persentase pernikahan di luar Balai Nikah KUA kembali naik dan sebaliknya yang di Balai Nikah KUA mulai turun kembali.

Dari empat KUA yang ada di Kota Tanjungpinang ada satu KUA yaitu KUA Kecamatan Bukit Bestari yang berbeda dengan KUA yang lain, dimana persentase pernikahan di luar Balai Nikah KUA tetap lebih tinggi dibandingkan di Balai Nikah baik sebelum diberlakukannya PP Nomor 48 Tahun 2014 maupun setelahnya. Pada tahun 2012-2013 sebelum diberlakukannya PP Nomor 48 Tahun 2014, pelaksanaan pernikahan di luar Balai Nikah KUA Kecamatan Bukit Bestari lebih tinggi dibandingkan dengan pelakasanaan di Balai Nikah dengan rasio 36 % di KUA dan 64 % di luar KUA, pada tahun 2012 dan tahun 2013 pelaksanaan nikah di KUA 25% dan di luar KUA 75%. Namun pada tahun 2014 awal diberlakukannya PP Nomor 48 Tahun 2014 sampai tahun 2015, pelaksanaan pernikahan di Balai Nikah KUA masih rendah dan sebaliknya pernikahan di luar Balai Nikah KUA tetap tinggi dengan rasio 44% di Balai Nikah dan 56% di luar Balai Nikah pada tahun 2014. Pada tahun 2015 diberlakukan peraturan baru oleh pemerintah untuk menggati PP Nomor 48 Tahun 2014 menjadi PP Nomor 19 Tahun 2015 namun persentase pernikahan di Balai Nikah KUA masih rendah yaitu 47 % dan di luar Balai Nikah KUA 53 %. Setelah 2 (dua) tahun PP ini berjalan pada tahun 2016 angka pernikahan di luar Balai Nikah tetap tinggi,

sebaliknya menikah di Balai Nikah KUA tetap lebih rendah, dengan persentase 41% dilakukan di Balai Nikah dan 59% dilakukan di luar Balai Nikah KUA.

Kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 ini bertujuan untuk semangat menjadikan KUA yang berintegritas dalam pelayanan public, terbebas dari gratifikasi sesuai semangat UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, memperjelas besaran PNBP yang dibayarkan masyarakat untuk biaya pencatatan pernikahan serta mengakomodir kepentingan dan kompensasi kepada para penghulu yang mengawasi dan mencatat pernikahan di luar Balai Nikah KUA.

Berdasarkan fenomena di atas, penulis tertarik untuk mengkaji, meneliti, serta mencermati lebih jauh dalam bentuk penelitian yang dirangkum dalam sebuah judul "Implementasi PP Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Kementerian Agama (Studi Kasus Pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang)".

B. Perumusan Masalah

Pada dasarnya pelaksanaan pernikahan merupakan hakikat hidup bagi setiap manusia. Pelaksanaan pernikahan setiap warga negara di Indonesia adalah melalui beberapa tahap administrasi yang telah menjadi salah satu layanan publik, terutama setelah diberlakukannya Undang Undang Nomor Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pada prinsipnya setiap proses pernikahan harus melalui proses administrasi pencatatan pernikahan yang sesuai aturan dan hukum negara.

Pemerintah telah menerapkan kebijakan tentang prosedur pemikahan terhadap setiap wargan negaranya yang ingin melakukan pemikahan untuk dicatat kedalam sistem administrasi pencatatan nikah di Kementerian Agama Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Kementerian Agama, khususnya PNBP dari Kantor Urusan Agama Kecamatan telah mengatur tentang prosedur dan tarif pencatatan pernikahan setiap warga negara yang ingin melakukan pernikahan.

Tarif yang diberlakukan dalam proses pencatatan pernikahan adalah Rp. 0,00 (nol rupiah) alias gratis. Untuk pencatatan yang dilakukan di luar Kantor Urusan Agama (KUA) setiap calon pengantin harus membayar uang transportasi dan jasa profesi petugas sebesar Rp. 600,000,- (enam ratus ribu rupiah). Hal ini dilakukan pemerintah untuk menyikapi terjadinya kasus pungutan liar yang dilakukan oleh oknum tertentu kepada calon pengantin dalam proses administrasi serta untuk mengoptimalkan pelaksanaan pernikahan di Balai Nikah KUA yang sudah disediakan oleh pemerintah sebagai sarana pemberian pelayanan publik yang lebih baik dan transparan. Kapasitas aparatur pemerintah baik di tingkat nasional maupun daerah sangat menentukan terlaksananya pelayanan publik dengan baik , disamping peran serta dan partisipasi aktif dari masyarakat. KUA sebagai salah satu pusat layanan publik juga dituntut untuk memberikan layanan dengan baik termasuk dalam layanan pencatatan pernikahan, sehingga setiap kebijakan-kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah dapat terlaksana sesuai tujuanya.

Secara statistik angka pernikahan di Indonesia terus megalami peningkatan termasuk di Kota Tanjungpinang Provinsi Kepulauan Riau. Hanya saja proses pernikahan yang terjadi masih banyak dilakukan di luar Balai Nikah yang sudah

disediakan oleh pemerintah. Terbitnya Peraturan Pemerintah adalah untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat tentang besaran biaya pencatatan pernikahan dan rujuk dalam rangka memberikan pelayanan publik yang prima serta menepis anggapan miring dari masyarakat tentang biaya nikah yang tidak jelas.

Identifikasi masalah merupakan suatu permasalahan yang terkait dengan judul yang sedang dibahas serta masalah-masalah yang sudah tertuang pada latar belakang, maka beberapa permasalahan yang telah ditemukan adalah:

- Besaran biaya pencatatan nikah yang tidak seragam antar KUA sebelum dikeluarkannya PP Nomor 19 Tahun 2015.
- b. Mahalnya biaya pencatatan nikah bagi golongan masyarakat tertentu.
- c. Anggapan terjadinya pungli dan gratifikasi di KUA terkait dengan biaya pencatatan pernikahan.
- d. Belum maksimalnya sosialisasi PP Nomor 19 Tahun 2015 khususnya di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang.

Masalah muncul disebabkan oleh kesenjangan yang terjadi antara apa yang seharusnya dengan apa yang senyatanya. Oleh karena itu dalam penelitian ini perlu dirumuskan permasalahan secara jelas, sehingga peneliti memiliki pedoman dalam penentuan langkah-langkah selanjutnya melalui pokok pokok pemikiran yang jelas dan sistematis. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah implementasi PP Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama, di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang? 2. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pernikahan di Balai Nikah di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang?

C. Tujuan Penelitian

Dalam melakukan suatu kegiatan pada dasarnya memiliki tujuan tertentu.

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas,
maka tujuan diadakannya penelitian ini adalah:

- Untuk mengetahui implementasi kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama khususnya di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang.
- Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pernikahan di Balai Nikah KUA di Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan bagi berbagai pihak, yaitu:

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan dan informasi terkait dengan pelayanan publik khususnya implementasi kebijakan dibidang jenis dan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Kementerian Agama yang berasal dari KUA sebagai salah satu pusat pelayanan publik. Hasil penelitian dapat dijadikan referensi dan pengetahuan bagi pihak akademisi maupun peneliti lainnya yang ingin melakukan penelitian terkait

- dengan hal ini di masa yang akan datang sekaligus memperkaya khasanah bidang Ilmu Administrasi Negara.
- 2. Dari segi praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, seperti Pemerintah Kota Tanjungpinang, Kementerian Agama Kota Tanjungpinang, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau maupun Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Riau. Hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai pelaksanaan pernikahan sekaligus menjadi bahan evaluasi sehingga dapat mengatasi hambatan maupun kekurangan dalam hal pelayanan public yang selama ini dihadapi oleh pihak-pihak terkait.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan Publik merupakan suatu aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan berkembang di masyarakat. Kebijakan publik juga merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tidakan tertentu. Kismartini (2016: 1.9) menyatakan bahwa publik dalam kebijakan publik mengandung pengertian bahwa "kebijakan tersebut berasal dari publik, disusun oleh publik dan berlaku untuk publik" dengan demikian kebijakan publik sangat erat berhubungan dengan kepentingan publik.

Jika kita melihat secara sederhana kebijakan publik merupakan konsep dasar rencana dari pemerintah atau organisasi publik untuk mengatur suatu kepentingan umum ataupun khalayak ramai, disini kita melihat bahwa pemerintah mempunyai peran yang sangat penting. Tachjan (2006:14) menyebutkan bahwa: "peran pemerintah atau administrator publik memegang posisi yang sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan. Fungsi sentral dari pemerintah adalah menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat didaerah kekuasaannya".

Kismartini (2016:1.7-1.8), juga menyatakan kebijakan public adalah bahwa " (1) kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah, (2) kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai, (3) kebijakan

publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mencapai tujuan."Kebijakan publik yang dijelaskan oleh Kismartini tersebut mengandung arti bahwa kebijakan publik adalah sebuah tindakan pemerintah dalam mengakomodasikan nila-nilai, baik yang dipaksakan maupun tidak, pemahaman lain yang terkandung dalam pengertian kismartini yaitu sebagai tindakan pemerintah dalam membuat rancangan-rancangan program untuk mencapai tujuan.

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Anderson dalam Tachjan (2006:16), mengemukakan bahwa, "public policies are those policies developed by governmental bodies and officials". Setiap kebijakan pasti memiliki tujuan dan orientasi tententu. Titmus dalam Suharto (2014:7), menjelaskan bahwa kebijakan senantiasa berorientasi pada masalah (problem oriented) dan berorientasi pada tindakan (action oriented). Kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu, dimana menurut Dunn (2000: 22) pembuatan kebijakan divisualisasikan sebagai serangkaian proses yang saling bergantung yang diatur menurut waktu, penyusun agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Dalam penelitian ini kebijakan publik dapat diartikan serangkaian tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan penetapan prosedur dan besaran pembiayaan pencatatan pernikahan.

Upaya penelitian-penelitian kebijakan publik mencerminkan langkah untuk memberikan rekomendasi dalam rangka pembuatan kebijakan untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial. Sehubungan dengan hal ini menurut Dunn (2003:22), seorang pakar kebijakan terkemuka, proses-proses analisis kebijakan perlu dilakukan untuk memperbaikii kualitas kebijakan. Kebijakan publik menurut Dunn adalah serangkaian aktivitas intelektual yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung dan merupakan aktifitas kronologis, yang meliputi penyusunan agenda (kebijakan), formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Selain itu, menurut Dunn (2003:22), analisis kebijakan dilakukan untuk menghasilkan pemikiran kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan-pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan.

Tahap-tahap kebijakan menurut Dunn berlangsung menurut sekuens waktu atau urutan kronologis. Berdasarkan urutan waktu, proses kebijakan sebagai proses intelektual meliputi: (i) perumusan masalah, memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah; (ii) peramalan (forecasting), yakni upaya menggali informasi mengenai konsekuensi dari suatu kebijakan di masa mendatang dan masing-masing dilihat menurut sejumlah alternatif kebijakan, (iii) rekomendasi kebijakan, memberikan informasi mengenai manfaat dari setiap alternatif kebijakan, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat yang paling tinggi; serta (iv) monitoring kebijakan guna memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya; dan

evaluasi kebijakan memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

Lebih jauh Ripley (1985) melukiskan bahwa proses kebijakan terdiri dari:

- Penyusunan Agenda
- Agenda Pemerintah
- Formulasi & Legitimasi kebijakan
- Implementasi Kebijakan
- Evaluasi terhadap Implementasi, kinerja & dampak kebijakan
- Kebijakan Tindakan
- Kebijakan Kebijakan Baru
- Kinerja & Dampak Kebijakan

Tahap penyusunan agenda merupakan tahap yang penting dalam rangkaian proses terbentuknya kebijakan publik. Sebagai tahap awal dari suatu rangkaian proses kebijakan adalah penyusunan agenda. Menurut Rypley, tiga kegiatan penting dilakukan dalam proses penyusunan agenda kebijakan, yaitu (i) membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah gejala, situasi atau kondisi memang merupakan masalah yang perlu dicarikan solusinya. Meskipun demikian suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau bahkan oleh elit politik dianggap bukan sebagai masalah. Hal kedua yang direkomendasikan oleh Ripley ialah bahwa dalam proses awal, perlu menyusun batasan-batasan masalah dalam arti menyusun kerangka serta cakupan suatu masalah. Hal ketiga, dalam proses awal diperlukan mobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat dimasukkan sebagai agenda pemerintah.

Adapan tahapan setelah agenda kebijakan adalah tahap formulasi dan legitimasi kebijakan yakni tahapan di mana gagasan kebijakan dituangkan menjadi rancangan yang sistematis. Pada tahap Formulasi dan Legitimasi Kebijakan informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan dikumpulkan dan dianalisis. Kemudian dilakukan pengembangan alternatifalternatif kebijakan, menggalang dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga akhirnya sebuah kebijakan dipilih.

Adapun tahap lanjutan dari legitimasi kebijakan ialah tahap implementasi kebijakan. Pada tahap implementasi kebijakan, diperlukan dukungan sumber daya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam tahap implementasi perlu ada mekanisme insentif dan disinsentif, agar suatu implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.

Tahapan yang merupakan susunan dari tahap implementasi adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Pada tahap ini akan diukur tingkat keberhasilan atau dampak suatu kebijakan. Meskipun merupakan tahap yang langka dilakukan, namun evaluasi kebijakan amat penting dilakukan guna penentuan kebijakan baru dimasa yang akan datang agar lebih baik dan lebih berhasil.

Implementasi kebijakan bukan sekadar mekanisme penjabaran keputusankeputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi.

Menurut Ripley, implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan isi dan kerangka kebijakan. Implementasi kebijakan merespon adanya konflik pada tahap pelaksanaan serta bagaimana tujuan-tujuan kebijakan terpenuhi atau tidak terpenuhi oleh tindakan implementasi.

Isu penting dalam analisis implementasi ialah mengenai siapa memperoleh apa dan berapa banyak dari penerapan suatu kebijakan (Wahab, 2012:125). Oleh sebab itu, Wahab melihat implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan pakar kebijakan asal Afrika, Udoji seperti dikutip oleh Wahab (2012:126), dengan tegas mengatakan bahwa "The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented."

Nilai sebuah kebijakan akan sangat tergantung pada implementasi dari kebijakan tersebut dan merupakan salah satu elemen penting pada proses kebijakan, berbagai kebijakan/program pemerintah seringkali mengalami kegagalan pada tahap implementasi, meskipun kebijakan/program tersebut telah dirancang sedemikian rupa, dan secara konsep dinilai sudah sesuai dengan ketentuan yang ada. Hatington (1994) menjelaskan: "perbedaan yang paling penting antara suatu Negara dengan Negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan negara itu untuk melaksanakan pemerintahannya. Tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan mengimplementasikan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh sebuah kabinet atau presiden negara itu".

Purwanto (2012:18) juga menyatakan bahwa secara ontopologis, subject matter studi implementasi adalah dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti: (1) mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan disuatu daerah; (2) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, memiliki tingkat keberhasilan yang

berbeda-beda ketika diimplemetasikan oleh pemerintah daerah; (3) mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibanding dengan jenis kebijakan lain; (4) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Dalam prakteknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut, dapat dilihat pada pernyataan seorang ahli studi kebijakan Agustino (2014:138), yaitu: "adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakkan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannnya. Dan lebih sulit lagi melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap klien".

Berbagai defenisi telah dikemukakan oleh para ahli kebijakan, salah satunya adalah Tachjan (2006:24) menjelaskan bahwa: "secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyesuaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi diatas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implemtasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan."

Mulyadi (2016:47) mengutip beberapa definisi implementasi dari beberapa sumber, sebagai berikut: "pengertian implementasi menurut Grindle (1980:7) dalam Haedar, Akib; Antonius Tarigan, menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Van Horn (Wibawa,dkk,1994:150) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Gridle (1980:7) menambahkan bawa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran".

Pressman dan Wildavsky (1973) menyatakan bahwa implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci yaitu : untuk menjalankan kebijakan (to carry out), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (to fulfiil), untuk menghasilkan ouput sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (to produce), dan untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (to complete).

Untuk mengetahui dan menganalisis secara lebih mendalam proses implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel-variabel konseptual sebagai alat bantu mendalami permasalahan penelitian, sehingga diperlukan model-model teoritik dalam studi implementasi. Dalam melengkapi proses pengungkapan, pemahaman dan pendalaman proses implementasi diperlukan model analisis atau frame work analisis sebagai bentuk penyederhanaan kerangka implementasi kebijakan publik, sebagaimana dikemukan oleh Tachjan (2006:37)

menyebutkan bahwa suatu model akan memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai suatu objek, situasi dan proses.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam rangkaian proses kebijakan publik. Program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan (Winamo, 2012:146). Meskipun tidak jauh berbeda dengan pendapat-pendapat pakar di atas, Riant Nugroho (2011:619) mengatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah kebijakan cara agar sebuah dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan, ada dua pilihan langka yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik.

Gambar 2.1

KEBIJAKAN PUBLIK

KEBIJAKAN PUBLIK

PROGRAM

PUBLIK

PENJELAS

PROYEK

KEGIATAN

PEMANFAAT

(BENEFICIARIE

Sumber: Riant Nugroho, 2008:43

Faktor berhasil atau tidaknya pelaksanaan suatu kebijakan ditentukan oleh dua hal, yaitu kualitas kebijakan dan ketepatan strategi pelaksanaan. Kebijakan yang tidak berkualitas tidak bermanfaat untuk dilaksanakan. Strategi pelaksanaan yang tidak tepat seringkali gagal dan tidak memperoleh dampak yang diinginkan dikarenakan tidak mendapat dukungan dari masyarakat (Abidin, 2006:189).

Lebih jauh, Edwards (1980), mengatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan undang-undang dan berbagai ketentuan hukum lainnya. Dalam proses implementasi kebijakan, para aktor berusaha merealisasikan pengorganisasian tindakan-tindakan, serta mengupayakan berbagai prosedur-prosedur, menerapkan ragam tindakan, metoda dan teknik bekerja dalam kelompok guna mewujudkan tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Menurut Lester dan Stewart (2000) (Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (output) maupun sebagai suatu dampak (outcome).

1. Konsep Teori Kebijakan Publik

Berbagai kegagalan implementasi kebijakan/program pemerintah sebagaimana yang terjadi dalam pelaksanaa kebijakan di Indonesia diakibatkan oleh para pelaksanaan kebijakan publik yang melakukan kegiatan tersebut. Bentuk dari permasalahan tersebut dapat diwujudkan melalui inisiatif untuk memahami bagaimana proses implementasi kebijakan/program sesungguhnya berjalan melalui pemahaman yang lebih tentang bagaimana proses implementasi yang dilakukan secara akurat diharapkan akan dapat merumuskan rekomendasi yang

dapat digunakan untuk memperbaiki proses implementasi yang lebih baik, sehingga di masa-masa mendatang implementasi suatu kebijakan akan lebih memiliki peluang tingkat keberhasilannya lebih baik lagi.

Untuk dapat mendalami proses implementasi maka perlu untuk dipahami konsep implementasi terlebih dahulu. Penggunaan implementasi mulai muncul kepermukaan beberapa dekade yang lalu. Yang pertama menggunakan istilah tersebut adalah Laswell (1956) di mana Laswell menggagas suatu pendekatan yang ia sebut sebagai pendekatan proses (policy proccess approach). Menurutnya agar ilmuan dapat memperoleh pemahaman yang baik tentang apa sesungguhnya kebijakan publik, maka kebijakan publik tersebut harus diurai menjadi beberapa bagian sebagai tahap-tahapan yaitu, agenda setting, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi dan terminasi.

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.

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 kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Edward III (1980) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif.

2. Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van Horn

Implementasi model Van Meter dan Van Horn (1975) memiliki variabel kondisi sosial, ekonomi dan politik sebagai variabel lingkungan eksternal yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Variabel eksternal ini meliputi kondisi lingkungan sosial dan ekonomi yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di suatu daerah tertentu tetapi dapat saja gagal diimplementasikan didaerah lain karena tergantung sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, apakah kondisi ekonomi masyarakat mendukung kebijakan dan lain sebagainya. Kondisi sosial didukung adanya relasi sosial sebagaimana kebutuhan sosial yaitu hidup berdampingan dalam sebuah sistem masyarakat.

Kondisi sosial, ekonomi dan politik akan sangat mempengaruhi keberhasilan dalam implementasi kebijakan, tatanan sosial dan ekonomi yang sudah maju akan sangat mendukung partisipasi masyarakat, namun sebaliknya dalam masyarakat yang tertinggal tingkat partisifasi dan dukungan terhadap implementasi akan semakin berkurang. Kemudian stabilitas politik, demokrasi, dan dukungan elit politik secara nasional maupun lokal juga sangat mempengaruhi setiap tahap dalam kebijakan politik.

a. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.

Dukungan publik akan cenderung besar ketika kebijakan yang dikeluarkan memberikan insentif ataupun kemudahan, seperti kebijakan Nikah gratis, dan lain-lain. Sebaliknya, dukungan akan semakin sedikit ketika kebijakan tersebut malah bersifat dis-insentif seperti kenaikan BBM.

b. Sikap dari kelompok pemilih.

Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, seperti; 1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubmah kebijakan. 2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislativ.

c. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor

Komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Implementasi Kebijakan Model Daniel H. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Agustino (2016:146) berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan adalah kemampuannya dalam mengimplementasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (1983) menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yakni:

- a. Karakteristik dari masalah, indikatornya:
 - Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.

 Dalam hal ini dilihat bagaimana permasalahan yang terjadi, apakah termasuk permasalahan sosial yang secara teknis mudah diselesaikan atau masuk kategori masalah sosial yang secara teknis sulit untuk dipecahkan.
 - Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.
 - Hal ini menyangkut kelompok sasaran dari pembuatan suatu kebijakan atau dapat dikatakan masyarakat setempat yang dapat bersifat homogeny ataupun heterogen. Kondisi masyarakat yang homogen tentunya akan lebih memudahkan suatu program ataupun kebijakan diimplementasikan, sementara itu dengan kondisi masyarakat yang lebih heterogen akan lebih menyulitkan ataupun mendapat lebih banyak tantangan dalam pengimplementasiannya.
 - Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.

Dalam artian bahwa suatu program atau kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan ketika sasarannya hanyalah sekelompok orang tertentu atau hanya sebagian kecil dari semua populasi yang ada ketimbang kelompok sasarannya menyangkut seluruh populasi itu sendiri.

Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

Hal ini menyangkut akan hal bagaimana perubahan perilaku dari kelompok sasaran yang diharapkan dengan program yang ada. Sebuah kebijakan atau program akan lebih mudah diimplementasikan ketika program tersebut lebih bersifat kognitif dan memberikan pengetahuan. Sementara itu, program yang bersifat merubah sikap atau perilaku masyarakat cenderung cukup sulit untuk diimplementasikan.

b. Karakteristik kebijakan / Undang-Undang, indikatornya:

Kejelasan Isi Kebijakan.

Sebuah kebijakan yang diambil oleh pembuat kebijakan haruslah mengandung konten yang jelas dan konsisten. Kebijakan dengan isi yang jelas akan memudahkan kebijakan itu dilaksanakan dan akan menghindarkan distorsi atau penyimpangan dalam pengimplementasiannya. Hal ini dikarenakan jika suatu kebijakan sudah memiliki isi yang jelas maka kemungkinan penafsiran yang salah oleh implementor akan dapat dihindari dan sebaliknya jika isi suatu kebijakan masih belum jelas atau mengambang, potensi untuk distorsi ataupun kesalahpahaman akan besar.

Seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis.

Dukungan teoritis akan lebih memantapkan suatu aturan atau kebijakan yang dibuat karena tentunya sudah teruji. Namun, karena konteks dalam pembuatan kebijakan adalah menyangkut masalah social yang meski secara umum terlihat sama disetiap daerah, akan tetapi sebanarnya terdapat hal-hal yang sedikit banyak berbeda sehingga untuk mengatasi hal ini dapat dilakukan modifikasi saja.

- Besarnya alokasi sumber daya financial terhadap kebijakan tersebut.
 Hal yang tak dapat dipungkiri dalam mendukung pengimplementasian suatu kebijakan adalah masalah keuangan/modal. Setiap program tentu memerlukan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, memonitor program, dan mengelola sumber daya lainnya yang kesemua itu memerlukan modal.
- Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar bebagai institusi pelaksana.
 - Suatu program akan dengan sukses diimplementasikan jika terjadi koordinasi yang baik yang dilakukan antar berbagai instansi terkait baik secara vertikal maupun horizontal.
- Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
 Badan pelaksana atau implementor sebuah kebijakan harus diberikan kejelasan aturan serta konsistensi agar tidak terjadi kerancuan yang menyebabkan kegagalan pengimplementasian.
- Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
 Salah satu faktor utama kesuksesan implementasi sebuah kebijakan adalah adanya komitmen yang kuat dari aparatur dalam melaksanakan.

tugasnya. Komitmen mencakup keseriusan dan kesungguhan agar penerapan suatu peraturan ataupun kebijakan bisa berjalan dengan baik dan diterima serta dipatuhi oleh sasaran dari kebijaan tersebut.

 Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Sebuah program akan mendapat dukungan yang banyak ketika kelompok-kelompok luar, dalam artian diluar pihak pembuat kebijakan seperti masyarakat ikut terlibat dalam kebijakan tersebut dan tidak hanya menjadikan mereka sebagai penonton tentang adanya suatu kebijakan ataupun program di wilayah mereka.

c. Variabel lingkungan, indikator:

Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Kondisi sosial ekonomi masyarakat menyangkut akan hal keadaan suatu masyarakat secara umum, mulai dari pendidikan, keadaan ekonomi, dan kondisi sosialnya yang secara sederhana dapat dikatakan kepada masyarakat yang sudah terbuka dan modern dengan masyarakat yang tertutup dan tradisional. Masyarakat yang sudah terbuka akan lebih mudah menerima program-program pembaharuan dari masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Sementara itu, teknologi sendiri adalah sebagai pembantu untuk mempermudah pengimplementasian sebuah program. Teknologi yang semakin modern tentu akan semakin mempermudah.

4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Sejumlah faktor diidentifikasi oleh para pakar sebagai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik. Subarsono (2005:87) menyatakan bahwa meskipun suatu kebijakan telah direkomendasikan oleh policy makers namun rekomendasi tersebut tidak menjamin kebijakan tersebut berhasil diimplementasikan. Terdapat sejumlah variabel yang mempengaruhi sukses tidaknya implementasi kebijakan. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya policy makers untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Hal yang sama pun diungkapkan oleh Winarno (2012), bahwa kompleksitas implementasi bukan hanya ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga oleh adanya proses implementasi yang dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks. Variabel-variabel tersebut tidak hanya variabel yang melekat kepada organisasi atau institusi. Namun yang semakin memperoleh perhatian dari kalangan peneliti ialah menyangkut dimensi-dimensi manusianya.

Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor. Masing-masing variabel tersebut saling berkorelasi satu dengan lainnya. Menurut Edwards III (1980) dalam Subarsono (2012:90-92), keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 (empat) variabel, yaitu: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Sementara itu, keberhasilan implementasi menurut Grindle dipengaruhi oleh dua variabel utama yaitu: isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi kebijakan. (context of implementation).

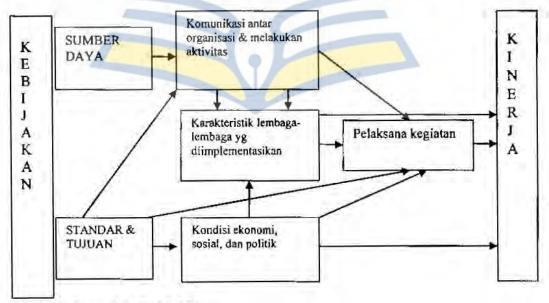
Adapun yang cenderung terdapat pada suatu kebijakan antara lain adalah :

- Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
- Jenis manfaat yang akan dihasilkan kebijakan;
- Derajat perubahan yang diinginkan;
- Kedudukan pembuat kebijakan;
- Pelaksana program;
- Sumber daya yang dikerahkan.

Setiap kebijakan akan memengaruhi keadaan tertentu. Sedangkan Variabel lingkungan kebijakan mencakup sebagai berikut:

- Seberapa besar derajat kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa;
- Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Masih dalam cakupan makna yang sama, menurut Van Meter dan Van Horn (1975), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi.



Sumber: Nugroho, 2008:220

Gambar 2.2 Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik (Nugroho: 2012) Keenam variabel tersebut adalah sebagai berikut:

a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Di samping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus. Namun demikian, dalam banyak kasus kita menemukan beberapa kesulitan besar untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja. Ada dua penyebab yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn untuk menjawab mengapa hal ini terjadi. Pertama, mungkin disebabkan oleh bidang program yang terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks. Kedua, mungkin akibat dari kekaburan-kekaburan dari kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran- ukuran dasar dan tujuantujuan. Dalam melakukan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran sasaran suatu program yang dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

b. Sumber-sumber kebijakan:

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap

tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Van Meter dan Van Horn menegaskan bahwa sumber daya kebijakan (policy resources) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau intensif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan kerap menjadi penyebab gagalnya implementasi kebijakan.

c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan:

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan tidak dapat dilaksanakan kecuali jika ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu dinyatakan dengan cukup jelas, sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan dari ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu. Komunikasi di dalam antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Oleh karena itu, menurut Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa prospek-prospek tentang

implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuantujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam
mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut. Menurut Van
Meter dan Van Horn, implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan
mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Disamping itu,
koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan.
Semakin baik koordinasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi
kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

d. Karakteristik badan-badan pelaksana

Para pakar telah mengidentifikasi sejumlah karakteristik badan-badan administratif yang telah mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan. Van Meter dan Van Horn mengatakan implementasi kebijakan tidak lepas dari struktur birokrasi, Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, normanorma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang menjalankan kebijakan. Komponen dari model ini terdiri dari ciriciri struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka Van Meter dan Van Horn mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- Kompetensi dan ukuran kapasitas staf
- Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
- Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif;

- Vitalitas suatu organisasi;
- Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka" yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
- Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan "pembuat keputusan" atau "pelaksana keputusan".

e. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Lebih lanjut, disebutkan pula bahwa kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan variabel yang diidentifikasi sebagai faktor-faktor yang mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksanaan. Untuk itu perlu dipahami jawaban atas sejumlah pertanyaan berikut:

- Apakah sumber-sumber pembiayaan dalam yurisdiksi atau pada organisasi pelaksana tersedia bagi implementasi kebijakan?
- Apakah kondisi-kondisi ekonomi dan sosial akan mengganggu implementasi suatu kebijakan?
- Apakah opini public tentang kebijakan tertentu 'terkait' dengan kebijakan yang tengah (akan) diimpelementasikan?
- Apakah elit (politik dan sosial) mendukung atau justru menentang implementasi kebijakan?
- Apakah sifat-sifat pengikut dari yuridiksi atau organisasi pelaksana dan apakah ada oposisi atau dukungan pengikut bagi kebijakan?
- Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan?

Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

f. Kecenderungan Pelaksana (implementor)

Berhasilnya implementasi suatu kebijakan tidak terlepas dari tindaktanduk pelaksana kebijakan. Terdapat tiga unsur tanggapan pelaksana yang dapat mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yaitu: (komprehensif, pemahaman) Kognisi tentang kebijakan, kecenderungan-kecenderungan pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan (penerimaan, netral, penolakan) serta intensitas tanggapan. Implementasi kebijakan akan efektif apabila pelaksana mengetahui betul apa yang akan dilaksanakan dan memiliki kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kemampuan yang dimiliki adalah merupakan kekuatan yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan diantara petugas mengenai ukuran-ukuran dan tujuantujuan kebijakan yang bersangkutan. Kemampuan yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan memiliki peranan yang besar dalam implementasi kebijakan, sehingga perlu adanya sebuah pengawasan berkala oleh atasan guna mendapatkan kinerja yang efektif dari para pelaksana. Dengan adanya pengawasan terhadap pelaksana, standar serta tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumya akan tetap terjaga. Persamaan persepsi diantara pelaksana mengenai standar dan tujuan kebijakan merupakan kelanjutan dari pengetahuan yang harus dimiliki oleh petugas.

Terdapat banyak faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Namun tidak seluruh faktor-faktor dapat digunakan dalam menjawab permasalahan yang dihadapi oleh suatu kebijakan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Wibawa bahwa model implementasi tidak perlu diaplikasikan mentah-mentah melainkan dapat disintesiskan sesuai dengan kebutuhan (Wibawa, 1994:18).

Meskipun kerangka pemikiran di atas menunjukkan secara sistematis halhal yang akan menjadi faktor penentu berhasilnya tidaknya suatu implementasi kebijakan, namun merujuk pada pemikiran yang disampaikan oleh Grindle, penulis berpandangan bahwa implementasi kebijakan mempunyai sifat-sifat kompleks.

B. Pelayanan Publik

Setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak henti-hentinya orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara. Terkait dengan pembahasan Good Governance juga telah membangun kolerasi antara kepemimpinan pemerintah dengan pelayanan publik secara positif. Jika semua fungsi berjalan dengan efisien dan efektif maka akan mendorong pemerintah untuk lebih tertib, tepat, teratur, sistematis, dan cepat dalam memberikan pelayanan public. Terminologi pelayanan publik dapat dijumpai di tengah masyarakat (media cetak, televisi, dan internet) secara beragam. Dalam berbagai media tersebut terkadang mereka menggunakan

istilah/terminologi pelayanan publik, pelayanan masyarakat, ataupun pelayanan umum secara bergantian dan memang pada kenyataannya konsep dan definisinya boleh dikatakan relatif sama dan tidak ada konsep yang baku mengenai terminologi dalam istilah ini. Kalau dalam bahasa Inggris, terminologi tersebut disebut sebagai public service.

Kumorotomo (2008:155) menyatakan bahwa pelayanan umum atau pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan/atau kepentingan masyarakat. Namun sejak reformasi bergulir di awal 2000-an, ada perubahan pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal pengelolaan keuangan lembaga/instansi (satuan kerja/satker) milik pemerintah. Terutama satker/lembaga yang memberikan pelayanan kepada masyarakat di satu sisi, tetapi di sisi lain masyarakat harus juga membayar biaya atas layanan tersebut. Alimin (2013:170) menegaskan bahwa pergeseran pendekatan dalam pengelolaan satker pemerintah yang menghasilkan layanan sekaligus membebankan biaya kepada masyarakat (service and cost) ini berawal dengan adanya pemisahan kategori pelayanan publik ke dalam dua bentuk pelayanan (dari sisi pembiayaan).

Dua layanan publik tersebut dalam Lukman (2013:12) Pertama, pelayanan publik yang bebas biaya. Pelayanan publik dalam kategori ini merupakan pelayanan dasar (basic service) bagi semua warga negara. Semua bentuk pelayanan yang disediakan oleh pemerintah dan seharusnya tidak dikenakan biaya. Contoh pelayanan publik pada kategori ini adalah penyediaan layanan untuk memperoleh pendidikan dasar dan menengah bagi masyarakat serta

pelayanan kepada semua warga untuk mendapatkan pelayanan pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama disetiap Kecamatan Kabupaten/Kota. Kedua, pelayanan publik yang dapat dikenakan biaya. Pelayanan publik kategori ini memerlukan peran dan partisipasi masyarakat, terutama dalam hal pembiayaan. Artinya, ada sharing cost antara pengguna dengan pemerintah bagi satuan kerja milik pemerintah yang menyediakan layanan publik ini. Oleh karena itu, terhadap pengguna atau warga masyarakat yang membutuhkan layanan ini dikenakan biaya yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Peran yang paling krusial bagi pemerintah dalam layanan ini adalah mengontrol biaya layanan yang akan dibebankan oleh penyedia jasa agar tidak memberatkan warga dan terjangkau oleh segala lapisan masyarakat (terutama golongan masyarakat tidak mampu). Selain itu, pelayanan masyarakat diberikan atas dasar kesempatan yang sama (equal access) bagi semua lapisan masyarakat dan layanan yang diberikan tanpa mengutamakan pencarian keuntungan (not for profit).

Contoh pelayanan publik yang dapat dikenakan biaya adalah pencatatan nikah, yaitu pencatatan nikah yang dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di Kantor Urusan Agama (KUA) untuk kedua calon mempelai yang ingin menikah, baik perkawinan yang dilakukan di dalam jam kerja KUA maupun di luar jam kerja KUA yang sesuai dengan tarif Peraturan Pemerintah yang berlaku. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu akan selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan itu seringkali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini

masih menampilkan ciri-ciri yakni berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" bukan yang "dilayani". Oleh karena itu pada dasarnya dibutuhkan suatu perubahan dalam bidang pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukkan pelayanan dan yang dilayani pada pengertian yang sesungguhnya.

Menurut Ridwan (2012:17-18) pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Dalam tatalaksana pelayanan umum (yanum) pada hakekatnya merupakan penerapan prinsip-prinsip pokok sebagai dasar yang menjadi pedoman dalam perumusan tatalaksana dan penyelenggaraan kegiatan yanum. Istianto (2011:111) menegaskan bahwa sesuai dengan Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum yang ditetapkan dengan Keputusan Menpan Nomor 81 Tahun 1993, maka sendi-sendi atau prinsip-prinsip tersebut dapat dipahami dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan, yaitu prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
- Kejelasan, yakni memuat tentang:
 - Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
 - Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.

- Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian Waktu, dimana dalam pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- Akurasi, dimana produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
- Keamanan, proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggungjawab, pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana, yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi komunikasi dan informatika (telematika).
- h. Kemudahan akses, dimana tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan, dimana pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan, yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Istianto (2011:110) juga menegaskan bahwa sesuai dengan jenis dan sifat pelayanan serta dengan pertimbangan agar dapat melaksanakan prinsip-prinsip pelayanan umum secara efektif, maka dalam Penyelenggaraan Pelayanan Umum, sesuai dengan KEPMENPAN (Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara) Nomor 63 Tahun 2003, dapat dilaksanakan dengan pola-pola pelayanan sebagai berikut:

- a. Pola Fungsional, yaitu pola pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya.
- b. Pola Terpusat, yaitu pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
- c. Pola Terpadu, terdapat dalam dua bentuk yaitu:
 - Pola Terpadu Satu Atap, yaitu pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu untuk disatu-atapkan.
 - Pola Terpadu Satu Pintu, yaitu pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

 Pola Gugus Tugas, yaitu petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

Menurut Ridwan (2012:22) selain terdapat pola-pola pelayanan publik yang sesuai dengan KEPMENPAN (Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara) Nomor 63 Tahun 2003, terdapat juga faktor-faktor yang mendukung peningkatan pelayanan publik agar dapat berjalan secara tertib dan teratur, yaitu:

a. Faktor Hukum

Hukum akan mudah ditegakkan, jika aturan atau undang-undangnya sebagai sumber hukum mendukung untuk terciptanya penegakan hukum. Artinya, peraturan perundang-undangannya sesuai dengan kebutuhan untuk terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik.

b. Faktor Aparatur Pemerintah

Aparatur pemerintah merupakan salah satu faktor dalam terciptanya peningkatan pelayanan publik. Oleh karena aparat pemerintah merupakan unsur yang bekerja di dalam praktik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Maka secara sosiologis aparat pemerintah mempunyai kedudukan atau peranan dalam terciptanya suatu pelayanan publik yang maksimal.

c. Faktor Sarana

Penyelenggaraan pelayanan publik tidak akan berlangsung dengan lancar dan tertib (baik) jika tanpa adanya suatu sarana atau fasilitas yang mendukungnya. Sarana itu mencakup tenaga manusia yang berpendidikan, organisasi yang baik, peralatan yang memadai dan keuangan yang cukup.

d. Faktor Masyarakat

Pada intinya penyelenggaraan pelayanan diperuntukkan untuk masyarakat, dan oleh karenanya masyarakatlah yang memerlukan berbagai pelayanan dari pemerintah sebagai penguasa pemerintahan. Dengan kata lain masyarakat memiliki eksistensi dalam pelayanan, karena dalam konteks kemasyarakatan pelayanan publik berasal dari masyarakat (publik) dimana tujuan utamanya adalah untuk terciptanya kesejahteraan masyarakat seutuhnya.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan merupakan faktor yang hampir sama dengan faktor masyarakat. Jika melihat dari sistem sosial budaya, negara Indonesia sendiri memiliki masyarakat yang majemuk dengan berbagai macam karakteristik. Faktor kebudayaan dalam terciptanya penyelenggaraan pelayanan yang baik pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang baik, layak dan buruk.

Pelayanan publik juga mempunyai maksud dan tujuan agar dapat menciptakan pelayanan yang tertib, teratur dan memudahkan masyarakat pengguna jasa yang telah disediakan oleh pemerintah. Maksud dan tujuan dari pelayanan publik telah diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yaitu:

Pasal 2: Undang-undang tentang Pelayanan Publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.

Pasal 3: Tujuan Undang-undang tentang Pelayanan Publik adalah:

- Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan Perundang-undangan;
- Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;

Menurut Ridwan (2012:83) dengan adanya pelayanan publik yang telah disediakan oleh pemerintah, akan menjadikan pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warga dan baik atau buruknya dalam pelayanan publik yang sangat dirasakan oleh masyarakat. Ini sekaligus membuktikan, bahwa jika terjadi perubahan signifikan dalam pelayanan publik dengan sendirinya manfaat itu dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Keberhasilan dalam mewujudkan praktik good governance dalam pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan masyarakat.

C. Partisipasi Masyarakat

Konsep partisipasi masyarakat mengandung beberapa pengertian. Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007:27) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan

masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Lebih jauh, Mikkelsen (2003) membagi partisipasi menjadi 6 (enam) pengertian, yaitu:

- kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- b. "pemekaan" (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- Keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri;
- d. proses yang aktif yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
- e. pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal dan dampak-dampak sosial;
- keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan dan lingkungan mereka.

Conyers (1991:154-155) mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat adalah: pertama, merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pemerintah serta proyek-proyek akan gagal; kedua, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pemerintah jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih

mengetahui seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut; ketiga, bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Partisipasi pada hakikatnya ditandai oleh meningkatnya kemampuan (pemberdayaan) setiap orang yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam sebuah program tertentu. Partisipasi dapat berarti sebagai keterlibatan dalam pengambilan keputusan dan keterlibatan dalam kegiatan-kegiatan selanjutnya dan untuk jangka yang lebih panjang. Adapun prinsip-prinsip partisipasi menurut Panduan Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif yang disusun oleh Department for International Development (DFID) (dalam Monique Sumampouw, 2004:106-107) adalah:

- a. Cakupan. Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proyek.
- b. Kesetaraan dan kemitraan (Equal Partnership). Pada dasamya setiap orang yang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa mempunyai hak untuk terlibat dalam setiap proses partisipasi tanpa dibatasi oleh jenjang dan struktur sosial masing-masing pihak.
- c. Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuh-kembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.
- d. Kesetaraan Tanggung Jawab (Sharing Responsibility). Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (sharing power) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.

- e. Pemberdayaan (Empowerment). Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga dengan adanya keterlibatan aktif dalam proses kegiatan, terjadi proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain. Berbagi kewenangan (Sharing Power/Equal Powership). Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.
- f. Kerjasama. Diperlukan adanya kerja sama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumber daya manusia.

D. Pencatatan Perkawinan

Perkawinan merupakan hal yang sangat penting dan sakral serta mempunyai dampak yang luas, baik dalam hubungan kekeluargaan khususnya, maupun pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara pada umumnya. Perkawinan ini merupakan masalah yang sangat serius dan tidak boleh dilakukan dengan mainmain, maka untuk mendukung keseriusan itu, dibutuhkan legalitas hukum. Pencatatan perkawinan merupakan pembaharuan dalam hukum keluarga di dunia Islam. Hal ini dilakukan guna memenuhi kebutuhan modern yang mana perkawinan yang sah adalah perkawinan yang dilakukan secara agama dan negara serta dapat dibuktikan dengan adanya akta otentik perkawinan berupa buku nikah.

Perkawinan harus dilakukan di depan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) agar dapat diakui oleh negara dan sah di mata negara serta terpenuhinya syarat dan rukun seperti yang telah ditentukan oleh agama agar sah di mata agama. Pencatatan perkawinan ini dianggap penting karena hal ini ditujukan sebagai upaya untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat, melindungi kesucian perkawinan sebagai sebuah nilai dan ikatan yang sakral dan secara khusus ditujukan untuk melindungi kaum perempuan dalam rumah tangga.

Sopyan (2012:129) pada zaman dahulu Al-Qur'an dan Al-Hadis tidak mengatur secara rinci mengenai pencatatan perkawinan, bahkan jika kita telusuri secara ekplisit tidak ada ketentuan hukum dari pencatatan perkawinan ini. Ada beberapa faktor mengapa pada zaman dahulu perkawinan tidak dicatat:

- Budaya tulis-baca, khususnya dikalangan orang Arab Jahiliyah masih jarang. Oleh karena itu orang arab mengandalkan pada daya ingatannya (hafalan) ketimbang tulisan.
- Perkawinan bukan syariat baru dalam Islam. Ia merupakan syariat nabinabi terdahulu secara terus menerus di turunkan.
- 3. Pada masyarakat jaman dahulu, nilai-nilai kejujuran dan ketulusan dalam menjalankan kehidupan masih sangat kuat sehingga sikap saling percaya dan tidak saling mencurigai menjadi fundamen kehidupan masyarakat. Cukup dengan di saksikannya perkawinan tersebut oleh dua orang saksi dan masyarakat sekitar sudah cukup membutikan bahwa pasangan suami istri tersebut telah melakukan perkawinan yang sah dan tidak dianggap kumpul kebo.
- 4. Problematika hidup pada jaman dahulu masih sederhana, belum sekompleks dan serumit jaman sekarang ini. Seiring berkembangnya jaman, maka berubahlah pola pikir dan perilaku masyarakat. Dalam perkawinan, pencatatan mutlak diperlukan. Adapun fungsi dan

kegunaannya adalah untuk memberikan jaminan hukum terhadap perkawinan yang dilakukan terutama untuk melindungi harkat dan martabat perempuan. Karena ketika perkawinan tersebut telah halal di mata agama akan tetapi jika tidak dilakukan secara prosedur negara tetap saja perkawinan tersebut dianggap ilegal oleh negara. Dalam http://prodipps.unsyiah.ac di katakan bahwa UU Perkawinan di Indonesia mengatur dengan kewenangan tertentu agar terwujudnya ketertiban, bahwa perkawinan selain sah menurut agama juga harus dicatat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni dicatat di Kantor Urusan Agama (KUA) bagi umat Islam dan Kantor Catatan Sipil (KCS) untuk non Muslim.

Menurut KMA (Keputusan Menteri Agama) Nomor 517 Tahun 2001 yaitu Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan lembaga pemerintah yang berkedudukan di wilayah kecamatan yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas Departemen Agama Kabupaten/Kotamadya di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan. Adapun fungsi Kantor Urusan Agama (KUA) itu sendiri diantaranya adalah pelayanan administrasi perkawinan dan rujuk (kepenghuluan), pembinaan perkawinan dan keluarga sakinah, pembinaan kemasjidan, pembinaan zakat, wakaf, ibadah sosial dan baitul mal. Untuk sahnya suatu perkawinan yang ditinjau dari sudut keperdataan adalah bilamana perkawinan tersebut sudah dicatat atau didaftarkan pada Kantor Urusan Agama (KUA) atau Kantor Catatan Sipil (KCS) sesuai dengan agama yang dianutnya. Selama perkawinan belum terdaftar maka perkawinan itu masih belum dianggap sah menurut ketentuan hukum negara. Sekalipun mereka sudah memenuhi

prosedur dan tata cara menurut ketentuan agama. Sedangkan bilamana ditinjau sebagai suatu perbuatan keagamaan maka pencatatan perkawinan hanyalah sekedar memenuhi administrasi perkawinan saja yang tidak menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan.

Pencatatan nikah sangat penting dilaksanakan oleh pasangan mempelai, dengan adanya pencacatan nikah maka akan menghasilkan buku nikah yang merupakan bukti autentik tentang keabsahan pernikahan baik secara agama maupun negara. Sebuah catatan aksiologi menyatakan bahwasanya manfaat dari pencatatan pernikahan diantaranya adalah mendapat perlindungan hukum terutama bagi istri jika terjadi penyelewengan dari pihak suami, memudahkan urusan perbuatan hukum lain yang terkait dengan pernikahan seperti halnya hendak melaksanakan ibadah haji dan asuransi kesehatan, legalitas formal pernikahan di hadapan hukum serta terjaminnya keamanan dari kemungkinan terjadinya pemalsuan dan kecurangan lainnya. Pentingnya sebuah pencatatan dalam suatu masalah yang berkaitan dengan individu yang lain atau dalam masalah mu'amalah. Islam sebagai agama yang sempuma telah terlebih dahulu memerintahkan kepada para pemeluknya untuk mencatatkan setiap peristiwa yang berkenaan dengan individu yang lain.

Hal ini dilakukan untuk menghindari sifat lupa akan terjadinya sesuatu dan madharat-madharat yang lain, sehingga untuk mengantisipasi permasalahan tersebut sangatlah penting untuk dicatat. Hal ini didasari oleh Firman Allah dalam Surah al-Baqarah ayat 282 yang artinya: "Hai orang-orang yang beriman, apabila karnu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang belum ditentukan,

hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar." (Al-Baqarah [2]: 282)

Berdasarkan terjemahan diatas, para pemikir hukum Islam (faqih) dahulu tidak ada yang menjadikan dasar pertimbangan dalam perkawinan mengenai pencatatan dan aktanya, sehingga mereka menganggap bahwa hal itu tidak penting. Namun, bila diperhatikan perkembangan ilmu hukum saat ini pencatatan perkawinan dan aktanya mempunyai kemaslahatan serta sejalan dengan kaidah fiqih. Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan era baru bagi kepentingan umat Islam khususnya dan masyarakat Indonesia umumnya. UU ini merupakan hasil dari kodifikasi dan unifikasi hukum perkawinan, yang bersifat nasional yang menempatkan hukum Islam dalam tempat yang paling terhormat. Pencatatan perkawinan seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat 2 bahwa "Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan Perundang-Undangan yang berlaku".

Dalam PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan Pasal 3 dinyatakan :

- Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya kepada Pegawai Pencatat di tempat perkawinan akan dilangsungkan.
- (2) Pemberitahuan tersebut dalam ayat (1) dilakukan sekurang-kurangnya 10 hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan.
- (3) Pengecualian terhadap jangka waktu tersebut dalam ayat 2 disebabkan sesuatu alasan yang penting, diberikan oleh Camat (atas nama) Bupati Kepala Daerah.

Dengan demikian, pencatatan perkawinan ini walaupun di dalam UU hanya diatur oleh satu ayat, namun sebenarnya masalah pencatatan ini sangat dominan. Ini akan tampak dengan jelas menyangkut tata cara perkawinan itu sendiri yang kesemuanya berhubungan dengan pencatatan. Sehingga ada sebagian pakar hukum yang menempatkannya sebagai syarat administratif yang juga menentukan sah tidaknya sebuah perkawinan. Adapun di dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), pencatatan perkawinan ini diatur dalam Pasal 5 yang berbunyi sebagai berikut:

- Agar terjaminnya ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam, setiap perkawinan harus dicatat.
- Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat
 Nikah (PPN) sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22
 Tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954.

Selanjutnya pada Pasal 6 dijelaskan:

- Untuk memenuhi ketentuan dalam Pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan di hadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah (PPN).
- Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah
 (PPN) tidak mempunyai kekuatan hukum.

Selain itu, pencatatan perkawinan bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat, baik perkawinan yang dilaksanakan berdasarkan hukum Islam maupun perkawinan yang dilaksanakan oleh masyarakat yang tidak berdasarkan hukum Islam. Pencatatan perkawinan merupakan upaya untuk menjaga kesucian (mitsaqan galidzan) aspek hukum yang timbul dari ikatan perkawinan. Ini merupakan suatu upaya yang diatur melalui perundang-undangan

untuk melindungi martabat dan kesucian perkawinan dan khususnya bagi perempuan dalam kehidupan rumah tangga. Melalui pencatatan perkawinan yang dibuktikan oleh akta, apabila terjadi perselisihan diantara suami istri maka salah satu diantaranya dapat melakukan upaya hukum guna mempertahankan atau memperoleh hak masing-masing. Karena dengan akta tersebut, suami istri memiliki bukti autentik atas perbuatan hukum yang telah mereka lakukan.

1. Administrasi Pembiayaan Nikah di Indonesia

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi adalah usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan; kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan; kegiatan kantor dan tata usaha. Secara terminologi yang disebut "administrasi" adalah mengurus, mengatur, mengelola. Mengurus dan pengurusan diarahkan pada penciptaan keteraturan sebab pengurusan yang teratur menghasilkan pencapaian tujuan yang tepat atau pada tujuan yang diinginkan. Mengatur dan pengaturan tentunya diarahkan pada penciptaan keteraturan. Administrasi pemerintah juga termasuk dalam kategori pelayanan publik yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam perundangundangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, dan harta benda.

Kegiatan pelayanan publik administrasi yang dilakukan oleh instansi pemerintah adalah layanan yang menyediakan dokumen penting atau surat-surat bernilai kepada masyarakat untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat. Contohnya adalah layanan dalam bidang penerbitan akta kelahiran, kartu tanda penduduk, izin mendirikan bangunan, sertifikat tanah, surat nikah, dan sebagainya. Kegiatan layanan dalam bentuk ini biasanya bersifat monopoli dan mandatori, artinya diselenggarakan oleh hanya satu instansi pemerintah dan tidak bisa dilakukan oleh instansi nonpemerintah/swasta, terutama layanan penerbitan surat nikah, akta kelahiran, dan sertifikat tanah. Administrasi atau dalam hal ini pencatatan perkawinan diberlakukan hampir disemua negara muslim di dunia, meskipun berbeda satu sama lain dalam penekanannya.

Menurut Khoiruddin Nasution, aturan pencatatan perkawinan di negaranegara muslim dapat dibagi menjadi tiga kelompok. *Pertama*, kelompok negara
yang mengaruskan pencatatan dan memberikan sanksi (akibat hukum) bagi
mereka yang melanggar, seperti halnya di Brunei Darussalam, Singapura, Iran,
India, Pakistan, Yordania, dan Republik Yaman. Sementara yang kedua, negaranegara yang menjadikan pencatatan hanya sebagai syarat administrasi dan tidak
memberlakukan sanksi atau denda bagi yang melanggar, seperti Filipina,
Lebanon, Maroko, dan Libya. Ketiga negara yang mengharuskan pencatatan tetapi
tetap mengakui adanya perkawinan yang tidak dicatatkan. Hal ini hanya terjadi di
Syiria. Jika kembali ke kitab-kitab fikih klasik, maka tidak akan ditemukan
adanya kewajiban pasangan suami istri untuk mencatatkan perkawinannya pada
pejabat negara. Dalam tradisi umat Islam terdahulu, perkawinan sudah dianggap
sah bila telah terpenuhi syarat dan rukun-rukunnya. Hal ini berbeda dengan
perkara muamalah, yang dengan tegas Alquran memerintahkan untuk
mencatatkannya. Dengan demikian, ketentuan mengenai pencatatan perkawinan

dapat dikatakan baru diterapkan dalam masyarakat Islam ketika terjadinya pembaruan hukum perkawinan.

Lembaga pencatatan perkawinan bukan saja merupakan syarat administrasi yang substansinya bertujuan untuk mewujudkan ketertiban umum, namun juga mempunyai cakupan manfaat yang besar bagi kepentingan dan kelangsungan suatu perkawinan. Lembaga yang resmi menangani pencatatan pernikahan di Indonesia adalah Kantor Urusan Agama (KUA). Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan instusi yang secara langsung bersentuhan dengan masyarakat di tingkat kecamatan yang berada di bawah naungan Kementerian Agama Republik Indonesia. Selain itu Kantor Urusan Agama diberi kewenangan dan tugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat terkait dengan masalah-masalah keagamaan.

Oleh karena itu pemerintah juga telah mengatur dan menetapkan masalah biaya pernikahan yang dilakukan di Balai Nikah KUA dan di luar Balai Nikah KUA, yakni PP Nomor 48 Tahun 2014 yang merupakan perubahan dari PP Nomor 47 Tahun 2004 Pasal 6.

Pada PP Nomor 47 Tahun 2004 Pasal 6 menyatakan bahwa; (1) Kepada warga negara yang tidak mampu dapat dibebaskan dari kewajiban pembayaran tarif Biaya Pencatatan Nikah dan Rujuk. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria warga negara yang tidak mampu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Menteri Agama setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan. Hal ini menjadi polemik terhadap KUA terutama penghulu yang dituduh telah menerima gratifikasi dari calon pengantin atas tarif biaya nikah yang harus dikeluarkan oleh calon pengantin karena kurangnya informasi yang rinci

mengenai biaya nikah. Berawal dari hal tersebut inilah Kementerian Agama merevisi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Agama. Dalam PP Nomor 47 Tahun 2004 ini, diatur bahwa biaya pencatatan nikah hanya Rp. 30.000,-. Namun kenyataannya menimbulkan persoalan bagi petugas pencatatan, karena sesuai dengan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah. Dalam PMA tersebut diatur bahwa pernikahan bisa dilakukan dalam dua opsi yaitu di KUA atau di luar KUA. Pernikahan yang dilakukan di luar KUA, selain atas permintaan calon pengantin, juga harus atas persetujuan Pegawai Pencatat Nikah (PPN).

Inilah yang membuat biaya nikah melebihi peraturan pemerintah yang telah dibuat oleh pemerintah. Maka pemerintah mengeluarkan PP Nomor 48 Tahun 2014 yang mengatur khusus tentang biaya nikah sehingga ada kepastian hukum bagi masyarakat dan petugas pencatatan serta meminimalisir kesenjangan sosial yang terjadi di masyarakat terhadap biaya yang harus dikeluarkan untuk menikah. Di dalam PP Nomor 48 Tahun 2014 disebutkan pada Pasal 6: (1) Setiap warga negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan tidak dikenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk; (2) Dalam hal nikah atau rujuk dilaksanakan di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebagai penerimaan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan; (3) Terhadap warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan/atau korban bencana yang melaksanakan nikah atau rujuk di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dikenakan tarif Rp. 0,00 (nol rupiah);

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara untuk dapat dikenakan tarif Rp. 0,00 (nol rupiah) kepada warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan/atau korban bencana yang melaksanakan nikah atau rujuk di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri Agama setelah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan; pasal ini dapat diketahui bahwa penerimaan negara dari masyarakat untuk biaya pernikahan berubah, yang tadinya Rp. 30.000,- untuk biaya pencatatan nikah dan rujuk menjadi Rp. 600.000,- untuk biaya nikah dan rujuk.

E. Penelitian terdahulu

Dalam review studi terdahulu penulis meringkas penelitian yang ada kaitannya dengan biaya nikah diantaranya adalah: Andhika Kharis Ahmadi, NIM. 109044200001 Tahun 2013. "Respon Penghulu KUA Kecamatan Pamulang Tentang Pembebasan Biaya Administrasi Nikah dan Rujuk". Dalam penelitian ini membahas tentang respon penghulu Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Pamulang mengenai pembebasan biaya administrasi nikah dan rujuk yang akan dicanangkan oleh Kementerian Agama. Adapun yang membedakan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis adalah pihak yang dijadikan informan. Jika dalam penelitian terdahulu yang dijadikan informan hanya penghulu di daerah Kecamatan Pamulang saja, sedangkan dalam penelitian ini informannya bukan hanya penghulu namun juga melibatkan msyarakat, sehingga memberikan dampak positif bagi kedua belah pihak yang akan melakukan pernikahan atau rujuk. Selain itu dampak positif tersebut juga akan merubah

pandangan negatif masyarakat terhadap penghulu atas adanya biaya administrasi nikah dan rujuk.

Penelitian terdahulu yang kedua sebagai refrensi penelitian ini di susun oleh Imam Zakiyudin, NIM. 1110044100059 Tahun 2014 dengan judul "Faktor Penyebab Biaya Administrasi Pencatatan Pernikahan Menjadi Tinggi (Studi pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bumijawa Kabupaten Tegal Tahun 2009-2013)". Dalam penelitian ini membahas tentang faktor-faktor yang menyebabkan tingginya biaya administrasi pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bumijawa. Faktor-faktor tersebut berupa ketidaktahuan masyarakat tentang berapa kisaran biaya pencatatan pernikahan yang mengacu pada PP Nomor 47 Tahun 2004 sebesar Rp. 30.000,-. Selain itu yang membedakan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis adalah Peraturan Pemerintah (PP) yang dijadikan acuan. Dalam penelitian terdahulu menggunakan PP Nomor 47 Tahun 2004 yang didalamnya menyatakan bahwasannya biaya administrasi pencatatan perkawinan sebesar Rp. 30.000. Sedangkan dalam penelitian penulis adalah bertolak dari PP Nomor 48 Tahun 2014 dan PP Nomor 19 Tahun 2015 yang penekananya adalah tentang biaya nikah gratis serta uang transportasi dan jasa profesi petugas pencatat nikah. PP Nomor 19 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa biaya administrasi pencatatan perkawinan yang dilakukan didalam di Kantor Urusan Agama (KUA) sebesar Rp. 0,00- sedangkan apabila dilakukan di luar KUA dikenakan biaya sebesar Rp. 600.000.

Pada e-Journal Administrasi Negara, 3 (2) 2015: 534-548 terdapat penelitian Hikma Hijriani dengan judul "Implementasi Pelayanan Pencatatan

Pernikahan Di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangasanga Kabupaten Kutai Kartanegara".

Penelitiannya menyimpulkan bahwa Prosedur pelayanan dapat dilihat dari hasil wawancara penulis dengan Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), pegawai Kantor Urusan Agama (KUA), dan masyarakat yang pernah mendapatkan pelayanan pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangsanga, prosedur di Kantor Urusan Agama (KUA) sudah cukup baik hanya saja kurangnya penginformasian yang jelas kepada masyarakat dan ditambah sikap pegawai yang kurang responsif dan tidak ramah kepada masyarakat.

Waktu Penyelesaian Pelayanan menurut Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), pegawai Kantor Urusan Agama (KUA), dan masyarakat yang pernah mendapatkan pelayanan pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan sudah baik, jika ada terjadi keterlambatan itu dikarenakan hal-hal teknis seperti mati lampu dan lain sebagainya.

Besaran tarif biaya pencatatan pernikahan yang disampaikan oleh Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), pegawai Kantor Urusan Agama (KUA), dan masyarakat yang pernah mendapatkan pelayanan pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangasanga mengenai biaya/tarif pemberian pelayanan tidak dikenakan pungutan biaya apapun dan jika ada calon pengantin yang menikah di Kantor Urusan Agama (KUA) juga tidak dikenakan biaya/tarif akan tetapi jika melangsungkan pernikahan di luar Kantor Urusan Agama (KUA) terdapat pungutan biaya sebesar Rp. 600.000.

Sarana dan prasarana yang disediakan oleh KUA menurut Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), pegawai Kantor Urusan Agama (KUA), dan masyarakat yang pernah mendapatkan pelayanan pencatatan pemikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangsanga mengenai sarana dan prasarana. Sarana dan Prasarana yang ada di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangasanga kurang memadai, yaitu seperti gedung yang terlalu kecil, ruangan pegawai dan ruangan balai nikah yang juga terlalu kecil dan sempit.

Faktor Penghambat dalam Implementasi Pelayanan Pencatatan Pernikahan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sangasanga Kabupaten Kutai Kartanegara. Dari hasil wawancara penulis dengan Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), pegawai Kantor Urusan Agama (KUA), dan masyarakat yang pernah mendapatkan pelayanan pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangsanga mengenai faktor penghambat dalam implementasi

Kesadaran masyarakat untuk mencatatkan pernikahannya di Kantor Urusan Agama (KUA) masih kurang, ini dikarenakan masih adanya pengaruh nilai-nilai ataupun adat istiadat yang masih dipertahankan masyarakat didasarkan atas pendekatan pemikiran tradisional bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pencatatan pernikahan hanya bersifat fakultatif. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pencatatan pernikahan lebih rendah tingkatannya dari pada nilai-nilai adat-istiadat yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, sehingga dapat dikesampingkan.

Pada penelitian terdahulu yang lain juga terbit pada Jurnal Hukum Keluarga Islam Volume 1, Nomor 1, April 2016; ISSN: 2541-1489 (cetak)/2541-1497 (online); 16-32 di tulis oleh Moh. Makmun dan Bahtiar Bagus Pribadi

yang berjudul "Efektifitas Pencatatan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Tembelang Kabupaten Jombang"

Dalam penelitiannya disimpulkan bahwa pernikahan sebagai awal dalam membentuk ikatan keluarga antara seorang laki-laki dan perempuan harus dicatatkan di lembaga yang telah ditunjuk oleh pemerintah karena dari pernikahan yang berlangsung akan mengakibatkan timbulnya permasalahan-permasalahan baru dalam masyarakat seperti, pemeliharaan anak, pembagian waris dan lain sebagainya. Tata cara atau proses pencatatan pernikahan meliputi pemberitahuan nikah, pemeriksaan nikah, pengumuman kehendak nikah, akad nikah dan penandatanganan akta nikah serta pembuatan kutipan akta nikah.

Di Indonesia lembaga yang bertugas melakukan pencatatan pernikahan terbagi menjadi dua yaitu :

- a. Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan bagi yang perkawinannya dilakukan menurut agama Islam.
- b. Kantor Catatan Sipil (KCS) bagi yang perkawinannya dilakukan menurut agama selain Islam.

Dalam pelaksanaan pencatatan perkawinan, pegawai pencatat nikah tidak selamanya dapat melakukan tugas dan fungsinya secara sempurna, sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya, beberapa hambatan ada saja yang menghalangi jika tidak dicarikan jalan keluarnya seberapapun kecilnya hambatan ini akan berpengaruh pada keberhasilan program pelaksanan pencatatan nikah itu sendiri.

Adanya beberapa hambatan itu karena pada kenyataannya, peristiwa pernikahan sangat sulit diperhitungkan kejadiannya serta mengenai siapa saja orang-orang yang terlibat di dalamnya, sehingga atas dasar yang demikian Pegawai Pencatat Nikah tidak dapat memastikan bahwa seluruh pasangan suami isteri yang melangsungkan pernikahan di wilayahnya telah tercatat dan mempunyai akta nikah.

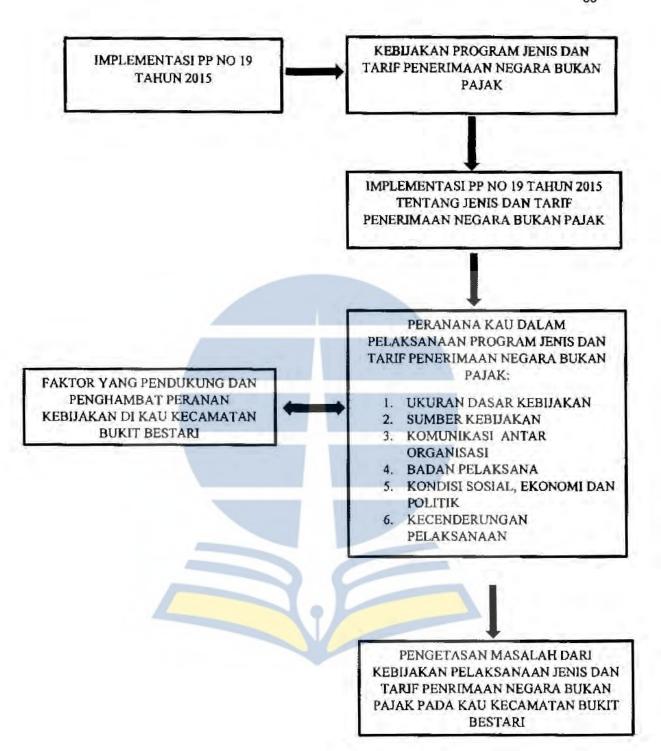
Hal ini berarti bahwa kemungkinan ada saja pasangan pernikahan yang pernikahanya tidak tercatat atau dicatatkan pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Tembelang melalui Pegawai Pencatat Nikah. Dengan demikian pasangan pernikahan tersebut tidak memiliki akta nikah. Padahal akta nikah itu sangat diperlukan sekali adanya oleh mereka yang bersangkutan untuk kepentingan pembuktian yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan.

F. Kerangka Berfikir

Pelaksanaan kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang memiliki sejumlah permasalahan seperti ketersediaan informasi, rendahnya respons masyarakat dan faktor lainnya. Dari segi penyelenggaraan, pelaksanaan kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 di Kota Tanjungpinang tidak lepas dari tujuan menyeluruh dari pelayanan sektor publik, yakni memberikan pelayanan yang sesuai dan searah dengan kebijakan-kebijakan publik lainnya yang menciptakan sektor pelayanan yang maksimal dari setiap penerapan kebijakan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan tentang jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak di Kantor Urasan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang. Pelaksanaan pencatatan nikah pada setiap warga negara merupakan pelayanan publik yang penting dalam memberikan kontribusi untuk masyarakat. Terdapat banyak aspek yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan tentang pernikahan. Oleh sebab itu dalam kerangka pemikiran ini peneliti berusaha menganalisis bagaimana pelaksanaan implementasi kebijakan tentang jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang. Fokus penelitian ini adalah Pertama, sebagai analisis implementasi kebijakan dalam konteks analisis kebijakan. Kedua, sebagai penyelenggaraan pelayanan publik analisis akan merupakan analisis terhadap pelaksanaan PP Nomor 19 Tahun 2015.





Gambar 2.3 Kerangka Berfikir

G. Defenisi Konsep

Tahapan Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Pada pelaksanaan kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 tahap pertama adalah penyampaian informasi dan publikasi oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari kepada masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam tahapan ini akan dilakukan wawancara kepada Kepala KUA Kecamatan Bukit Bestrai Kota Tanjungpinang atau pejabat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya dan melakukan wawancara dengan masyarakat Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang.

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Sumber daya manusia merupakan salah satu hal yang terpenting untuk membuat suatu kegiatan yang direncanakan oleh para pelaksana kebijakan di KUA di Kecamatan Bukit Bestari dalam pelaksanaan pengelolaan kebijakan tentang jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak secara baik dan benar sekaligus melibatkan masyarakat dalam merencanakan serta membuat keputusan terhadap program yang akan dijalankan.

Tahap Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Dengan

begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Komunikasi yang dibangun merupakan suatu langkah yang dikerjakan oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan kebijkan yang dibuat untuk mendapatkan hasil yang telah disepakati secara para pengambil keputusan serta keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan program yang bertujuan untuk memberikan pelayanan nikah gratis kepada masyarakat secara bersama-sama. Hal yang dilakukan dalam tahap komunikasi antar organisasi yang dibangun adalah menilai sejauhmana tingkat keberhasilan dari program yang telah ditetapkan oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahaan pencatatan pernikahan yang ada di Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang pada saat ini.

Karakteristik badan-badan pelaksana kebijakan telah mengidentifikasi sejumlah karakteristik badan-badan administratif yang telah mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan. Van Meter dan Van Horn mengatakan implementasi kebijakan tidak lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang menjalankan kebijakan. Tahap ini adalah bagaimana pemerintah dan masyarakat bisa menciptakan sinkronisasi dalam pelaksanaan kebijakan demi kepentingan bersama-sama. Keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu cara yang tepat untuk memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat sesuai dengan keputusan badan-badan birokrasi untuk menentukan pelaksanaan kebijakan secara

tepat sasaran sesuai dengan program kebijakan tentang pernikahan yang dilaksanakan oleh KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang. Pada tahap pelaksanaan karakteristik badan-badan pelaksana kebijakan mendapatkan hasil yang dinilai dari manfaat pelaksanaan kebijakan dari jenis dan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang dirasakan oleh masyarakat setelah adanya program kebijakan dari pemerintah yang diterinia oleh masyarakat demi niendapatkan pelayanan publik yang lebih baik.

Kondisi sosial, ekonomi dan politik lebih lanjut, disebutkan pula bahwa kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan variabel yang diidentifikasi sebagai faktor-faktor yang mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksanaan. Dalam sosial, ekonomi dan politik dapat menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan dalam implementasi sebuah kebijakan. Bila keadaan sosial, ekonomi dan politik dapat berjalan dengan baik dan kondusif maka kebijakan yang di implementasikan akan berjalan sesuai dengna yang diharapkan, namun apabila keadaan sosial, ekonomi dan politik tidak berjalan secara kondusif maka dapat menjadi penyebab kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu keadaan sosial, ekonomi dan politik juga sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Berhasilnya implementasi suatu kebijakan tidak terlepas dari tindaktanduk pelaksana kebijakan (implementor). Terdapat tiga unsur tanggapan
pelaksana yang dapat mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk
melaksanakan kebijakan, yaitu: Kognisi (komprehensif, pemahaman) tentang
kebijakan, arah kecenderungan-kecenderungan pelaksana terhadap ukuran-ukuran
dasar dan tujuan-tujuan (penerimaan, netral, penolakan) serta intensitas

tanggapan. Dalam kecenderungan pelaksanaan kebijakan harus memiliki aturan yang ditetapkan oleh para implementor guna mendapatkan pelaksanaan kebijakan yang sesuai dengan tujuan dari kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah itu sendiri. Hal ini di mana dapat kita lihat pada pelaksanaan kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Rumengan (2013:48) mengatakan bahwa desain penelitian merupakan suatu rencana dan struktur penelitian yang dibuat sedemikian rupa agar diperoleh jawaban atas pertanyaan-pertanyaan penelitian. Rencana tersebut merupakan program menyeluruh dari penelitian. Dalam rencana tersebut tercakup hal-hal yang dilakukan peneliti mulai dari membuat hipotesis dan implikasinya secara operasional sampai kepada analisis data akhir.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, karena data yang dihasilkan dalam penelitian ini berupa kata-kata tertulis dan lisan. Sugiyono (2013:147) memberikan pengertian bahwa metode deskriptif adalah metode yang digunakan untuk menganalisis data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi.

Jenis desain penelitian menurut Nazir (2003:3) adalah "semua proses yang diperlukan dalam perencanaan dan pelaksanaan penelitian, mulai tahap persiapan sampai tahap penyusunan laporan". Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk menyelidiki keadaan, kondisi atau hal-hal lain yang sudah disebutkan, yang hasilnya dipaparkan dalam bentuk laporan penelitian (Arikunto, 2002:13).

Penelitian ini berupaya menyajikan gambaran yang terperinci mengenai suatu situasi khusus dilokasi penelitian dengan tujuan menggambarkan secara cermat karakteristik dari suatu gejala atau masalah yang akan diteliti. Pilihan peneliti terhadap penelitian deskriptif kualitatif diambil dengan tujuan agar dapat mengetahui dan mendalami bagaimana realisasi penyelenggaraan Implementasi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Kementerian Agama.

B. Subyek Penelitian

Dalam penelitian Kualitatif yang menjadi subyek penelitian adalah narasumber yang disebut dengan istilah Informan. Posisi Informan sangat penting karena bukan hanya sekedar memberi respon melainkan juga sebagai pemilik informasi serta menjadi subjek yang diteliti. Disamping sebagai sumber data Informan juga sebagai aktor yang ikut menentukan berhasil tidaknya suatu penelitian berdasarkan informasi yang diberikan.

Informan yang dipilih sebagai narasumber dalam penelitian ini adalah mereka yang memenuhi kriteria memiliki data dan informasi yang diperlukan dan dapat dijangkau ialah sebagai berikut:

- Kepala KUA Kecamatan Bukit Bestari I orang;
- 2. Kasi Birnas Islam Kemenang Kota Tanjungpinang 1 orang
- 3. Staf KUA Kecamatan Bukit Bestari 1 orang
- Calon Pengantin yang akan melangsungkan pernikahannya di KUA Kecamatan Bukit Bestari, 5 orang;
- Ketua RT/RW sebagai Tokoh Masyarakat 3 orang.

Apabila dalam proses pengumpulan data tidak lagi ditemukan adanya variasi informasi, maka proses pengumpulan informasi dapat dianggap selesai. Hal itu dikarenakan dalam penelitian kualitatif tidak dipersoalkan mengenai jumlah informan, tetapi tergantung dari tepat tidaknya pemilihan informan.

C. Informasi Penelitian

Informan sebagai sumber data primer akan dipilih dengan cara menetapkan key person untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan peneliti dalam penelitian ini. Informasi dihimpun dengan teknik wawancara. Wawancara mendalam dilakukan untuk mendapatkan sumber data primer dari narasumber atau informan. Penentuan informan penelitian dilakukan dengan terlebih dahulu menelusuri kalangan stakeholders yang terlibat dalam proses implementasi PP Nomor 15 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama khususnya pada proses pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA). Mata rantai pelaksanaan pencatatan pernikahan di KUA dibatasi dari tingkat aparatur pemerintah adalah Kepala dan staf KUA serta pejabat yang bertanggungjawab langsung terhadap KUA di Kementerian Agama Kota Tanjungpinang. Sedangkan dari pihak masyarakat diwakili oleh beberapa orang Ketua RT/RW sebagai tokoh masyarakat untuk diwawancarai sesuai pedoman wawancara. Adapun narsumber atau informan di dalam penelitian ini adalah sebagaimana disebut pada Tabel 3.1 berikut:

Tabel 3.1
Informan Penelitian

No.	Informan	Posisi	Alasan
1,	H. Rostam Efendi, S.Ag	Kepala KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota	Untuk menggali informasi mengenai tugas dan fungsi kepala KUA dalam
	Ź	Tanjungpinang	penanganan proses pencatatan nikah serta implementasi kebijakan yang diterapkan di Kecamatan
			Bukit Bestari Kota Tanjungpinang
2.	Drs. Husaini	Kasi Bimas Islam Kankemenag Kota	Sebagai pejabat yang bertanggung -jawab langsung
		Tanjungpinang	terhadap KUA se-Kota Tanjungpinang yang terlibat dalam penanganan permasalahan setiap KUA di Kota Tanjungpinang.
3.	Susti Pandewi	Pegawai Pendaftaran KUA Kecamatan Bukit Bestari	Sebagai narasumber pemberian pelayanan dalam proses pendaftaran calon pengantin dan proses

			pemilihan lokasi acara akad nikah yang akan diselenggarakan serta kewajiban apa yang harus dipenuhi oleh calon pengantin.
4.	Marlini Eka Saputri / Adhe Eka Saputra	Calon Pengantin / Sudah mendaftar untuk proses pernikahan	Untuk menggali informasi mengenai pelayanan proses pernikahan di KUA Bukit Bestari dan mecari informasi tentang pemilihan pernikahan di balai nikah atau di luar balai nikah yang sudah disiapkan oleh pemerintah.
5,	Astri Sanita / Sendi Ibrahim	Calon Pengantin / Sudah mendaftar untuk proses pernikahan	Untuk menggali informasi mengenai pelayanan proses pernikahan di KUA Bukit Bestari dan mecari informasi tentang pemilihan pernikahan di balai nikah atau di luar balai nikah yang sudah disiapkan oleh pemerintah.
6.	Novia Triwulandari /	Calon Pengantin / Sudah mendaftar	Untuk menggali informasi mengenai pelayanan proses

	Riyanto	untuk proses pernikahan	pemikahan di KUA Kecamatan Bukit Bestari dan mecari informasi tentang pemilihan pemikahan di balai nikah atau di luar balai nikah
			yang sudah disiapkan oleh pemerintah.
7.	Sargiran / Sri Partiwi	Calon Pengantin / Sudah mendaftar untuk proses pernikahan	Untuk menggali informasi mengenai pelayanan proses pernikahan di KUA Kecamatan Bukit Bestari dan mecari informasi tentang pemilihan pernikahan di balai nikah atau di luar balai nikah yang sudah disiapkan oleh pemerintah.
8.	Meisusilawati / Yosep Kustaman	Calon Pengantin / Sudah mendaftar untuk proses pernikahan	Untuk menggali informasi mengenai pelayanan proses pernikahan di KUA Kecamatan Bukit Bestari dan mecari informasi tentang pemilihan pernikahan di balai nikah atau di luar balai nikah yang sudah disiapkan oleh

			pemerintah.
9.	Malik	Tokoh Masyarakat Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang	Untuk mencari informasi mengenai proses pelayanan di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang, sosialisasi peraturan PP Nomor 19 Tahun 2015 serta
			peran serta dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan peraturan pemerintah tersebu.
10. Saliman		Tokoh Masyarakat Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang	Untuk mencari informasi mengenai proses pelayanan di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang, sosialisasi peraturan PP Nomor 19 Tahun 2015 serta peran serta dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan peraturan pemerintah tersebut.
11	Nurfaizin	Tokoh Masyarakat Kecamatan Bukit Bestari Kota	Untuk mencari informasi mengenai proses pelayanan di KUA Kecamatan Bukit

Tanjungpinang	Bestari Kota Tanjungpinang,
	sosialisasi peraturan PP
	Nomor 19 Tahun 2015 serta
	peran serta dan partisipasi
	masyarakat dalam
	pelaksanaan peraturan
	pemerintah tersebut.

Sumber: Olahan peneliti September 2017

D. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Data Primer

Sugiyono (2013:137) menjelaskan bahwa Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung. Data yang diperoleh dari informan secara langsung dengan cara observasi dan wawancara. Data primer merupakan hasil wawancara dengan narasumber utama. Narasumber itu sendiri adalah orang-orang yang benar-benar tahu dan terlibat dengan implementasi kebijakan yang sedang dijalankan. Pemilihan informan atau narasumber sebagai sumber data atau informan dalam penelitian ini berdasarkan atas subjek yang menguasai permasalahan, memiliki data dan bersedia memberikan informasi yang lengkap.

Data Sekunder

Menurut Sugiyono (2013:137) data sekunder adalah data yang diperlukan untuk mendukung hasil penelitian berasal dari literatur, artikel dan berbagai sumber lainnya yang berhubungan dengan penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini berupa dokumen dari Kantor Kementerian Agama Kota Tanjungpinang dan Dokumen dari Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang.

E. Instrumen Penelitian

Menurut Sugiyono (2017:222) pada penelitian kualitatif, kualitas instrumen penelitian dengan validitas dan reliabilitas instrumen dan kualitas pengumpulan data terkait dengan ketepatan cara-cara yang digunakan untuk mengumpulkan data. Oleh karena itu instrumen yang telah teruji validitas dan reliabilitasnya, belum tentu dapat menghasilkan data yang valid dan reliable, apabila instrumen tersebut tidak digunakan secara tepat dalam pengumpulan datanya. Instrumen penelitian kuantitatif dapat berupa test, pedoman wawancara, pedoman observasi dan kuesioner.

Dalam penelitian kualitiatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu peneliti sebagai instrumen juga harus "divalidasi" seberapa jauh peneliti kualitatif siap melakukan penelitian yang selanjutnya terjun kelapangan. Validasi terhadap peneliti sebagai instrumen meliputi validasi terhadap pemahaman metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang diteliti, kesiapan peneliti untuk memasuki obyek penelitian, baik secara akademik maupun logistiknya. Yang melakukan validasi

adalah peneliti sendiri melalui evaluasi diri terkait dengan seberapa jauh pemahamannya terhadap metode kualitatif, penguasaan teori dan wawasan terhadap bidang yang diteliti, serta kesiapan dan bekal memasuki lapangan.

Menurut Nasution (1988) "peneliti sebagai instrumen penelitian serasi untuk penelitian serupa karena memiliki cara-cara sebagai berikut" :

- Peneliti sebagai alat peka dan dapat bereaksi terhadap segala stimulus dari lingkungan yang harus diperkirakannya bermakna atau tidak bagi penelitian.
- Peneliti sebagai alat dapat menyesuaikan diri terhadap semua aspek keadaan dan dapat mengumpulkan aneka ragam data sekaligus.
- Tiap situasi merupakan keseluruhan. Tidak ada suatu instrument berupa test atau angket yang dapat menangkap keseluruhan situasi, kecuali manusia.
- Suatu situasi yang melibatkan interaksi manusia, tidak dapat dipahami dengan pengetahuan semata. Untuk memahaminya kita harus sering merasakannya, menyelaminya berdasarkan pengetahuan kita.
- Peneliti sebagai instrumen dapat segera menganalisis data yang diperoleh. Ia dapat menafsirkannya, melahirkan hipotesis dengan segera untuk menentukan arah pengamatan, untuk menguji hipotesis yang timbul seketika.
- 6. Hanya manusia sebagai instrumen dapat mengambil kesimpulan berdasarkan data yang dikumpulkan pada suatu saat dan menggunakan segera sebagai balikan untuk memperoleh penegasan, perubahan, perbaikan dan pelakan.

7. Dalam penelitian menggunakan test atau angket yang bersifat kualitatif yang diutamakan adalah respon yang dapat dikuantifikasi agar dapat diolah secara statistik, sedangkan yang menyimpang dari itu tidak dihiraukan.

Dalam proses pengumpulan data, peneliti juga menggunakan instrument berupa: tape recorder, kamera dan lembar catatan data (catatan lapangan), Penggunaan perangkat tersebut dimaksudkan untuk mempertahankan kelengkapan dan keutuhan informasi yang diperoleh.

F. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Wawancara (interview)

Menurut Esterberg (2002) wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan maknanya dalam suatu topik tertentu. Wawancara merupakan salah sumber data primer dengan tujuan untuk memperoleh informasi sebanyak-banyaknya tentang garis besar dan pokok-pokok yang diteliti.

Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah bebas terpimpin, yaitu peneliti mengajukan pertanyaan dengan bebas, namun tetap dalam rambu-rambu pedoman wawancara yang telah disiapkan. Tujuan dilakukannya wawancara dalam penelitian ini adalah untuk memperoleh keterangan dari informasi, maupun penjelasan dari subyek penelitian mengenai

implementasi kebijakan nikah dan rujuk di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang pasca dikeluarkannya PP Nomor 19 Tahun 2015.

2. Observasi

Hadi (2000) mengemukakan bahwa, observasi merupakan suatu proses yang kompleks, yaitu suatu proses yang tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis. Teknik pengumpulan data dengan observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada obyek penelitian. Teknik penelitian ini akan dilakukan oleh penulis secara langsung, artinya pengamatan dan pencatatan dilakukan secara langsung terhadap obyek tempat terjadinya peristiwa.

3. Studi Dokumentasi

Sugiyono (2013:240) menjelaskan bahwa dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seorang. Dokumen yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah kehidupan (*life histories*), ceritera, biografi, peraturan, kebijakan. Dokumen yang berbentuk gambar misalnya foto, gambar hidup, sketsa dan lain-lain. Dokumen yang berbentuk karya misalnya karya seni, yang dapat berupa gambar, film dan lain-lain. Metode dokumentasi dilakukan untuk melengkapi data dari hasil wawancara dan observasi.

G. Analisis dan Validasi Data

a. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, setelah selesai pengumpulan data dalam priode tertentu. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang

diwawancarai. Bila jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi, sampai tahap tertentu, sehingga diperoleh data yang dianggap kredible. Menurut Miles dan Huberman (1984) mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif secara intraktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data meliputi 3 tahap yang merupakan proses siklus yang bersifat interkatif, yaitu:

- Data reduction (reduksi data) yang dapat diartikan sebagai proses pemilihan dan pemilahan data, pemusatan perhatian dan penyederhanaan, pengabstrasian dan melakukan transformasi data kasar dari sekumpulan data yang telah diperoleh melalui pengumpulan data di lapangan.
- 2. Data display (penyajian/menampilkan data), merupakan kegiatan penyajian dan penyusunan data yang diatur secara sistematis dan logis, agar data-data tersebut mudah dipahami serta gampang dimaknai sesuai dengan kebutuhan penelitian. Pada umumnya data penelitian kualitatif ini disajikan dalam bentuk teks naratif (kalimat pertanyaan).
- Verification (penarikan kesimpulan/pemaknaan/pembuktian), merupakan aktivitas dalam menyusun konfigurasi secara utuh terhadap data-data yang telah disajikan.

b. Validasi Data

Setelah data dan informasi terkumpul secara sistematis, maka dilakukan validasi data dengan teknik triangulasi menurut Sugiyono (2017:241) yaitu sebagai teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada. Bila peneliti melakukan

pengumpulan data dengan triangulasi, maka sebenarnya peneliti mengumpulkan data yang sekaligus menguji kredibilitas data, yaitu mengecek kredibilitas data dengan berbagai teknik pengumpulan data dan berbagai sumber data.

Stainback (1988) menyatakan triangulasi adalah "the aim is not to dertimene the truth about some social phenomenon, rather the propose of triangulation is to increase one's understanding of whatever is being investigated". Tujuan dari triangulasi bukan untuk mencari kebenaran tentang beberapa fenomena, tetapi lebih pada peningkatan pemahaman peneliti terhadap apa yang telah ditemukan.

Tujuan dari penelitian kualitatif memang bukan seniata-mata mencari kebenaran, tetapi lebih pada pemahaman subyek terhadap dunia sekitarnya. Dalam memahami dunia sekitarnya, mungkin apa yang dikemukakan informan salah, karena tidak sesuai dengan teori, tidak sesuai dengan hukum. Triangulasi dalam pengujian kredibilitas ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu.

H. Jadwal Penelitian

Penelitian ini dilakukan mulai Juni 2017 sampai dengan Desember 2017 dengan rincian daftar pelaksanaan seperti tabel di bawah ini secara lengkap.

Tabel. 3.2

Jadwal Penelitian Lapangan

No	Takan Danslitian	Bulan (2017)					Bulan (2018)		
140	Tahap Penelitian	7	8	9	10	11	12	1	2
1	Analisis Regulasi								
2	Observasi								
3	Wawancara								
4	FGG								
5	Dokumentasi								
6	Analisis Data								
7	Simpulan					Wat s			
8	Penulisan						in a second	ie viist	
9	Review								

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Objek Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana implementasi PP Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama. Penyelengaraan proses pernikahan sebagai salah satu bentuk pelayanan publik pada Kementerian Agama merupakan ranah kajian dalam studi administrasi publik. Penyelenggaraan pernikahan sudah diatur dalam berbagai kebijakan pemerintah untuk memberikan kenyamanan kepada masyarakat serta kepastian hukum bagai petugas yang melaksanakan, baik pernikahan yang dilaksanakan di Balai Nikah KUA yang sudah disedikan oleh pemerintah atau di luar Balai Nikah. Apabila dilakukan di Balai Nikah KUA maka calon pengantin tidak dikenakan biaya pencatatan pernikahan atau gratis. Namun bila dilaksanakan di luar Balai Nikah KUA, maka calon pengantin dibebankan biaya jasa profesi dan transportasi petugas dengan jumlah yang sudah ditetapkan oleh pemerintah.

Studi ini juga menelusuri bagaimana peran serta atau partisipasi masyarakat dalam mewujudkan tujuan pemerintah memberikan biaya gratis untuk para calon pengantin yang melaksanakan pernikahan di Balai Nikah yang sudah di siapkan di setiap KUA kecamatan termasuk juga di Kota Tanjungpinang. Penelitian ini dilakukan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang Provinsi Kepulauan Riau.

Deskripsi objek penelitian ini terdiri dari gambaran lokasi penelitian, fungsi-fungsi pemerintahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bukit Bestari, tinjauan deskriptif atas kebijakan pemberian pelayanan kepada para calon pengantin, sebagai kebijakan pemerintah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik serta kebijakan dalam rangka peningkatan peran serta masyarakat dalam melaksanakan pernikahan di Balai Nikah KUA.

Paparan pada bab ini diawali dengan penjelasan sekilas mengenai sejarah asal usul Kantor Urusan Agama Bukit Bestari, luas wilayah, demografi, organisasi tata kerja Kantor Urusan Agama Bukit Bestari, tugas dan fungsi Kantor Urusan Agama Bukit Bestari, serta penjelasan mengenai pelayanan proses pelaksanaan pernikahan di Kantor Urusan Agama Bukit Bestari.

1. Sejarah KUA Kecamatan Bukit Bestari

Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari berdiri Tahun 2002, yang merupakan pecahan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan Tanjungpinang Timur. Sebagai KUA yang baru, pelayanan pada awalnya bergabung dengan Kantor Urusan Agama Kecamatan Tanjungpinang Timur di Jalan Raja Ali Haji Km. 4 Pamedan – Tanjungpinang.

Sejalan dengan tuntutan organisasi, sejak awal berdirinya tahun 2002 sampai dengan tahun 2016, KUA Kecamatan Bukit Bestari telah mengalami 3 kali pergantian pimpinan. Adapun mereka yang pernah menjabat Kepala KUA Kecamatan Bukit Bestari adalah:

Tabel 4.1 Nama Kepala KUA Bukit Bestari

No	Nama	Periode	Keterangan
1.	Drs. H. Muhammad Syafii	2002 s.d 2007	
2.	H.Muhammad Lukman, S.Ag	2007 s.d 2012	
3.	Rostam Efendi, S,Ag	2012 s.d	
		sekarang	

Sumber data: Profil KUA Bukit Bestari 2016

Gedung Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari bukanlah gedung baru yang dibangun sejalan dengan berdirinya Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari pada Tahun 2002, melainkan gedung ini sudah ada sebelumnya ketika kecamatan masih bernama Kecamatan Tanjungpinang Timur. Dalam perjalanannya gedung ini sudah mengalami perombakan dan renovasi dan yang terakhir renovasi dilakukan pada Tahun 2013.

2. Struktur Organisasi KUA Kecamatan Bukit Bestari

Stuktur Organisasi KUA Kecamatan Bukit Bestari mengacu pada KM No. 73/1996 jo. KMA 517/2001 dan KMA No. 373/2002.



Bagan 4.1 Struktur Organisasi Sumber Profil KUA Kecamtan Bukit Bestari 2017

Data pegawai KUA Kecamatan Bukit Bestari berdasarkan tugas dan fungsi dalam organisasi.

Tabel 4.2 Pegawai KUA Kecamatan Bukit Bestari

No	NAMA	JABATAN	KET
1	Rostam Efendi, S.Ag	Kepala KUA	
2	Said Kamaludin, S.HI	Penghulu	
3	Susti Pandewi	Kepala TU	
4	Syarifudin Helmi	JFU	
5	M. Amin, AM	Pramu Bakti	

3. Kondisi Geografis

Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bukit Bestari berada diwilayah pulau Bintan Kota Tanjungpinang Provinsi Kepulauan Riau. Kecamatan Bukit Bestari terletak di pusat Kota Tanungpinang dengan batas-batas wilayah:

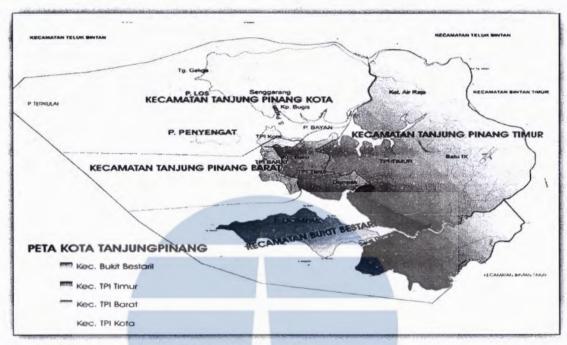
- > Sebelah Utara berbatasan dengan Laut Kampung Bugis
- > Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Tanjungpinang Timur
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Bintan Timur
- > Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Tanjungpinang Barat.

Wilayah Bukit Bestari mempunyai tinggi tanah antara 0-10 m diatas permukaan laut. Bentuk lahan berbukit-bukit dengan kemiringan berkisar 0-40% wilayah dengan morfologi yang relatif datar dengan kemiringan tanah 0-5%. Suhu udara rata-rata sekitar 18-35 °C.

KUA Kecamatan Bukit Bestari mulai definitif Tahun 2002 yakni saat dilakukannya pemekaran dari Kecamatan Tanjungpinang Timur Kabupaten Kepulauan Riau Provinsi Riau yang menjadi dua kecamatan yakni Kecamatan Tanjungpinang Timur dan Bukit Bestari. Saat ini, luas wilayah Kecamatan Bukit Bestari sekitar 6.900 Ha, dengan jumlah penduduk sebanyak 65.356 jiwa dengan 17.719 KK yang tersebar di 5 kelurahan, yaitu:

- 1. Kelurahan Tanjungpinang Timur
- 2. Kelurahan Tanjung Ayun Sakti
- 3. Kelurahan Sungai Jang
- 4. Kelurahan Tanjung Unggat, dan
- 5. Kelurahan Dompak

Gambar 4.1 Peta Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari

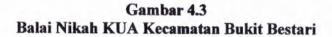


Sumber Gambar dari Profil KUA Bukit Bestari 2017

Gambar 4.2 Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari



Sumber Gambar dari Profil KUA Bukit Bestari 2017





Sumber Gambar dari Profil KUA Bukit Bestari 2017

4. Kondisi Sosial

Secara umum, masyarakat Kecamatan Bukit Bestari dapat dikatakan masyarakat yang heterogen (beragam) karena terdiri dari beraneka ragam suku yakni Melayu, Tionghoa (cina), Jawa, Sunda, Batak, Minang, Palembang, Bugis, Flores dan suku lainnya. Penghidupan masyarakat mayoritas Pegawai Negeri, swasta, nelayan, pedagang dan buruh.

Berdasarkan data kependudukan, masyarakat Kecamatan Bukit Bestari 50.991 jiwa beragama Islam, 37.603 jiwa beragama Katolik, 4.409 jiwa beragama Protestan, 12 jiwa beragama Hindu, 8.852 jiwa beragama Budha dan 115 jiwa beragama Konghucu. Kondisi keberagaman RAS ini ternyata menjadi warna tersendiri dengan tetap menjaga kerukunan antar agama dan antar umat beragama

dan kondisi ini sangat kondusif untuk kegiatan pembinaan umat beragama di wilayah Kecamatan Bukit Bestari.

5. Visi dan Misi KUA Kecamatan Bukit Bestari

Setiap organisasi yang di bentuk pasti akan selalu mempunyai sebuah visi dan misi. Merujuk pada visi Kantor Kementerian Agama Kota Tanjungpinang yaitu: "Terwujudnya masyarakat Kota Tanjungpinang yang taat beragama, rukun, cerdas, sejahtera lahir batin dan berakhlak mulia dalam rangka mewujudkan Kota Tanjungpinang yang maju, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong".

Untuk itu disusunlah Visi Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bukit Bestari sebagai berikut: "Terwujudnya masyarakat Kecamatan Bukit Bestari taat beragama, rukun, cerdas, sejahtera lahir bathin dan berakhlak mulia dalam rangka mewujudkan Kecamatan Bukit Bestari yang maju, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong".

Setelah dibentuknya visi maka disusunlah suatu misi yang dibuat sebagai upaya untuk mewujudkan visi maka, Ada 7 Misi KUA Kecamatan Bukit Bestari yaitu:

- a. Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumberdaya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan.
- Mewujudkan masyarakat maju, berkeseimbangan, dan demokratis berlandaskan negara hukum.
- Mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.

- Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju, dan sejahtera.
- e. Mewujudkan bangsa yang berdaya-saing.
- Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.
- g. Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Agama tentang penataan organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan Nomor 517 Tahun 2001 maka kedudukan, tugas dan fungsi KUA adalah sebagai berikut:

- a. Kedudukan KUA Kecamatan Bukit Bestari
 - Kantor Urusan Agama Kecamatan berkedudukan di wilayah kecamatan dan bertanggungjawab kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/kota yang dikoordinasi oleh Kasi Urusan Agama Islam / Bimas Islam / Bimas dan kelembagaan Islam.
 - Kantor Urusan Agama Kecamatan dipimpin oleh seorang Kepala
- b. Tugas KUA Kecamatan Bukit Bestari

Kantor Urusan Agama Kecamatan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kab/Kota dibidang Urusan Agama Islam dalam Wilayah Kecamatan.

- c. Fungsi KUA Kecamatan Bukit Bestari
 - Menyelenggarakan statistik dan dokumentasi
 - Menyelenggarakan surat menyurat, pengurusan surat, kearsipan,
 pengetikan dan rumah tangga KUA Kecamatan

Melaksanakan Pencatatan Nikah dan Rujuk, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal, dan ibadah sosial, kependudukan, dan pengembangan keluarga sakinah sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Dirjen Bimas Islam dan Pembinaan haji di tingkat Kecamatan.

Strategi KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang untuk mempertahankan konsistensi terhadap Visi dan Misi yang telah dirumuskan, KUA Kecamatan Bukit Bestari memegang teguh strategi dalam pelaksanaan kegiatan atas dasar (Azas):

- a. Azas Koordinasi. Integrasi, Sinkronisasi (KIS);
- b. Azas Legalitas, Akuntabilitas dan Teransparansi;
- c. Azas Kebersamaan dan Ukhuah Islamiyah.
- d. Azas Gotong Royong.

Secara umum program kerja KUA Kecamatan Bukit Bestari mengacu kepada Visi dan Misi Kementerian Agama, baik tingkat Pusat, Wilayah, maupun Kota. Adapun program kerja KUA Kecamatan Bukit Bestari adalah meliputi:

- a. Pembinaan personil;
- b. Penataan adminstrasi umum;
- Penataan administrasi keuangan;
- d. Pemeliharaan dan pengadaan sarana dan prasarana kantor;
- e. Pelayanan nikah/rujuk;
- f. Pelayanan wakaf;
- g. Pembinaan keluarga sakinah;
- h. Pembinaan kemasjidan;

- i. Pembinaan zakat dan ibadah sosial;
- j. Pembinaan produk halal;
- k. Pembinaan kemitraan ummat;
- 1. Pembinaan lembaga-lembaga keagamaan;
- m. Kegiatan koordinasi/ lintas sektoral.
- n. Penyelenggaraan Manasik Haji

Gambar 4.4 Prosesi Akad Nikah di KUA Kecamatan Bukit Bestari



Sumber Gambar dari Profil KUA Bukit Bestari 2017

Gambar 4.5 Pelayanan Konsultasi Nikah Rujuk



Sumber Gambar dari Profil KUA Bukit Bestari 2017

Gambar 4.6 Penasehatan Calon Pengantin dan Wali



Sumber Gambar dari Profil KUA Bukit Bestari 2017

B. Analisis dan Pembahasan

Bab ini membahas hasil analisis tentang implementasi kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama, dimana dalam kebijakan ini diatur tentang standarisasi pembiayaan untuk proses pelaksanaan akad nikah di setiap daerah provinsi dan kabupaten kota diseluruh wilayah Indonesia dalam rangka pemberian pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Implementasi kebijakan tentang jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak pada Kementerian Agama dianalisis menurut beberapa perspektif analisis, demikian pula dengan aktifitas partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan ini.

Partisipasi masyarakat kemudian dikaitkan dengan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan proses pernikahan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang.

Implementasi Kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Kementerian Agama

Pada e-Journal Administrasi Negara, 3 (2) 2015: 534-548 terdapat penelitian Hikma Hijriani dengan judul "Implementasi Pelayanan Pencatatan Pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangasanga Kabupaten Kutai Kartanegara".

Penelitiannya menyimpulkan bahwa Prosedur pelayanan dapat dilihat dari hasil wawancara penulis dengan Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), pegawai Kantor Urusan Agama (KUA), dan masyarakat yang pernah mendapatkan pelayanan pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangsanga, prosedur di Kantor Urusan Agama (KUA) sudah cukup baik hanya saja kurangnya penginformasian yang jelas kepada masyarakat dan ditambah sikap pegawai yang kurang responsif dan tidak ramah kepada masyarakat.

Waktu Penyelesaian Pelayanan menurut Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), pegawai Kantor Urusan Agama (KUA), dan masyarakat yang pernah mendapatkan pelayanan pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangsanga sudah baik, jika ada terjadi keterlambatan itu dikarenakan hal-hal teknis seperti mati lampu dan lain sebagainya. Besaran tarif biaya pencatatan pernikahan yang disampaikan oleh Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), pegawai Kantor Urusan Agama (KUA), dan masyarakat yang pernah mendapatkan pelayanan pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangasanga mengenai biaya/tarif pemberian pelayanan tidak dikenakan pungutan biaya apapun dan jika ada calon pengantin yang menikah di Kantor Urusan Agama (KUA) juga tidak dikenakan biaya/tarif akan tetapi jika melangsungkan pernikahan di luar Kantor Urusan Agama (KUA) terdapat pungutan biaya sebesar Rp. 600.000.

Sarana dan prasarana yang disediakan oleh KUA menurut Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), pegawai Kantor Urusan Agama (KUA), dan masyarakat yang pernah mendapatkan pelayanan pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangsanga mengenai sarana dan prasarana. Sarana dan Prasarana yang ada di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Sangasanga

kurang memadai, yaitu seperti gedung yang terlalu kecil, ruangan pegawai dan ruangan balai nikah yang juga terlalu kecil dan sempit.

Kesadaran masyarakat untuk mencatatkan pernikahannya di Kantor Urusan Agama (KUA) masih kurang, ini dikarenakan masih adanya pengaruh nilai-nilai ataupun adat istiadat yang masih dipertahankan masyarakat didasarkan atas pendekatan pemikiran tradisional bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pencatatan pernikahan hanya bersifat fakultatif. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pencatatan pernikahan lebih rendah tingkatannya dari pada nilai-nilai adat-istiadat yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, sehingga dapat dikesampingkan.

Pada penelitian yang lain yang terbit pada e-jurnal Jurnal Hukum Keluarga Islam Volume 1, Nomor 1, April 2016;ISSN: 2541-1489 (cetak) 2541-1497 (online); 16-32 di tulis oleh Moh. Makmun dan Bahtiar Bagus Pribadi yang berjudul "Efektifitas Pencatatan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Tembelang Kabupaten Jombang". Pada proses pelaksanaan pencatatan perkawinan, pegawai pencatat nikah tidak selamanya dapat melakukan tugas dan fungsinya secara sempurna, sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya, beberapa hambatan ada saja yang menghalangi jika tidak dicarikan jalan keluarnya seberapapun kecilnya hambatan ini akan berpengaruh pada keberhasilan program pelaksanan pencatatan nikah itu sendiri.

Adanya beberapa hambatan itu karena pada kenyataannya, peristiwa pernikahan sangat sulit diperhitungkan kejadiannya serta mengenai siapa saja orang-orang yang terlibat di dalamnya, sehingga atas dasar yang demikian

Pegawai Pencatat Nikah tidak dapat memastikan bahwa seluruh pasangan suami isteri yang melangsungkan pernikahan di wilayahnya telah tercatat dan mempunyai akta nikah.

Hal ini berarti bahwa kemungkinan ada saja pasangan pernikahan yang pernikahanya tidak tercatat atau dicatatkan pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Tembelang melalui Pegawai Pencatat Nikah. Dengan demikian pasangan pernikahan tersebut tidak memiliki akta nikah. Padahal akta nikah itu sangat diperlukan sekali adanya oleh mereka yang bersangkutan untuk kepentingan pembuktian yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan.

Dimana pada proses pencatatan nikah masih terkendala dengan aturan yang masih belum sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh pemerintah, sehingga masih terjadi ketidak percayaan masyarakat terhadap pelaksana pegawai KUA yang melakukan tugas pencatatan akta nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Tembelang.

Analisis implementasi kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama, yang difokuskan pada pembahasan implementasi proses pemikahan yang sesuai standarisasi biaya pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan pada setiap Provinsi dan Kabupaten Kota diseluruh Indonesia. Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang merupakan salah satu tingkat penyelenggaraan pemerintahan yang terdepan dalam memberikan proses pelayanan pencatatan nikah kepada masyarakat.

Model kebijakan yang dikembangkan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E.Van Horn memiliki argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Van Meter dan Van Horn menegaskan bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi yang akan dilakukan oleh implementor demi memberikan kepuasan pelayanan terhadap masyarakat itu sendiri.

Dalam penelitian ini dapat dilihat bahwa dengan adanya peraturan pemerintah tentang pencatatan nikah yang telah diatur untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan meberikan kepastian hukum tentang besaran biaya yang harus dibayarkan kepada pemerintah apabila dilakukan di luar KUA dan apa bila dilakukan di dalam KUA maka tidak ada biaya yang timbul.

Pelaksanaan implementasi pada penelitian ini yang dilangsungkan pada KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang untuk melihat dan mengukur tingkat keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan ini. Dimana kebijakan ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum tentang pencatatan nikah yang ada di seluruh Indonesia guna menciptakan pelayanan yang baik dan transparansi terhadap besaran biaya yang harus dikeluarkan oleh para catin untuk pelaksanaan nikah dan rujuk.

Pada dasarnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah ini sudah mulai berjalan dengan baik dengan dapat dilihat dari tingkat kepercayaan masyarakat untuk melaksanakan pendaftaran nikah dan rujuk di KUA di setiap Kecamatan yang ada seperti di Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang. Meskipun masih terdapat beberapa permasalahan yang terjadi di setiap KUA seperti, lambatnya proses pendaftaran yang harus menunggu konfirmasi 14 hari untuk mengecek data pasangan catin apakah sudah pernah menikah atau belum

yang sudah terdaftar di KUA lain. Namun masalah ini bisa diatasi secara cepat dengan membuat sistem aplikasi berbasis online dengan memasukan NIK catin kita bisa langsung mengecek status para catin yang telah mendaftarkan dirinya untuk pengajuan nikah.

Dari penelitian yang telah dilakukan keberhasilan pemerintah untuk memberikan pelayanan yang optimal serta kepastian hukum tentang biaya pencatatan nikah dan rujuk menjadi prioritas pemerintah untuk memberikan suatu terobosan pelayanan yang terpadu. Dengan demikian masyarakat bisa merasakan proses pelayanan yang optimal seperti tujuan dari peraturan pemerintah yang dibuat untuk menjadikan KUA yang berintegritas dalam pelayanan publik dan terbebas dari gratifikasi sesuai semangat UU Nomor 25 Tahun 2009, memperjelas keuangan yang dibayarkan masyarakat untuk biaya pernikahan, serta mengakomodir kepentingan dan kompensasi kepada para penghulu yang menghadiri pernikahan di luar kantor pada proses pencatatan pernikahan di setiap KUA yang ada di Kabupaten/Kota di seluruh wilayah Indonesia secara umum.

2. Ukuran Dasar dan Tujuan Kebijakan

Setiap kebijakan Pemerintah diharapkan mampu meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat. Bagi Kementerian Agama, PP Nomor 19 Tahun 2015 ini adalah sebagai salah satu upaya peningkatan proses pelayanan yang di laksanakan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan disetiap Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia. PP yang mengatur tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) ini, khususnya di KUA bertujuan untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat serta memberikan acuan besaran biaya untuk pencatatan nikah bagi masyarakat yang melakukan

pemikahan di luar Kantor Urusan Agama. Kebijakan ini memperlihatkan kepastian hukum dan transparansi biaya pencatatan pernikahan bagi masyarakat sehingga diharapkan dapat menekan timbulnya pungli oleh oknum pada Kantor Urusan Agama (KUA) serta memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa pemerintah sudah menyediakan fasilitas tempat pencatatan pernikahan di Balai Nikah KUA yang tidak dipungut biaya.

Proses pelayanan pernikahan Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bukit Bestari adalah meliputi:

- a. Proses pendaftaran yang diawali dengan pemberian informasi oleh pegawai Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang seputar tata cara maupun persyaratan pelaksanaan pencatatan pernikahan.
- b. Pengumpulan berkas para calon pengantin untuk dilakukan verifikasi sebelum menetapkan pemilihan lokasi pernikahan yang akan dilangsungkan oleh para calon pengantin.
- c. Pemilihan lokasi pernikahan yang ditentukan oleh para calon pengantin untuk proses pelaksanaan pernikahan yang akan dilangsungkan, jika pernikahan dilangsungkan pada waktu jam kerja dan dilaksanakan di KUA Kecamatan Bukit Bestari maka tidak ada biaya yang dikeluarkan oleh pengantin namun apabila dilakukan di luar KUA Kecamatan Bukit Bestari, maka dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi yang harus disetor ke kas negara melalui rekening Kementerian Agama Republik Indonesia sebesar Rp. 600,000,-.

Pasca diterbitkannya PP Nomor 48 Tahun 2014 dan PP Nomor 19 Tahun 2015, KUA Kecamatan Bukit Bestari terus berusaha memberikan informasi dan sosialisasi kepada masyarakat tentang adanya regulasi baru yang mengatur secara

rinci dan pasti tentang besaran biaya pencatatan pernikahan, sehingga calon pengantin mendapatkan kepastian hukum untuk menentukan tempat pelaksanaan akad nikahnya dengan segala konsekuensi masing-masing, sebagaimana yang diungkapkan oleh Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang Bapak H. Rostam Efendi, S.Ag sebagai berikut:

"Kita sudah memberikan informasi dan sosialisasi kepada masyarakat yang ingin melakukan pelaksanaan pernikahan dan rujuk sesuai dengan peraturan pemerintah PP Nomor 19 Tahun 2015 untuk memberikan pelayanan yang prima dan meberiakan kepastian hukum berapa biaya untuk melakukan nikah dan rujuk di KUA. Kita juga memberikan masukan kepada calon pengantin untuk melangsungkan pernikahan di kantor agar tidak ada biaya yang memberatkan untuk calon pengantin yang akan melakukan pernikahan sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan yang lebih baik, namun kebanyakan masyarakat masih menginginkan pernikahan dilakukan diluar KUA."

Dari pernyataan kepala KUA diatas terlihat bahwa sebagai petugas mereka telah melakukan kewajibannya memberikan informasi dan sosialisasi kepada calon pengantin atau keluarganya sebagai upaya implementasi PP tersebut. KUA merupakan garda terdepan pada Kementerian Agama dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara langsung.

Pemberian informasi tentang implementasi kebijakan merukan salah satu pelaksanaan kebijakan yang bertujuan untuk memberikan keberhasilan dalam pengimplementasian kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Peran dari pelaksana kebijakan harus memberikan sebuah informasi yang jelas kepada masyarakat agar

tidak terjadi kesalahpahaman antara pelaksana kebijakan dengan penerima kebijakan yaitu masyarakat.

Pada setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sesungguhnya bertujuan untuk memberikan suatu pelayanan yang optimal bagi masyarakat itu sendiri. Namun tetaplah masyarakat yang memilih untuk melaksanakan setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, dimana disini berkaitan dengan kebijakan pencatatan nikah yang dikeluarkan pemerintah, masyarakat bebas untuk memilih tempat pelaksanaan pernikahan baik di Kantor Urusan Agama atau di luar Kantor Urusan Agama di Kecamatan Bestari Kota Tanjungpinang merupakan hasil kesepakatan antara calon pengantin itu sendiri.

Kita sebagai petugas KUA sudah memberikan masukan kepada calon pengantin untuk melaksanakan akad nikah di Kantor Urusan Agama setempat. Hal ini merupakan salah satu cara kita untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat juga untuk meringankan beban biaya pernikahan yang akan berlangsung. Dalam kebijakan pemerintah menetapkan biaya yang harus dikeluarkan oleh para calon pengantin untuk proses pelaksanaan di luar KUA sebesar Rp 600.000,-. Hal ini sebagaimana tanggapan disampaikan oleh Kepala Seksi Kementrian Agama Kota Tanjungpinang Bapak Drs. Husaini sebagai berikut:

"Pemerintah menerbitkan PP Nomor 15 Tahun 2015 ini bertujuan untuk memberikan pelayanan publik yang prima dan memberikan kepastian hukum akan besaran biaya yang harus dikeluarkan oleh calon pengantin dalam pelaksanaan nikah dan rujuk di KUA. Kita memberikan pemahaman kepada masyarakat agar mereka sendiri yang menentukan

dimana akan berlangsungnya akad nikah tersebut. Jika masyarakat memilih di luar KUA maka ada biaya yang harus dikeluarkan oleh pengantin yaitu sebesar Rp 600.000,- dan jika dilakukan di dalam KUA maka tidak ada biaya yang timbul alias gratis. Sehingga masyarakat bisa memilih sendiri dimana akan dilangsungkannya akad nikah tersebut. Dan dengan adanya PP ini kita sekarang alhamdulillah sudah mendapatkan kepercayaan dari masyarakat tentang besaran biaya nikah dan tidak ada lagi kata-kata biaya nikah itu mahal dari masyarakat."

Pemerintah yang melaksanakan PP Nomor 19 Tahun 2015 yang dilaksanakan oleh Kantor Urusan Agama memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang proses pelayanan publik yang prima dan besaran biaya yang harus dikeluarkan masyarakat dalam proses pencatatan nikah dan rujuk sudah sesuai dengan prosedur itu sendiri. Namun apabila masyarakat masih memilih proses pelaksanaan pernikahan di luar KUA yang mempunyai alasan cukup kuat, yaitu jika melaksanakan kegiatan akad nikah di luar KUA bisa memberikan kenyamanan pada proses ijab dan qobul pada saaat proses pernikahan yang akan berlangsung ketimbang melaksanakan di KUA yang telah disediakan oleh pemerintah, walaupun harus membayar uang jasa profesi dan transportasi sebesar Rp 600.000,- pada rekening Kementerian Agama.

3. Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Van Meter dan Van Horn menegaskan bahwa sumber daya kebijakan tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Manusia merupakan sumber daya terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan impelementasi kebijakan. Sumber daya kebijakan ini harus tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan.

Dalam hal pelaksanaan kebijakan peraturan pemerintah pencatatan nikah Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang pemerintah di KUA menyelenggarakan fungsi dan tugasnya memberikan pelayanan publik yang prima dan pemahamaan kepada masyarakat yang ingin melakukan pelaksanaan pernikahan baik di KUA yang telah disediakan atau memilih untuk diadakan di luar KUA dengan besaran tarif yang sudah ditentukan oleh pemerintah itu sendiri. Pemerintah melakukan penyuluhan terhadap calon pengantin sebelum pelaksanaan pernikahan untuk memberikan informasi seputar pernikahan yang akan dilaksanakan baik aturan yang di keluarkan pemerintah maupun rukun dan syarat nikah bagi calon pengantin agar tercipta pelayanan publik yang prima. Hal ini seperti yang disampaikan oleh pegawai KUA Kecamatan Bukit Bestari Ibu Susti Pandewi:

"Dalam hal kaitannya dengan tupoksi KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang yang dilakukan adalah Pertama, membuat informasi yang di tempelkan dipapan informasi KUA agar masyarakat dapat membaca petunjuk untuk melakukan pendaftaran pencatatan nikah di KUA. Setelah membuat informasi secara tertulis kita juga memberikan pemahaman secara lisan kepada masyarakat secara langsung untuk proses pendaftaran pernikahan yang akan dilakukan oleh calon pengantin. Dimana kita memberikan informasi secara jelas bagaimana proses pendaftaran yang sebenarnya tidak ada pungutan biaya apapun jika pernikahan dilakukan di KUA, namun apa bila masyarakat ingin melaksanakan pernikahan ijab dan qobul di luar KUA maka ada tarif yang harus di bayarkan oleh calon pengantin. Hal ini kita lakukan agar masyarakat lebih paham akan prosedur dan persayaratan berkas yang harus disiapkan para calon pengantin demi terciptanya pelayanan publik yang prima bagi masyarakat secara menyeluruh"

Pelaksanaan proses pelayanan pencacatan pernikahan dilakukan oleh setiap KUA di seluruh Indonesia dibawah Kementerian Agama. Pelaksanaan pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang meliputi dari proses pendaftaran calon pengantin, pemberian informasi tentang prosedur standar pelayanan, memberikan informasi besaran biaya yang harus dikeluarkan calon pengantin, penetapan lokasi acara akad nikah dan memberikan pemahaman secara langsung hak dan kewajiban bagi suami dan istri setelah pernikahan itu terlaksana. Kegiatan pernikahan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang setiap tahun terus mengalami peningkatan dalam proses pernikahan oleh para calon pengantin yang mendaftarkan diri untuk melakukan proses pernikahan.

Pemerintah membuat suatu kebijakan berupa peraturan pemerintah yang mengatur tentang besaran biaya yang harus dikeluarkan oleh calon pengantin untuk melangsungkan pernikahan di setiap KUA. Hal ini dilakukan pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang prima dan kepastian hukum mengenai biaya yang harus dikeluarkan oleh pasangan calon pengantin atau masyarakat yang ingin melakukan proses nikah dan rujuk. Seperti yang diungkapkan oleh tokoh masyarakat di wilayah Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang Bapak Malik sebagai berikut:

"Pemerintah membuat kebijakan peraturan pemerintah tentang biaya pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama semata-mata guna memberikan pelayanan publik yang optimal kepada masyarakat. Dimana jika pernikahan itu dilakukan di KUA maka seluruh proses pelaksanaan pernikahan gratis alias tanpa dipungut biaya sepersenpun, namun jika di lakukan di luar KUA maka para calon pengantin harus melakukan pembayaran secara langsung dan ditransfer ke rekening kementrian agama sebesar Rp 600.000,- Hal ini dilakukan pemerintah untuk mengantisipasi adanya pungutan liar pada saat proses pencatatan pernikahan dan untuk memberikan kontribusi pelayanan kepada masyarakat secara optimal. Melihat dari masih banyaknya proses pencatatan nikah atau akad nikah yang dilakukakn di luar KUA itu terjadi karena keinginan dari masyarakat itu sendiri, pegawai KUA sudah memberikan himbauwan secara tertulis dan lisan agar masyarakat melaksanakan pencatatan nikah dan rujuk di KUA setempat. Hal ini dilakukan untuk memberikan kenyamanan kepada masyarakat dalam pelaksanaan nikah dan rujuk. Semua terpulang kepada calon pengantin atau keluarga yang ingin melaksanakan akad nikah dan rujuk. Kita hanya menjembatani informasi yang kita dapat untuk diberitahukan kepada masyarakat secara langsung."

Keterbatasan dan permasalahan sumber daya di atas dapat menghambat pelaksanaan implementasi kebijakan tentang proses pelaksanaan pernikahan yang diharapkan oleh pemerintah itu dapat memberikan pelayanan publik yang optimal serta memberikan kepastian hukum tentang biaya pencatatan nikah dan rujuk di KUA. Namun apa bila ada dua calon pengantin yang ingin melakukan pencatatan nikah di hari yang sama pada Kantor Urusan Agama di Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang harus ada yang menunggu.

Keterbatasan sumber daya merupakan salah satu penghambat dari sebuah kebijakan yang telah diterbitkan. Perlu adanya sebuah regulasi yang dibuat pemerintah untuk mengatasi permasalahan sumber daya, terutama sumber daya manusia yang merupakan bekal untuk memberikan penyampaian informasi yang jelas serta pelayanan optimal sesuai dengan aturan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk masyarakat.

Hal ini bisa dilihat jika ada para calon pengantin yang ingin proses pernikahannya diatur sesuai dengan jadwal yang dia pilih dan ternyata ada calon pengantin satu lagi yang juga melakukan proses pernikahan di KUA maka akan terjadi bentrok dan harus ada yang menunggu. Ini lah permasalahan yang terjadi selain adat istiadat bumi melayu sehingga masyarakat masih memilih melangsungkan pernikahan di luar KUA yang telah disediakan oleh pemerintah.

4. Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan

Proses impelementasi kebijakan akan berjalan efektif apabila maksud dan tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kebijakan tersebut. Komitmen, konsistensi dan komunikasi antara organisasi-organisasi terkait juga merupakan hal yang tidak kalah pentingnya dalam implementasi kebijakan.

Dalam proses pencatatan nikah, KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang, telah melakukan koordinasi dan kerjasama dengan instansi maupun organisasi kemasyarakatan agar implementasi kebijakan-kebijakan pemerintah dapat terlaksana sesuai dengan tujuannya. Kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik serta memberikan kepastian hukum tentang besaran biaya pencatatan nikah dan rujuk di KUA. Hal ini disampaikan oleh salah seorang tokoh masyarakat Kecamatan Bukit Bestari, Bapak Nurfaizin sebagai berikut:

"Kita bekerja sama dengan pihak Kantor Urusan Agama untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang adanya peraturan pemerintah untuk proses pelaksanaan pencatatan nikah di KUA disetiap kecamatan di Kota Tanjungpinang bahwa semua biayanya gratis tidak ada biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat jika akad nikah dilaksanakan di KUA setempat, namun apabila dilakukan di luar KUA akan timbul biaya. Kita mencoba untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat untuk melaksanakan proses akad nikah di KUA agar tidak ada pemberatan biaya terhadap masyarakat. Namun menurut sebagian

masyarakat yang saya jumpai mengatakan bahwa pernikahan yang berlangsung di luar balai nikah KUA bukan semata-mata karena biaya namun sudah menjadi adat dan istiadat masyarakat melayu...

Komunikasi dan koordinasi dengan para tokoh masyarakat dilakukan untuk menyampaikan himbauan kepada masyarakat agar supaya tidak memberatkan untuk biaya nikah maka laksanakan pernikahan di KUA saja yang telah disediakan pemerintah guna memberikan pelayanan kepada masyarakat seperti yang disampaikan oleh petugas KUA Kecamatan Bukit Bestari Ibu Susti Sebagai berikut:

"Kalau kita selalu menghimbau kepada Pengurus RT/RW dan tokoh masyarakat untuk memberikan pemahaman kepada warganya bahwa agar tidak memberat untuk biaya nikah, maka pencatatan pernikahan dapat dilakaukan KUA saja dan kita juga memberikan informasi secara langsung kepada masyarakat agar tercapai tujuan dari peraturan yang ditetapkan."

Pelaksanaan implementasi kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang dilihat dari kerjasama antara pemerintah dengan organisasi di luar pemerintah guna mensukseskan pelaksanaan kebijakan sudah sesuai dengan yang diharapkan. Pemerintah melalui Kantor Urusan Agama Kecamtan Bukit Bestari telah melaksanakan implementasi dimana telah membangun mitra dengan organisasi diluar pemerintah untuk mensukseskan pelaksanaan kebijakan yang dibuat pemerintah.

Menurut Mazmanian dan Sabatier berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan adalah kemampuannya dalam mengimplementasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam impelementasi kebijakan. Sedangka menurut Van Meter dan Van Horn, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan yang dinyatakan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan tersebut. Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam impelementasi kebijakan.

Komunikasi dan koordinasi yang dibangun oleh Pemerintah melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang kepada lembaga dan tokoh masyarakat diharapkan dapat membantu meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mengikuti kebijakan yang telah ditetapkan demi menciptakan pelayanan publik yang prima kepada masyarakat sesuai dengan tujuan kebijakan. Dengan demikian setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bisa bermanfaat bagi masyarakat sebagai penerima pelayanan publik.

5. Karakteristik Implementor Kebijakan

Riant Nugroho (2011:619) mengatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan, ada dua pilihan langka yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik. Sedangkan Van Meter dan Van Horn

mengatakan implementasi kebijakan tidak terlepas dari struktur birokrasi. Kebijakan peraturan pemerintah tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama adalah untuk mengatur besarnya tarif pencatatan nikah disetiap daerah secara merata serta dalam rangka peningkatan mutu pelayanan publik di Kementerian Agama khususnya di KUA kecamatan.

Struktur birokrasi yang simpel dan mudah dipahami oleh para pelaksana kebijakan dapat memberikan informasi yang jelas bagaimana alur atau tahap yang harus dilalui untuk sebuah proses pelaksanaan kebijakan yang dilakukan. Pada pelaksanaan implementasi kebijakan di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang tetang pelayanan pencatatan mikah struktur birokrasi yang dibangun sudah jelas dan mudah untuk dipahami. Dimana sudah dibagi-bagi masing masing pegawai untuk pertanggung jawaban pekerjaannya sendiri, mulai dari proses pendaftara, pemerikasaan berkas hingga ke tahap pelaksanaan ijab dan qabul sudah tersusun dengan rapi, sehingga masarakat bisa mudah memahaminya secara langsung.

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 membawa konsekuensi hukum kepada pemerintah daerah yang diberikan tugas dan wewenang oleh Undang-Undang tersebut untuk memenuhi hak masyarakat dan memfasilitasi masyarakat dalam melaksanakan pencatatan nikah dan rujuk melalui Kantor Urusan Agama (KUA) di setiap kecamatan di Indonesia. Pada saat ini pemerintah membuat suatu kebijakan peraturan pemerintah tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama yang mengatur tentang besaran

biaya untuk pencatatan nikah dan pelayanan yang optimal kepada masyarakat di KUA dengan PP Nomor 19 Tahun 2015.

6. Kecenderungan Pelaksana Kebijakan

Keberhasilan impelementasi suatu kebijakan tidak terlepas dari tindak tanduk pelaksana kebijakan. Kemampuan yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan memiliki peranan yang besar dalam implementasi kebijakan tersebut. Terdapat tiga unsur penting tanggapan pelaksana yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan dan preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor serta partisipasi masyarakat untuk menyelenggarakan suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mencapai hasil yang optimal demi memberikan pelayanan terhadap masyarakat secara baik.

Para implementor pelaksanaan pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang pada hakikatnya adalah unsur pemerintahan yang bertugas sebagai pelaksana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, diantaranya adalah pegawai KUA setiap kecamatan yang melayani pencatatan nikah dan rujuk. Masing-masing dari setiap Kantor Urusan Agama menjalankan kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari merupakan aparat terdepan yang langsung berurusan dengan masyarakat untuk pelaksanaan tugas dan fungsi dari KUA. Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dalam pemberian informasi seputar tata cara dan proses pendaftaran dan pelaksanaan pencatatan nikah dan rujuk serta

memberikan kenyamanan kepada calon pengantin, sebagairnana disampaikan oleh Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang sebagai berikut:

"Proses pencatatan nikah sebaiknya dilakukan di tempat yang telah disiapkan oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan yang lebih baik. Pelaksanaan kegiatan akan lebih mudah karena langsung dilakukan ditempat, jika ada dokumen yang kurang lengkap kita bisa lebih cepat untuk menyelesaikannya. Namun jika dilakukan di luar dari kantor kita akan menhabiskan waktu untuk mengambil dokumen yang tertinggal juga harus menunda proses pernikahan. Namanya juga kita manusia pasti ada kekhilafan dalam menjalankan tugas. Maka dari itu pemerintah menyiapkan tempat akad nikah di KUA setiap kecamatan untuk memudahkan proses pelaksanaan akad nikah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah itu sendiri sebelumnya guna menciptakan kenyamanan bagi masyarakat"

Pemahaman akan kebijakan tentang pencatatan nikah dan biaya yang dikeluarkan dalam proses pernikahan yang di daftarkan pada KUA disetiap kecamatan juga ditegaskan oleh salah satu calon pengantin yang sudah mendaftarkan waktu pelaksanaan akad nikah yaitu Saudara Adhe sebagai berikut:

"Pada proses pendaftaran awal untuk pencatatan nikah di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang, petugas terlebih dahulu memberikan informasi seputar tata cara dan kelengkapan berkas untuk proses pendaftaran nikah. Pegawai KUA memberikan informasi berupa

dokumen apa saja yang harus dilengkapi juga dengan adanya peraturan pemerintah tentang biaya pencatatan nikah di KUA. Hal itu disampaikan secara langsung oleh pegawai KUA kepada kami, Jadi tidak ada masalah dalam proses pencatatan nikah di KUA Kecamatan Bukit Bestari..."

Pemahaman dan kemampuan yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan pemerintah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang sejauh ini dapat menjaga standar dan tujuan kebijakan pemerintah tantang pernikahan yaitu memberikan pelayanan publik yang optimal kepada masyarakat sebagaimana yang diamanatkan oleh peraturan pemerintah untuk melaksanakan akad mikah di setiap Kantor Urusan Agama disetiap Kecamatan tempat tinggal.

7. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Kondisi sosial, ekonomi dan politik merupakan variabel yang diidentifikasi sebagai faktor-faktor yang memiliki efek mendalam untuk mendukung keberhasilan impelementasi kebijakan. Dalam pelaksanaan kebijakan pencacatan nikah dan rujuk di Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang, kondisi sosial ekonomi masyarakat juga mempengaruhi implementasi kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 sebagai bentuk usaha pemerintah untuk memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

Disamping untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara optimal, juga untuk mempersempit ruang terjadinya pungli di KUA serta menekan

rendahnya partisipasi masyarakat untuk melaksanakan pernikahan di KUA. Inilah pendapat dari salah satu calon pengantin Saudara Sendi seperti berikut ini:

"Dengan berlakunya PP Nomor 19 Tahun 2015 ini kita sebagai calon pengantin mendapatkan suatu informasi dan kepastian hukum yang jelas terkait dengan proses pendafataran pencatatan nikah dan rujuk di KUA. Pelayanan yang diberikan oleh pegawai KUA juga sangat baik dan jelas. Kita diberikan arahan bagaimana kita menyelesaikan segala administrasi dalam pendaftaran pencatatan nikah. Hal ini sangat memudahkan kita sebagai calon pengantin. Dan pegawai KUA menjelaskan besaran biaya pencatatan nikah, kami memilih untuk melangsungkan akad nikah di luar KUA. Jadi kami harus membayar ke rekening Kementerian Agama secara langsung sebesar Rp 600.000,-."

Lingkungan sosial di Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang yang merupakan daerah etnis melayu. Masyarakatnya masih kental mengikuti adat istiadat budaya melayunya. Pada proses pelaksanaan akad nikah akan lebih baik jika dilakukan di rumah atau mesjid yang berdekatan dengan rumah tempat tinggal, sehingga prosesinya dapat diketahui, dilihat dan dihadiri oleh seluruh keluarga, tetangga dan masyarakat. Hal ini tentu merupakan tantangan tersendiri untuk meningkatkan berpartisipasi dalam kebijakan pelaksanaan prosesi pencatatan pernikahan di KUA yang sudah disediakan untuk meniberikan pelayanan untuk masyarakat.

8. Pelaksanaan Pencatatan Akad Nikah di KUA Kecamatan Bukit Bestari

Kemudahan akses untuk melakukan pendaftaran pelaksanaan pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang telah memenuhi kriteria dalam akses pelayanan dan ketepatan waktu dalam memberikan pemahaman kepda calon pengantin. Tempat dan lokasi Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang mudah dijangkau oleh calon pengantin sehingga memudahkan para calon pengantin untuk mendaftarkan perkawinan. Pelayanan di KUA Kecamatan Bukit Bestari sudah melaksanakan pelayanan secara sopan, santun, ramah, serta memberikan pelayanannya dengan baik

Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang telah melengkapi sarana dan prasarana yang memadai untuk menunjang terlaksananya kegiatan akad nikah yang dilangsungkan di KUA Kecamatan Bukit Bestari, seperti ruangan-ruangan yang dipakai oleh calon pengantin untuk kursus calon pengantin, melakukan pernikahan di KUA serta pelaminan bagi pasangan pengantin yang ingin melakukan sesi foto bersama keluarga. Lingkungan pelayanan di KUA Kecamatan Bukit Bestari sudah tertib, teratur, dan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, serta dilengkapi fasilitas pendukung lainnya seperti, toilet, parkir yang membuat para calon pengantin dan keluarga merasa nyaman ketika pelaksanaan kegiatan akad nikah.

Meski pelayanan dan fasilitas yang diberikan oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang sudah cukup memadai, namun itu bukan merupakan standarisasi bagi masyarakat untuk melangsungkan pernikahan di KUA. Walaupun dalam PP Nomor 19 Tahun 2015, pemerintah memberikan besaran tarif untuk pencatatan nikah baik yang dilaksanakan di KUA atau di luar KUA itu sendiri. Besaran biaya untuk proses pelaksanaan akad nikah di KUA dikenakan biaya Nol Rupiah dan jika dilakukan di luar balai nikah KUA maka akan dikenakan biaya Rp 600.000,-.

Namun dengan terbitnya peraturan pemerintah yang mengatur tentang biaya tarif pencatatan nikah yang berorientasi pada tujuan untuk memberikan pelayanan yang optimal dan berintegritas guna meningkatkan partisipasi masyarakat untuk melakukan pencatatan nikah di KUA setiap kecamatan dengan memberikan fasilitas yang memadai dan tarif nol rupiah masih belum berpengaruh signifikan bagi calon pengantin yang ingin melakukan akad nikah di KUA guna memberikan pelayanan yang lebih baik lagi, masih banyak yang ingin melakukan di luar KUA dengan berbagai alasan meskipun sudah dikenakan tarif yang cukup tinggi apa bila melakukan akad nikah di luar KUA. Seperti penjelasan dari calon pengantin atas nama Saudari Novi sebagai berikut:

"Pegawai KUA memberikan informasi yang cukup jelas terkait dengan PP Nomor 19 Tahun 2015 kepada setiap calon pengantin yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang prima dan memberikan payung hukum tentang standarisasi biaya pencatatan nikah baik di KUA maupun di luar KUA. Jadi kita calon pengantin berhak untuk memilih untuk pelaksanaan akad nikah di KUA atau di luar KUA. Kita memilih pelaksanaan akad nikah di luar KUA karena untuk mendapatkan suasana yang lebih sakral dan hikmat yang mana ini pelaksanaan akad nikah dilakukan sekali untuk

seumur hidup kita. Jadi kita menginginkan pelaksanaan yang berjalan dengan baik, serta masalah biaya yang timbul akibat melangsungkan pernikahan di luar KUA itu tidak menjadi masalah bagi kami.."

Hal ini sama seperti yang disampaikan oleh calon pengantin lainnya yang memilih melangsungkan akad nikah di luar KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang bukan karena biaya yang timbul jika ingin melangsungkan akad nikah di luar KUA ini juga merupakan tradisi masyarakat melayu. Ini lebih baiknya dilakukan di rumah atau di masjid dekat rumah agar lebih hikmat dan berjalan dengan tenang dan tidak terkesan terburu-buru, seperti disampaikan oleh calon pengantin saudara Sargiran berikut ini:

"Kami melakukan pemilihan tempat berlangsungnya pernikahan di luar KUA agar lebih memudahkan kami selaku calon pengantin karena tidak harus pergi lagi ke KUA dan hanya perlu menunggu dirumah untuk proses pelaksanaan akad nikah. Dan juga buat keluarga yang mau datang keacara akad nikah tidak perlu jauh untuk datang karena belangsung di rumah dan sudah kebiasaan bagi masyarakat adat melayu untuk mengadakan akad nikah di rumah atau masjid di dekat rumah agar lebih afdhal lagi..."

Rangkaian dari pelaksanaan pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang mempunyai beberapa tahap mulai dari proses pendaftaran, pemberian informasi seputar pernikahan, memberikan penyuluhan terhadap calon pengantin dan terakhir pelaksanaan akad nikah yang ingin dilangsungkan di KUA atau di luar KUA yang sudah disediakan oleh

pemerintah guna memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat secara keseluruhan.

Pada hakikatnya pemerintah yang diwakili oleh Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang sudah memberiakan pelayanan yang optimal kepada masyarakat dengan memberikan pemahaman yang jelas terkait dengan tata cara prosedur pendaftaran pencatatan nikah di KUA. Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut masyarakat memiliki peranan penting dalam penentuan pencatatan nikah yang ingin dilakukan baik di KUA atau di luar KUA. Masyarakat di Kota Tanjungpinang kebanyakan masyarakatnya memilih untuk melangsungkan akad nikah di luar KUA seperti di Masjid atau di rumah.

Disisi lain juga dapat dilihat bahwa tingginya angka pencatatan nikah di luar Kantor Urusan Agama dikarenakan beberapa faktor yang melatarbelakangi seperti adat istiadat dan kebiasaan dari mayoritas masyarakat melayu yang ada di Kota Tanjungpinang itu sendiri. Berikut pendapat calon pengantin yang melaksanakan akad nikah di KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang Bapak Yosep sebagai berikut.

"Pada proses awal pendaftaran nikah kita sudah diberikan informasi oleh pegawai KUA tentang prosedur dan layanan bagaimana proses pencatatan nikah dengan merujuk pada PP Nomor 19 Tahun 2015. Dimana kita sebagai calon pengantin bebas untuk menentukan pilihan untuk prosesi akad nikah. Kami memilih melangsungkan akad nikah dikantor KUA itu bukan karena tidak mampu untuk membayarkan besaran biaya yang harus dikeluarkan jika melangsungkan akad nikah di luar kantor, akan tetapi kami ini orang perantau jadi kami tidak mempunyai

keluarga di sini. Jadi lebih baik dilakukan di KUA karena sudah disediakan juga plaminan untuk foto-foto sama keluarga sehingga tidak perlu lagi menyewa pelaminan."

Tanggung jawab dari terselenggaranya implementasi kebijakan bukan hanya ada di pundak para penyandang jabatan birokrasi, namun keikutsertaan masyarakat yang menjalankan pelaksanaan suatu kebijakan juga menjadi tolak ukur keberhasilan dari implementasi kebijakan. Pelaksanaan implementasi kebijakan peraturan pemerintah tentang pencatatan nikah yang berlangsung di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang optimal dan kepastian hukum tentang besaran biaya yang harus dikeluarkan oleh calon pengantin. Terlepas masih terkendala dengan tingginya animo masyarakat untuk melaksanakan akad nikah di luar KUA.

Dengan demikian menunjukkan bahwa keb0ijakan publik dapat memberi keberhasilan implementasi atau sebaliknya memberikan nkendala pada implementasi kebijakan. Keberhasilan itu bisa terjadi apabila masyarakat dan para implementor dapat bekerjasama dalam mewujudkan keberhasilan dari peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Namun sebaliknya jika dalam proses pelaksanaannya antara pemerintah dan masyarakat tidak dapat bekerja secara bersama-sama maka kebijakan tersebut tidak akan bisa berjalan dengan baik. Karena sejatinya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah ditujukan untuk kepentingan masyarakat secara umum bukan untuk para pelaksana kebijakan saja. Jadi harus ada feed back dari masyarakat agar tercapai tujuan dari sebuah kebijakan yang ditetapkan.

9. Analisis Partisipasi Masyarakat

Tidak terlepas keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sangat berpengaruh dari besar kecilnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu tolak ukur dalam keberhasialan kebijakan tersebut, karena dengan partisipasi dari masyarakat kita bisa melihat kebijakan itu sudah tepat diterapkan atau masih perlu dilakukan perubahan kebijakan yang dilakukan bertahap setelah adanya evaluasi dai kebijakan yang diterapkan.

Merujuk pada teori bentuk partisipasi dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk nyata (memiliki wujud) dan juga bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk tidak nyata (abstrak). Bentuk partisipasi yang nyata misalnya uang, harta benda, tenaga dan keterampilan sedangkan bentuk partisipasi yang tidak nyata adalah partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, pengambilan keputusan dan partisipasi representatif. Partisipasi yang harus dilakukan oleh masyarakat adalah ikut serta dalam suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk menghasilkan *out put* atau keluaran dari kebijakan yang sesuai dengan tujuan dibuatnya suatu kebijakan kepada masyarakat.

Pada peraturan pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Peneriman Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama yang di dalam isi kebijakan membahas tentang biaya proses pencatatan pemikahan di Kantor Urusan Agama di setiap Kecamatan di Indonesia. Sebagaimana kebijakan ini dibuat untuk memberikan suatu pelayanan yang optimal bagi masyarakat yang membutuhkan. Namun pada saat implementasi kebijakan peraturan pemerintah

tersebut masyarakatlah yang mempunyai peranan penting dalam keberhasilan suatu kebijakan.

Partisipasi masyarakat tidak terlepas dari sinergitas antara para pelaksana implementasi dengan masyarakat untuk bekerjasama menjalankan suatu praturan yang ditetapkan. Para implementor memberikan sosialisasi kepada masyarakat secara lugas dan tegas agar masyarakat paham apa tujuan dari sebuah peraturan yang ditetapkan. Namun jika para pelaksana kebijakan telah melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai aturan maka semua kebijakan kembali lagi kepada masyarakat yang menerima kebijakan itu sendiri. Diperoleh dari hasil wawancara di lapangan, tokoh masyarakat Kecamatan Bukit Bestari Bapak Saliman sebagai berikut:

"....Sebetulnya masyarakat tidak bisa disalahkan karena masih kurangnya mengikuti peraturan pemerintah untuk ikut berpartisipasi melaksanakan kegiatan akad nikah di KUA. Beberapa alasan masyarakat yang ingin melaksanakan akad nikah sesuai dengan keinginan mereka serta adat istiadat mereka itu sendiri. Jadi perlu adanya regulasi yang bisa mengajak masyarakat ikut serta dalam pelaksanaan kebijakan itu sendiri."

Pemerintah terus berupaya untuk memberikan sosialisasi kepada masyarakat agar berperan serta mensukseskan kebijakan yang di buat oleh pemerintah. Dengan memberikan sosialisasi baik secara langsung maupun tertulis. Pemerintah berharap masyarakat semakin bisa memahami aturan yang ditetapkan oleh pemerintah itu sendiri. Sehingga timbul rasa kesadaran oleh masyarakat

untuk ikut serta dalam program pemerintah. Kesalahan ataupun human error atau kesalahan dari para pegawai pelaksana pencatatan nikah di KUA bisa lebih cepat diselesaikan ketimbang jika terjadi di luar KUA. Seperti hal yang disampaikan oleh Kasi Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama Kota Tanjungpinang Bapak Drs. Husaini sebagai berikut:

"...Kita pemerintah terus melakukan sosialisasi kepada masyarakat untuk bisa mengikuti peraturan yang dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan segala kegiatan baik akad nikah dan rujuk dilaksanakan di KUA setiap kecamatan. Hal ini kita lakukan agar proses pelaksanaan kegiatan tersebut lebih mudah bagi kita dan masyarakat. Kita juga sudah menghimbau kepada masyarakat bahwasanya kita juga sudah menyediakan tempat akad nikah dan pelaminan buat para pengantin melakukan sesi foto dengan keluarga secara bersama-sama. Hal ini merupakan salah satu bentuk pemberian pelayanan yang optimal kepada masyarakat dengan menyediakan segala keperluan dari proses pelaksanaan akad nikah dan rujuk."

Idealnya partisipasi warga dilakukan dengan bekal pemahaman atas pentingnya mengikuti aturan yang dibuat pemerintah dengan baik mengingat risiko dari adanya penyelewengan biaya pernikahan oleh oknum-oknum tertentu yang mencari kesempatan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dari kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk masyarakat secara umum.

Jika masyarakat memahami secara menyeluruh makna dari sebuah kebijakan yang ditetapkan maka, mereka akan mengetahui begitu besarnya peran pemerintah untuk memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakat. Karena semua fasilitas yang dibutuhkan oleh masyarakat sudah tersedia di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungping bagi siapa saja masyarakat yang ingin melangsungkan pernikahan di KUA dan tanpa adanya pungutan biaya bagi calon pengantin.

Permasalahan yang selama ini terjadi karena ketidak pastian besaran biaya yang dikeluarkan oleh calon pengantin untuk melaksanakan akad nikah di KUA setempat. Dengan berlakunya kebijakan PP Nomor 19 Tahun 2015 ini sudah memberikan angin segar bagi petugas di KUA kecamatan karena sudah jelas besaran biaya yang harus dibayarkan oleh calon pengantin untuk proses pencatatan nikah dan rujuk.

Dengan permasalahan yang dihadapi oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang masih tingginya angka pencatatan nikah di luar Kantor Urusan Agama, sehingga pemerintah perlu memberikan informasi yang lebih mendalam tentang pentingnya mengikuti kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan ini bukan semata-mata masalah besaran biaya yang harus dikeluarkan oleh para calon pengantin. Namun kebijakan ini dibuat untuk mencegah terjadinya masalah administrasi/dokumen yang bisa saja membuat pelaksanaan akad nikah bisa terganggu, beda jika dilakukan di KUA setempat.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama terkait pelaksanaan pencatatan nikah dan rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang, yang secara umum telah berjalan dengan baik. Pelaksanaan tugas dan fungsi KUA sudah dijalankan sesuai amanat Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Penetapan kebijakan pemerintah tentang tarif biaya pencatatan pernikahan dan rujuk yang harus dikeluarkan masyarakat sebesar Rp. 0.00 (nol rupiah) untuk biaya pencatatan nikah dan rujuk yang dilaksanakan di KUA dan Rp. 600.000,-apabila dilakukan di luar KUA, telah memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan petugas, sehingga pelayanan semakin profesional, transparan dan akuntabel.

Pemerintah melalui Kantor Urusan Agama Kacamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang telah melakukan kerjasama dengan organisasi di luar pemerintah yaitu tokoh-tokoh masyarakat dan tokoh -tokoh adat untuk saling bekerjasama dalam mensukseskan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah itu sendiri. Terbukti dengan adanya komunikasi yang baik antar organisasi pemerintah dan non pemerintah untuk bekerjasama menjalankan kebijakan yang sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan guna mendapatkan pelayanan yang prima.

Dan dapat dilihat dari hasil penelitian yang dilakukan pelaksanaan kebijakan pada PP Nomor 19 Tahun 2015 di Kantor Urusan Agama Kecamatan

Bukit Bestari Kota Tanjungpinang sudah berjalan sesuai prosedur dari kebijakan tersebut. Namun masih terdapat beberapa hambatan yang harus diselesaikan segera seperti sumber daya manusia, sarana prasarana maupun struktur birokrasi.

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah sematamata untuk mengukur tingkat keberhasilan kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah itu sendiri. Maka partisipasi masyarakat atau calon pengantin terkait dengan pelaksanaan pencatatan nikah dan rujuk di KUA, berdasarkan data awal dan hasil wawancara selama penelitian menunjukan bahwa partisipasi masyarakat Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang dalam pelaksanaan pencatatan nikah di Balai Nikah KUA masih tergolong rendah dibandingkan dengan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pencatatan nikah di luar Balai Nikah KUA. Hal ini terjadi lebih dipengaruhi oleh faktor sosial, ekonomi dan budaya. Tingginya angka pencatatan nikah di luar KUA memang keinginan dari calon pengantin itu sendiri bukan kemauan dari Pegawai Pencatat Nikah.

B. Saran

Dalam rangka implementasi kebijakan pemerintah khususnya PP Nomor 19 Tahun 2015 yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat dalam proses pelayanan pencatatan nikah dan rujuk baik yang dilangsungkan di dalam atau di luar KUA Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang, maka saran peneliti adalah sebagai berikut:

 Perlu dilakukan kegiatan sosialisasi dan pemberian pemahaman kepada masyarakat bahwa pelaksanaan kebijakan pemerintah memerlukan dukungan dan kerjasama dari masyarakat, karena setiap kebijakan itu sejatinya adalah wujud pelayanan dari pemerintah kepada masyarakat. KUA juga perlu mensosialisasikan pentingnya pencatatan perkawinan kepada masyarakat seperti melalui seminar-seminar, orientasi dan workshop. Sehingga semua pasangan suami istri legalitas perkawinan yang sah secara agama dan sah secara hukum.

- 2. Perlu dilakukan kegiatan-kegiatan dalam rangka peningkatan profesionalitas para pegawai atau petugas, sehingga mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Perkembangan zaman dan teknologi semakin menuntut para aparatur negara untuk mengeinbangkan diri, sehingga mampu mengakomodir kebutuhan dan kepentingan masyarakat dalam pelayanan publik.
- 3. Peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasaran di KUA khususnya Kecamatan Bukit Bestari Kota Tanjungpinang untuk mengikuti perkembangan masyarakat. Jumlah penduduk yang terus bertambah tentu akan meningkatkan jumlah calon pengantin serta masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Maka untuk itu perlu diikuti dengan penyedian sarana dan prasarana yang memadai, baik secara kualitas maupun kuantitas, seperti luas ruangan Balai Nikah yang memadai serta fasilitas pendukungnya, dengan demikian masyarakat lebih memilih melangsungkan akad nikahnya di KUA sebagai bentuk partisipasi masyarakat terhadap kebijakan dan program pemerintah.
- Pemerintah sudah seharusnya memberikan pelayanan online kepada masyarakat guna mendapatkan proses pelayanan yang lebih baik lagi.

Dan pada saat pengecekan data para catin bisa dilihat langsung melalui NIK (Nomor Induk KTP) apakah sudah pernah atau tercatat pada KUA yang lain, sehingga tidak perlu menunggu selama 14 hari untuk proses awal pendaftaran hingga ke tahap pelaksaan ijab dan qobul.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abe, Alaxander. (2005). Perencanaan Daerah Partisipatif. Yogyakarta: Pembaruan.

Agustino, Leo. (2014). Dasar-dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV. Alfabeta.

Alimin. (2013) Potret Administrasi Keperdataan Islam di Indonesia. Tangerang Selatan: Orbit Publishing.

Arikunto, S. (2002). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek.* Jakarta: PT. Rineka Cipta.

Conyers, Diana. (1991), Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Yogyakarta: UGM Press.

Dunn, Wiliam, N. (2003). Analisis kebijakan publik. Terjemahan. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Isbandi, Rukminto, Adi. (2007). Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan, Depok: FISIP IU Press.

Istianto, Bambang. (2011). Manajemen Pemerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik. Jakarta: Mitra Wicana Media.

Kismartini. (2016). Analisis Kebijakan Publik. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.

Kumorotomo, Wahyudi. (2008). Etika Administrasi Negara. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Lukman, Mediya. B. (2013). Badan Layanan Umum dari Birokrasi Menuju Korporasi. Jakarta: Bumi Aksara.

Manan, Abdul. (2006). Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia.

Jakarta: Kencana.

Moleong, Lexy. (2011). Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Rosdakarya.

Moch, Nazir. (2003), Metode Penelitian. Jakarta: Salemba Empat

Purwanto Erwan Agus dan Sulistyatuti, 2015. Implementasi Kebijakan Publik,

Yogyakarta. Gava Media

Ridwan, Juniarso. (2012). Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung: Nuansa.

Rumengan, Jemmy. (2013), *Metodologi Penelitian*. Bandung: Cipta Pustaka Media Perintis.

Sastropoetro, R.A. Santoso. (1988). Partisipasi, Komunilasi, Persuasi, dan Disiplin Dalam Pembangunan Nasional, Bandung: Alumni.

Salim HS. (2006), Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW). Jakarta: Sinar grafika.

Soekanto, Soejono. (1993). Kamus Sosiologi, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Sopyan, (2012). Yayan. Islam-Negara (Transformasi Hukum Perkawinan Islam dalam Hukum Nasional). Cet.II. Jakarta: RM Books.

Sugiyono. (2009). Metodologi Penelitian Administrasi, Bandung: CV Alfabeta.

Sugiyono, (2013). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D, Bandung; CV. Alfabeta.

Sugiyono, (2017). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D, Bandung; CV. Alfabeta.

Suharto, Edi. (2014). Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat, Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan sosial dan Pekerjaaan Sosial, Bandung: PT. Revika Aditamama.

Suma, Muhammad Amin. (2004). *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Sumarto, Hetifah SJ. (2003). *Inovasi-Partisipasi dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Tachjan, H. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung. Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Bandung berkerja sama dengan Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad.

Thalib, Sayuti. (1986). Hukum Kekeluargaan Indonesia. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press).

Van Meter, Donald S & Van Horn, Carl E. 1975, The Policy Implementation Process: A Concentual Framework in: Administration and Society, Vol.6 No. 4 p. 445-485.clvii.

Wahab, Solichin Abdul Wahab. Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara, 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 517 Tahun 2001 tentang Fungsi Kantor Urusan Agama (KUA).

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 63 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Umum.

Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1955 tentang Kewajiban Pegawai Pencatatan Nikah.

Peraturan Menteri Agama (PMA) Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawin

Jurnal

Hijriani, Hikmah. (2015). Implementasi Pelayanan Pencatatan Pernikahan Di Kantor Urusan Agama (Kua) Kecamatan Sangasanga Kabupaten Kutai Kartanegara. eJournal Administrasi Negara, vol 3 (2) 2015: 534-548.

Makmun, Moh. dan Bagus, Bahtiar Pribadi. (2016). Efektifitas Pencatatan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Tembelang Kabupaten Jombang. Jurnal Hukum Keluarga Islam, Volume 1, Nomor 1, April 2016; ISSN: 2541-1489

Supriyono, Bambang. (2001). Responsivitas dan Akuntabilitas Sector Publik. Jurnal Administrasi Negara, vol 1 no 2, Universitas Brawijaya, Malang.

Elektronik dari Internet

Anwar, Khoirul. "PP 48 2014 dan PMA 24 2014, Menuju KUA Berintegritas". Artikel diakses pada 20 Mei 2017 dari http://bimasislam.kemenag.go.id Rini, Citra Listya. "Kemenag: Tidak Ada Biaya Tambahan untuk Nikah". Diakses tanggal 11 2 Juni 2017, dari http://m.republika.co.id

http://news.detik.com/berita/2127962/catat-biaya-administrasi-nikah-di-kuasebenarnya-hanya-rp-30-ribu, Diakses tanggal 20 Mei 2017.

http://www.kbbi.web.id, Diakses pada tanggal 22 Mei 2017.

http://www.kemenag.go.id, Diakses pada tanggal 22 Mei 2017.

http://www.kuakebayoranbaru.com, Diakses pada tanggal 2 Juni 2017.

