

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kebijakan publik merupakan salah satu dimensi pokok dalam ilmu dan praktik administrasi publik. Sebagai salah satu unsur penting dalam administrasi publik, kebijakan publik dianalogikan fungsinya sama dengan fungsi otak pada tubuh manusia, karena melalui instrumen ini segala aktifitas kehidupan bernegara dan bermasyarakat mulai dilakukan oleh birokrat, masyarakat, bahkan pihak swasta. Selain itu, kebijakan juga dapat diartikan sebagai serangkaian rencana aksi, keputusan, sikap untuk bertindak yang dilakukan oleh aktor-aktor, langkah demi langkah sehubungan dengan masalah yang dihadapi. Kebijakan merupakan suatu faktor penting bagi organisasi untuk mencapai tujuannya.

Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan adalah instansi vertikal dibawah kementerian agama yang memiliki penerimaan negara bukan pajak (PNBP) fungsional. PNBP fungsional adalah penerimaan yang terjadi sebagai akibat dari pelaksanaan tugas dari suatu instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Masyarakat yang mendapatkan pelayanan tersebut dikenakan tarif sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam hal ini KUA memberikan pelayanan pencatatan nikah

dan rujuk (NR) kepada masyarakat yang dikenakan tarif sesuai ketentuan pemerintah.

Peraturan Menteri Agama No. 24 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah Dan Rujuk Di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan merupakan sebagian dari penjelasan dari peraturan pemerintah no. 48 tahun 2014 tentang tarif atas penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada departemen agama. Dalam peraturan pemerintah tersebut dijelaskan bahwa calon pengantin yang akan melangsungkan pernikahan diluar kantor urusan agama diharuskan membayar sebesar Rp 600.000,- (enam ratus ribu rupiah). Setelah banyaknya pertimbangan, akhirnya menteri agama mengeluarkan PMA no. 24 tahun 2014 untuk pengelolaan penerimaan negara bukan pajak bagi pejabat fungsional yang disebut dengan honorarium dan jasa profesi untuk penghulu. Dan tarif honorarium dan jasa transportasi di setiap kantor urusan agama berbeda-beda, dilihat dari tipologi atau jumlah pernikahan dan rujuk yang terjadi di kantor tersebut setiap bulannya.

Beberapa kantor urusan agama yang berada di kabupaten bandung pelaksanaan kebijakan peraturan menteri agama nomor 24 tahun 2014 tentang pengelolaan penerimaan negara bukan pajak atas biaya nikah dan rujuk di luar kantor urusan agama kecamatan dirasa belum cukup efektif dan efisien, terutama dalam masalah pencairan anggaran tersebut kepada pejabat fungsional KUA (penghulu). Dalam penelitian ini penulis memfokuskan pada

satu kantor urusan agama yang berada di Kabupaten Bandung yaitu Kantor Urusan Agama Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh penulis kepada bapak H. Abdul kholik, S. Ag., MA. Selaku kepala KUA Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung, beliau menyatakan bahwa pencairan anggaran atas honorarium dan transportasi di kantor urusan agama cileunyi kabupaten bandung selalu tertunda di akhir tahun. Selain itu, beliau juga menyatakan tidak mengetahui pasti mengenai pengelolaan penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada departemen agama, padahal hal tersebut sudah pasti harus diketahui oleh pihak kepala KUA dan pihak terkait lainnya. Begitu pula yang dikatakan oleh bapak Apep dan ibu dewi selaku seksie bimas pada Kementerian Agama Kabupaten Bandung , beliau menyatakan bahwa pencairan anggaran dana tersebut berjalan sekitar delapan hingga sembilan kali pencairan sejak tahun 2015 hingga tahun 2019 dan tidak adanya ketentuan jadwal yang pasti. Yang berarti pembayaran atas honorarium dan transportasi bagi pejabat fungsional KUA dibayarkan setiap satu bulan, dua bulan, bahkan tiga bulan sekali. Dari wawancara tersebut dapat dilihat bahwa pembayaran honorarium dan transportasi di KUA kecamatan cileunyi kabupaten bandung tidak memiliki kejelasan jadwal yang pasti.

Adapun jadwal pencairan tarif honorarium dan jasa transportasi yang terdapat dalam laporan daftar SP2D SATKER dinyatakan sebagai berikut:

**Tabel 1. Laporan Daftar SP2D Satker**

No	Tanggal	Nilai	Jenis SP2D	Deskripsi
1.	27-02-2018	304.700.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa transportasi penghulu bulan januari 2018
2.	20-03-2018	389.476.250	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu bulan januari 2018
3.	20-03-2018	238.966.250	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu bulan february 2018
4.	20-03-2018	186.500.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa transportasi penghulu bulan february 2018
5.	26-04-2018	229.200.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa transportasi penghulu bulan maret 2018
6.	25-04-2018	294.660.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu bulan maret 2018
7.	30-05-2018	259.800.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa transportasi penghulu bulan april 2018
8.	30-05-2018	332.962.500	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu

				bula april 2018
9.	02-05-2018	224.647.500	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa tunggakan honorarium penghulu bulan oktober 2017
10.	02-05-2018	290.640.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa tunggakan honorarium penghulu bulan desember 2017
11.	02-05-2018	123.698.750	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa tunggakan honorarium penghulu bulan november 2017
12.	02-05-2018	226.400.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa tunggakan transportasi penghulu bulan desember 2017
13.	02-05-2018	175.900.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa tunggakan transportasi penghulu bulan oktober 2017
14.	19-07-2018	101.800.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa transportasi penghulu bulan juni 2018
15.	19-07-2018	130.450.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu bulan juni 2018
16.	06-07-2018	145.200.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa transportasi penghulu bulan mei 2018
17.	06-07-2018	187.352.500	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu bulan mei 2018
18.	09-08-2018	335.100.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa transportasi penghulu

				bulan juli 2018
19.	09-08-2018	431.980.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu bulan juli 2018
20.	26-09-2018	380.700.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa transportasi penghulu bulan agustus 2018
21.	26-09-2018	491.241.250	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu bulan agustus 2018
22.	14-12-2018	348.600.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa transportasi penghulu bulan september 2018
23.	14-12-2018	199.123.750	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu bulan november 2018
24.	14-12-2018	161.600.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu bulan oktober 2018
25.	14-12-2018	447.530.000	Non gaji	Pembayaran belanja barang berupa honorarium penghulu bulan september 2018

Sumber: Kementerian Agama Kabupaten Bandung

Berdasarkan tabel tersebut dapat dilihat bahwa pembayaran honorarium dan transportasi penghulu tidak memiliki kejelasan jadwal pembayaran. Dari bulan januari tahun 2018 hingga januari 2019 pembayaran honorarium dan transportasi penghulu tidak terlaksana di bulan januari, juni, oktober, november, dan januari 2019. Dan adanya tunggakan dari bulan

oktober, november, dan desember pada tahun 2017 yang dibayarkan di bulan mei 2018. Dari hasil wawancara pun tidak ada yang mengetahui pasti mengapa jadwal pembayaran honorarium dan transportasi penghulu mengalami ketidakjelasan jadwal pencairan. Padahal masyarakat atau calon pengantin yang mendaftarkan diri di kantor urusan agama kecamatan cileunyi kabupaten bandung selalu membayarkan tepat waktu dengan nominal yang sudah ditentukan yaitu Rp 600.000,- (enam ratus ribu rupiah). Dan tidak terjadi pernikahan diluar kantor urusan agama apabila biaya tersebut tidak dibayarkan.

Dilihat dari beberapa pernyataan diatas dapat terlihat adanya fenomena-fenomena atau kasus yang terjadi dalam kebijakan PMA no. 24 tahun 2014 mengenai pengelolaan penerimaan negara bukan pajak atas biaya nikah dan rujuk di luar kantor urusan agama, yaitu adanya ketidakjelasan jadwal pencairan honorarium dan transportasi bagi penghulu. Selain itu kurangnya sosialisai dari pusat atau pembuat kebijakan mengenai pengelolaan penerimaan negara bukan pajak atas biaya nikah dan rujuk untuk pihak KUA ataupun pihak terkait sehingga mereka tidak mengetahui secara detail proses dari pengelolaan penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada departemen agama khususnya untuk biaya nikah dan rujuk.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka penulis tertarik untuk meneliti bagaimana implementasi kebijakan PMA no. 24 tahun 2014. Oleh karena itu penulis mengambil judul **“Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Agama No. 24 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Penerimaan**

**Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah Dan Rujuk Di Luar Kantor  
Urusan Agama Kecamatan (Studi Kasus Pada Kantor Urusan Agama  
Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung)”**

**B. Identifikasi Masalah**

. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka penulis mengidentifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi kebijakan pembayaran honorarium atas jasa profesi dan transportasi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung belum efektif dan efisien.
2. Tidak adanya kejelasan jadwal pembayaran honorarium atas jasa profesi dan transportasi bagi penghulu
3. Kurangnya pengetahuan pegawai Kantor Urusan Agama Kecamatan Cileunyi mengenai penerimaan negara bukan pajak atas biaya nikah dan rujuk

**C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengelolaan pembayaran honorarium atas jasa profesi dan transportasi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung ?



2. Apa hambatan dari pengelolaan pembayaran honorarium atas jasa profesi dan transportasi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung?
3. Apa solusi dari hambatan pengelolaan pembayaran honorarium atas jasa profesi dan transportasi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang diidentifikasi dalam penelitian ini, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Pengelolaan pembayaran honorarium atas jasa profesi dan transportasi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung
2. Hambatan dari pengelolaan pembayaran honorarium atas jasa profesi dan transportasi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung.
3. Solusi dari hambatan pengelolaan pembayaran honorarium atas jasa profesi dan transportasi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini di harapkan akan memberikan manfaat baik secara praktis maupun akademis, sebagai berikut :

1. Kegunaan teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi perkembangan teori yang sudah ada khususnya mengenai implementasi kebijakan Peraturan Menteri Agama No. 24 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah Dan Rujuk Di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan khususnya di KUA Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung. Selain itu, dapat memberikan dampak terhadap pengembangan ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan dan referensi yang dapat memberikan informasi secara teoritis dan empiris kepada pihak yang akan melakukan penelitian yang lebih mendalam atau lebih lanjut mengenai permasalahan yang peneliti angkat serta sebagai penambah sumber pustaka yang telah ada.

## 2. Kegunaan praktis

### a. Bagi penulis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan serta wawasan penulis mengenai ilmu yang telah diperoleh dilapangan serta teori mengenai implementasi kebijakan Peraturan Menteri Agama No. 24 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah Dan Rujuk Di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan di KUA Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung. Serta penelitian ini bermanfaat sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana bagi penulis

b. Bagi pihak terkait

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan, saran dan pertimbangan dalam mengoptimalkan program serta kinerja para pegawai khususnya dalam mengimplementasikan pengelolaan pembayaran honorarium atas jasa profesi dan transportasi.

**F. Kerangka Pemikiran**

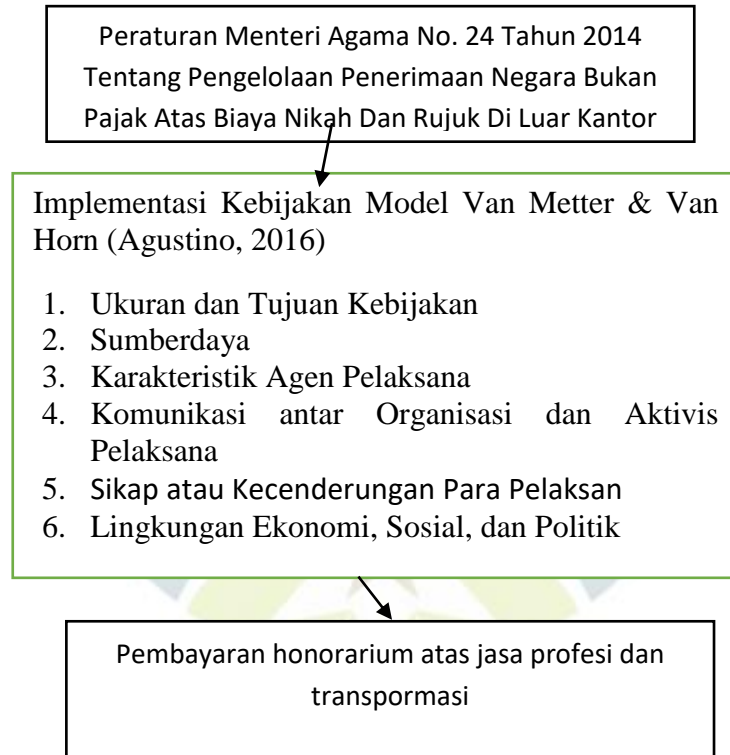
Berdasarkan penelitian ini penulis menggunakan salah satu model teori dari berbagai macam model teori implementasi kebijakan, yaitu model implementasi kebijakan dari Van Meter Dan Van Horn. Van meter dan van horn menyatakan bahwa ada enam variabel (kelompok variabel) yang harus diperhatikan karena dapat memengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain sebagai berikut:

- a. Tujuan kebijakan dan standar yang jelas, yaitu perincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
- b. Sumber daya (dana atau berbagai insentif yang dapat memfasilitasi keefektifan implementasi)
- c. Kualitas hubungan interorganisasional. Keberhasilan implementasi sering menuntut prosedur dan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan struktur yang lebih tinggi mengontrol agar

implementasi berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan.

- d. Karakteristik lembaga/organisasi pelaksanaan (termasuk Kompetensi dan ukuran agen pelaksana, tingkat control hierarkis pada unit pelaksana terbawah pada saat implementasi, dukungan politik dari eksekutif dan legislative, serta keberkaitan formal dan informal dengan lembaga pembuat kebijakan).
- e. Lingkungan politik, sosial, dan ekonomi (apakah sumber daya ekonomi mencukupi; seberapa besar dan bagaimana kebijakan dapat memengaruhi kondisi sosial ekonomi yang ada; bagaimana tanggapan public tentang kebijakan tersebut; apakah elite mendukung implementasi)
- f. Disposisi/tanggapan atau sikap para pelaksana (termasuk pengetahuan dan pemahaman isi dan tujuan kebijakan, sikap atas kebijakan, serta intensitas sikap)

**Gambar 1. Kerangka Pemikiran**



### **G. Proposisi**

Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Agama no. 24 tahun 2014 tentang pengelolaan penerimaan negara bukan pajak atas biaya nikah dan rujuk di luar kantor urusan agama kecamatan pelaksanaannya akan berjalan dengan baik apabila 4 (empat) dimensi (komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi) berjalan dengan baik.