

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pelayanan publik sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang No.25 tahun 2009, bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan warga negara dalam hal pelayanan baik berupa barang, jasa ataupun pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

Baik pemerintahan pusat maupun daerah memiliki tanggungjawab dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat baik itu dalam bentuk barang, jasa atau pelayanan administratif, pelayanan ini dimaksudkan untuk dapat memenuhi kebutuhan dari masyarakat sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah satu dari sekian banyaknya instansi pemerintah yang berada di bawah Kementerian Agama, KUA memiliki tanggungjawab sebagai pelaksana dari sebagian tugas yang berkaitan dalam bidang agama islam yang dimiliki oleh Kementerian Agama Kota/Kabupaten yang ada di wilayahnya.

Karena sudah menjadi kewajiban bagi instansi pemerintah untuk dapat menjalankan tugas serta fungsinya sebaik mungkin agar masyarakat atau warga negara dapat menerima pelayanan terbaik sesuai dengan kebutuhan

masyarakat, sama halnya dengan instansi pemerintahan yang lain, Kantor Urusan Agama pun berusaha sebaik mungkin dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan memanfaatkan kemampuan serta fasilitas yang tersedia (Mulyana, 2021).

Namun pada tahun 2021, disaat wabah covid-19 masih ada dan berdasarkan assesmen situasi pandemi, persebaran virus ini semakin meningkat di berbagai daerah sehingga pemerintah mengeluarkan kebijakan PPKM darurat, dengan adanya pembatasan kegiatan ini serta karena adanya kekhawatiran terhadap risiko persebaran wabah covid-19, KEMENAG mengeluarkan Surat edaran KEMENAG RI Nomor: P-001/DJ.III/Hk.007/07/2021 tentang Petunjuk Teknis Layanan Nikah Pada Kantor Urusan Agama Kecamatan masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) darurat.

Surat edaran ini berisi tentang petunjuk atau tata cara pelayanan pernikahan pada KUA kecamatan pada saat PPKM darurat yang meliputi ketentuan pelaksanaan pernikahan pada saat terjadinya PPKM darurat di tahun 2021 yang tetap berpedoman pada PMA Nomor 20 tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan.

Kebijakan mengenai petunjuk pelaksanaan pelayanan pernikahan pada saat PPKM darurat ini dibuat untuk mendukung pelayanan pernikahan yang dilakukan oleh KUA agar dapat terus berjalan, walau pun dalam keadaan PPKM darurat dengan tetap pada pelaksanaannya tidak melanggar PPKM darurat dan dengan tujuan untuk mencegah resiko persebaran virus covid pada

saat pelaksanaan akad nikah supaya pegawai KUA dan juga masyarakat dapat terlindungi pada saat pelaksanaan pelayanan yang diberikan oleh KUA.

Surat edaran ini mengatur mengenai tata cara atau petunjuk pelayanan pernikahan yang diantaranya waktu jam kerja dibatasi, hanya 25% dari jumlah karyawan yang dapat kerja di kantor, pendaftaran pernikahan yang hanya bisa dilakukan secara online oleh calon pengantin, menerapkan protokol kesehatan secara ketat, calon pengantin, wali dan saksi yang diharuskan untuk melakukan SWAB antigen 1x24 jam terlebih dahulu sebelum pelaksanaan akad, pada pelaksanaan akad nikah hanya dapat dihadiri oleh 6 orang, tamu undangan pada pernikahan di luar KUA tidak boleh melebihi 20% kapasitas ruangan dan tidak boleh lebih 30 orang, adanya perjanjian kesanggupan untuk mematuhi protokol kesehatan dengan bermaterai jika proses tidak terpenuhi maka pelaksanaan akad nikah dibatalkan (Dirjen Bimas Islam, 2021).

KUA Kecamatan Cinambo merupakan KUA yang letaknya berada di Kota Bandung dari sekian banyaknya KUA yang ada di Kota Bandung, KUA Cinambo sendiri sudah melakukan atau mengaplikasikan pelayanan sesuai dengan Surat Edaran P-001/DJ.III/Hk.007/07/2021 tentang Petunjuk Teknis Layanan Nikah Pada Kantor Urusan Agama Kecamatan masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) darurat dengan tetap berupaya mengoptimalkan pelayanan pernikahan serta tetap menjaga protokol kesehatan agar dapat mencegah dan mengurangi penyebaran covid-19 serta melindungi pegawai dan masyarakat yang melaksanakan dan menerima pelayanan pernikahan.

Setelah peneliti meneliti dan juga mengkaji dari Surat Edaran Nomor: P-001/DJ.III/Hk.007/07/2021 ini yang juga diterapkan di KUA Cinambo pada tahun 2021 peneliti menemukan bahwa masih adanya beberapa kendala dalam pelaksanaannya, karena masih adanya ketentuan-ketentuan yang kurang berjalan dengan baik ketika melaksanakan atau penerapan dari surat edaran tersebut.

Dalam salah satu ketentuan dari Surat Edaran Kemenag RI Nomor: P-001/DJ.III/Hk.007/07/2021 yang mengatur mengenai tata cara pelayanan pernikahan di masa PPKM darurat ini terdapat aturan dimana para calon pengantin diharuskan untuk melakukan pendaftaran pernikahan secara online melalui situs web [simkah.kemenag.go.id](http://simkah.kemenag.go.id), Namun pada pelaksanaannya masih ditemukan adanya masyarakat yang memilih langsung datang ke KUA secara langsung karena kesulitan untuk melaksanakan pendaftaran secara online.

**Tabel 1. 1**

**Pendaftaran Pernikahan Langsung ke KUA Cinambo saat PPKM darurat tahun 2021**

Bulan	Daftar Perniikahan
Juli	6
Agustus	8
September	4
Oktober	3

November	8
Desember	7
Jumlah	36

Sumber: Hasil penelitian 2022

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa setelah KEMENAG mengeluarkan Surat Edaran Kemenag RI Nomor: P-001/DJ.III/Hk.007/07/2021 masih terdapat 36 calon pasangan yang melakukan pendaftaran pernikahan dengan mendaftar secara langsung ke KUA. Padahal dalam petunjuk pelayanan nikah yang sesuai dengan Surat Edaran Kemenag mengenai pelayanan pernikahan di masa PPKM darurat dijelaskan bahwa untuk pendaftaran pernikahan hanya dapat dilakukan secara online melalui situs web [simkah.kemenag.go.id](http://simkah.kemenag.go.id) hal ini dimaksudkan agar mengurangi pelayanan secara tatap muka di masa PPKM darurat.

Maka dari itu pada penelitian yang berjudul **Efektivitas Surat Edaran KEMENAG Tentang Pelayanan Pernikahan Di Masa PPKM Darurat Dalam Meningkatkan Pelayanan Di KUA Kecamatan Cinambo Tahun 2021** ini dipilih oleh peneliti sebagai fokus dan lokus dalam kajian penelitian ini dengan alasan kebaruan, di mana sebelumnya belum ada peneliti yang melakukan penelitian terkait hal ini, ditambah urgensi apakah sudah efektif Surat Edaran yang dikeluarkan oleh kemenag ini dalam mendukung pelayanan Kantor Urusan Agama Kecamatan Cinambo pada tahun 2021. Atas dasar itulah peneliti memutuskan untuk mengangkat tema mengenai Efektivitas Kebijakan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang yang sudah dijelaskan sebelumnya maka peneliti melakukan identifikasi masalah yaitu:

1. Dalam pelaksanaan Surat Edaran tentang pelayanan pernikahan di masa PPKM darurat yang diterapkan di KUA Cinambo ini masih mengalami kendala dalam proses pendaftaran layanan pernikahan yang diharuskan melalui pendaftaran online secara mandiri oleh calon pengantin, karena tidak semua masyarakat mengerti betul mengenai teknologi jadi banyak masyarakat yang lebih memilih datang langsung ke KUA untuk pendaftaran pernikahan.

## **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana ketepatan kebijakan tentang petunjuk teknis pelayanan pernikahan di masa PPKM darurat?
2. Bagaimana ketepatan pelaksanaan layanan pernikahan selama masa PPKM darurat?
3. Bagaimana ketepatan target dari pelaksanaannya Surat Edaran pelayanan pernikahan di masa PPKM darurat?
4. Bagaimana ketepatan lingkungan dari penerapan kebijakan layanan pernikahan di masa PPKM darurat?
5. Bagaimana ketepatan proses penerapan Surat Edaran pelayanan pernikahan di masa PPKM darurat ini?

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

1. Untuk menganalisis seberapa tepat kebijakan petunjuk layanan pernikahan di masa PPKM darurat dalam mengatasi permasalahan pelayanan di masa PPKM darurat.
2. Untuk menganalisis seberapa tepat pelaksanaan pada kebijakan mengenai petunjuk pelayanan pernikahan yang diimplementasikan apakah sudah sesuai atau belum dengan petunjuk pelaksanaan pelayanan nikah di masa PPKM darurat.
3. Untuk menganalisis seberapa tepat target dari kebijakan petunjuk teknis pelayanan pernikahan di masa PPKM darurat dalam mencapai target yang telah ditetapkan.
4. Untuk menganalisis bagaimana ketepatan lingkungan dari petunjuk teknis layanan pernikahan ini.
5. Untuk menganalisis bagaimana ketepatan proses pelayanan pernikahan pada masa PPKM darurat di KUA Cinambo berdasarkan Surat Edaran KEMENAG tentang pelayanan pernikahan di masa PPKM darurat.

#### **E. Manfaat Hasil Penelitian**

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat dan bisa memberikan nilai yang positif baik secara teoritis maupun praktis.

##### **1. Dari Segi Teoritis**

Diharapkan dengan adanya penelitian ini bisa menjelaskan secara teoritis mengenai seberapa efektivitas Surat Edaran KEMENAG tentang pelayanan pernikahan di masa PPKM darurat terhadap pelaksanaan

pernikahan di KUA Kecamatan Cinambo dalam meningkatkan kembali pelayanan yang terjadi pada saat PPKM darurat pada tahun 2021 akibat dari pandemi covid-19, dan diharapkan dapat memberikan wawasan kepada masyarakat mengenai efektivitas surat edaran kemenag ini serta diharapkan bisa menjadi referensi untuk penelitian lainnya yang berhubungan dengan efektivitas Surat Edaran Kemenag RI selanjutnya.

## 2. Dari Segi Praktis

Selain dari manfaat secara teoritis ada juga manfaat secara praktisnya sebagai berikut:

- a. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan sebuah pembelajaran atau edukasi kepada masyarakat mengenai betapa pentingnya mematuhi Surat Edaran Kemenag RI Nomor: P-001/DJ. III/Hk. 007/07/2021 dalam pelaksanaan akad nikah pada saat pandemi Covid-19 pada tahun 2021.
- b. Diharapkan hasil penelitian bisa menjadi pedoman bagi penelitian selanjutnya yang meneliti di bidang yang sama.

## F. Kerangka Pemikiran

Fokus pada penelitian ini merupakan Efektivitas Surat Edaran KEMENAG Tentang Pelayanan Pernikahan Di Masa PPKM Darurat Dalam Meningkatkan Pelayanan Di KUA Kecamatan Cinambo Tahun 2021, yang menggambarkan suatu aktivitas administrasi publik terutama dalam bidang kebijakan publik.

Chander dan Plano (Pasolong, 2019) mendefinisikan administrasi publik sebagai “suatu proses dalam mengkoordinasikan dan mengorganisir sumber

daya serta personel publik agar dapat diformulasikan, diimplementasi dan dikelola keputusan keputusannya dalam kebijakan publik” (Pasolong, 2019).

Chaizi Nasucha (Pasolong, 2019) mendefinisikan kebijakan publik “sebagai suatu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah untuk membuat suatu kebijakan yang dapat diterapkan dalam peraturan hukum dan kebijakan yang sudah dibuat itu dapat dijalankan dengan tujuan yang telah ditetapkan serta dapat menyerap dinamika sosial yang terjadi di dalam masyarakat sehingga dapat dijadikan sebagai acuan dalam perumusan kebijakan agar hubungan sosial yang harmonis dapat tercipta” (Pasolong, 2019).

Sedangkan untuk efektivitas, Handyaningrat menjelaskan bahwa efektivitas yaitu “suatu pengukuran mengenai sejauh mana hasil dari pencapaian atau tujuan dalam mengenai sasaran yang sudah ditentukan sebelumnya, dengan menunjukkan seberapa jauh metode yang digunakan dapat menggapai hasil yang sebelumnya sudah ditentukan” (Anwar, 2020).

Untuk ukuran efektivitas dari kebijakan publik dapat terlihat dari seberapa jauh kebijakan tersebut dapat memecahkan permasalahan yang ada, dengan pelaksanaan yang tepat, sesuai dengan target dan lingkungan nya juga baik lingkungan eksternal maupun internal.

Dengan adanya beberapa penjelasan mengenai efektivitas tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa efektivitas merupakan suatu tolak ukur dari suatu keberhasilan program atau tindakan sesuai dengan tujuan yang ingin diraih, yang sebelumnya sudah ditentukan. Jadi suatu kebijakan dapat dikatakan telah

berjalan secara efektif apabila target yang menjadi sasaran dari program kebijakan tersebut dapat diraih atau tercapai tepat waktu.

Adapun untuk mengetahui sampai mana suatu kebijakan yang sedang dijalankan apakah sudah berjalan secara efektif atau belum, pada penelitian ini menggunakan teori efektivitas kebijakan menurut Riant Nugroho (2012), bahwa untuk mengetahui efektivitas kebijakan dapat dilakukan melalui beberapa dimensi dari efektivitas kebijakan meliputi:

1) Tepat Kebijakan

Tepat kebijakan dinilai dari seberapa jauh suatu kebijakan dapat memecahkan permasalahan yang hendak diselesaikan, apakah kebijakan tersebut sudah memuat hal yang dapat menjadi pemecah permasalahan serta apakah kebijakan tersebut dibuat sesuai dengan karakter dari permasalahan yang akan dipecahkan.

2) Tepat Pelaksanaan

Tepat pelaksanaan mengacu pada seberapa tepat pelaksana dalam menjalankan kebijakan tersebut, menurut Riant Nugroho ada 3 yang lembaga yang bisa menjadi pelaksanaan yaitu pemerintah, kerjasama yang dilakukan antara pemerintah dengan pemerintah, masyarakat/ swasta atau implementasi yang diswastakan.

3) Tepat Target

Ketepatan disini berkenaan dengan seberapa tepat kebijakan yang dibuat dalam mencapai target yang telah ditetapkan sebelumnya, tidak

adanya intervensi dengan kebijakan lain dan tidak bertentangan dengan intervensi dari kebijakan lain dan kesiapan dari target yang akan diintervensi.

#### 4) Tepat Lingkungan

Tepat lingkungan, dalam tepat lingkungan terbagi menjadi lingkungan internal (interaksi perumus dengan pelaksana kebijakan) dan lingkungan eksternal (interaksi antara pelaksana kebijakan dengan publik/masyarakat).

#### 5) Tepat Proses

Dalam tepat proses terdiri dari 3 proses, menurut Nugroho (2012) tepat proses. yakni,

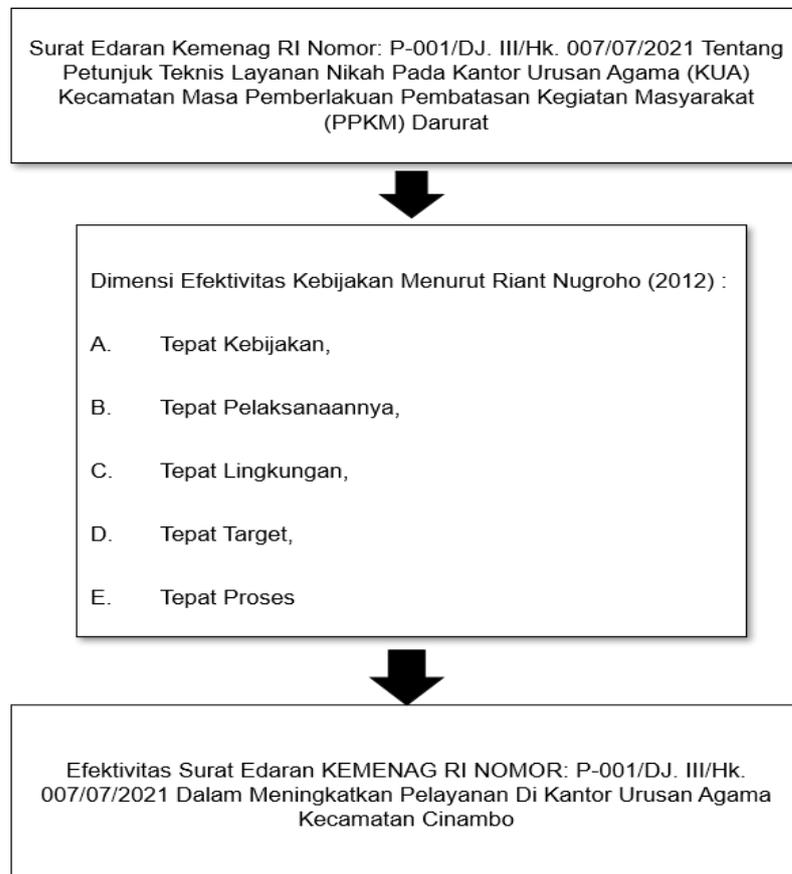
- 1) Policy acceptance, proses publik bisa memahami kebijakan tersebut sebagai aturan dan pemerintah atau pelaksana memahami kebijakan ini sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
- 2) Policy adoption, pada proses ini publik menerima kebijakan tersebut sebagai aturan yang diperukan, sedangkan pemerintah sebagai pelaksana menerima kebijakan tersebut sebagai sebuah tugas yang harus dilaksanakan.
- 3) Strategic readiness, pada proses ini adalah kesiapan dari masyarakat atau publik daam menjalankan kebijakan dan siap menjadi bagian dari kebijakan tersebut sedangkan untuk pemerintah harus siap menjadi pelaksana kebijakan.(Nugroho, 2018).

Dalam penelitian ini menggunakan teori tersebut karena dirasa sesuai dengan permasalahan yang ada di lapangan sehingga peneliti menggunakannya sebagai upaya untuk memecahkan permasalahan yang diteliti pada penelitian ini.

Surat Edaran KEMENAG RI Nomor: P-001/DJ. III/Hk. 007/07/2021 adalah surat edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk menanggapi meningkatnya kasus pandemi pada tahun 2021 yang mengakibatkan pemerintah harus melakukan PPKM darurat, sehingga untuk pelayanan pernikahan yang dilakukan oleh KUA pun harus memenuhi persyaratan PPKM darurat sehingga pemerintah melalui kemenag mengeluarkan Surat Edaran KEMENAG RI Nomor: P-001/DJ. III/Hk. 007/07/2021 dimana surat edaran kemenag ini memuat aturan mengenai petunjuk atau tata cara mengenai pelayanan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan yang dilaksanakan pada saat terjadinya Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM).

Seperti yang telah dijelaskan pada kerangka pemikiran di atas, maka kerangka pemikiran dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 1. 1**  
**Kerangka Pemikiran**



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

### G. Proposisi

Surat Edaran Nomor: P-001/DJ.III/Hk.007/07/2021 dalam meningkatkan pelayanan di Kantor Urusan Agama Cinambo pada tahun 2021 dapat dikatakan baik jika sesuai dengan 5 kriteria yang mengacu pada teori Riant (2012:107), yaitu: Tepat Kebijakan, Tepat Pelaksanaan, Tepat Targe, Tepat Lingkungan, dan Tepat Proses.