

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB III

LANDASAN TEORI IMPLEMENTASI INSTRUKSI DIRJEN BIMAS ISLAM DALAM PENERAPAN SIMKAH DI KUA

A. Pencatatan Pernikahan

Pernikahan adalah sendi keluarga, sedangkan keluarga adalah sendi masyarakat. Prof. Dr. H. A. Mukti Ali ketika menjabat sebagai Menteri Agama RI pernah menyampaikan dalam ceramahnya bahwa kalau orang bertanya bagaimana cara membangun negara yang kuat, maka jawabannya adalah negara yang kuat dibangun dari rumah tangga yang kuat, negara yang adil dibangun dari rumah tangga yang adil, dan negara yang makmur dibangun dari keluarga yang makmur.³²

Pada mulanya syariat Islam tidak mengatur secara konkret tentang adanya pencatatan pernikahan. Ini berbeda dengan ayat muamalat yang dalam situasi tertentu diperintahkan untuk mencatatkannya.³³ Jika dibuka kembali kitab-kitab fiqh 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 terpenuhi syarat dan rukunnya.³⁴

Ada beberapa analisis dalam perspektif fiqh yang dapat dikemukakan mengapa pencatatan perkawinan tidak diberi perhatian yang serius oleh fiqh

³² Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2008), cet. ke-2, h. 2

³³ Ahmad Rofiq, *op.cit.*, h. 91

³⁴ Ahmad Tholabi Kharlie, *Hukum Keluarga Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) cet. ke-1, h. 182

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

walaupun ada ayat yang menganjurkan untuk mencatat segala bentuk transaksi muamalah.³⁵

Pertama, larangan untuk menulis sesuatu selain Al-Qur'an. Akibatnya kultur tulis tidak berkembang dibandingkan dengan kultur hapalan.

Kedua, kelanjutan dari yang pertama, maka mereka sangat mengandalkan hapalan atau ingatan. Agaknya mengingat sebuah peristiwa perkawinan bukanlah sebuah hal yang sulit dilakukan.

Ketiga, tradisi *walimat al-ursy* walaupun dengan seekor kambing merupakan saksi disamping saksi syar'i tentang sebuah perkawinan.

Keempat, ada kesan perkawinan yang berlangsung pada awal Islam belum terjadi antar wilayah negara yang berbeda. Biasanya perkawinan pada masa itu berlangsung dimana calon suami dan calon istri berada dalam suatu wilayah yang sama. Sehingga alat bukti kawin selain saksi belum dibutuhkan. Dengan alasan-alasan ini dapat disimpulkan bahwa pencatatan perkawinan belum dipandang sebagai sesuatu yang sangat penting sekaligus belum dijadikan alat bukti otentik terhadap sebuah perkawinan.

Pencatatan pernikahan diberlakukan hampir diseluruh negara muslim di dunia, meskipun berbeda satu sama lain dalam penekanannya, di Pakistan misalnya, pemerintah telah membuat sebuah aturan yang menyatakan jika

³⁵ Amiur Nuruddin, Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU No. 1/1974 sampai KHI*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), cet. ke-1, h. 120

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

aturan pencatatan pernikahan tidak ditaati secara pasti dikenakan hukuman penjara atau denda. Namun dianggap sah secara agama. Malaysia senada dengan Pakistan tentang aturan pencatatan pernikahan, dan menegaskan bahwa pencatatan hanya merupakan syarat administrasi dan pernikahan tidak tercatat tetap dianggap sah. Di Singapura, sanksi pidana diterapkan pada mereka yang tidak mendaftarkan perkawinan. Negara Maroko juga menuntut pencatatan perkawinan sebagai persyaratan administratif, sebagaimana Pakistan dan Singapura, dan bahkan menjadikan tanda tangan saksi adil (udul) sebagai salah satu syarat sahnya perkawinan. Namun Maroko tidak menetapkan sanksi yang tegas terhadap mereka yang tidak mentaati aturan.³⁶

Perbedaan dalam aturan tersebut jika ditinjau dari perspektif etika hukum internasional seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tentang perlindungan hak-hak asasi manusia, maka aturan tentang keharusan pencatatan pernikahan ini telah selaras dengan apa yang diinginkan oleh Deklarasi tersebut. Pencatatan pernikahan diatur tentunya untuk memberikan manfaat bagi kehidupan manusia dan perlindungan bagi pihak-pihak terkait yang terlibat dalam ikatan pernikahan. Dengan adanya pencatatan, baik pihak suami maupun istri mempunyai bukti yang kuat atas terjadinya pernikahan. Anak yang dilahirkan dari pernikahan yang dicatat pun akan memperoleh perlindungan hukum dengan baik.³⁷

³⁶ Asep Saepudin Jahar dkk, *Hukum Keluarga, Pidana & Bisnis, Kajian Perundang-undangan Indonesia, Fikih dan Hukum Internasional*, (Jakarta: Kencana, 2013), cet. ke-1, h. 28

³⁷ *Ibid*, h. 29

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Di Indonesia, terkait dengan status hukum pencatatan perkawinan merupakan peraturan administratif saja, tidak termasuk sebagai salah satu syarat sahnya perkawinan. Maka dari itu, hal ini justru memberikan ambiguitas dalam pemahaman dan penerapannya. Pencatatan perkawinan yang tidak termasuk syarat sahnya perkawinan melahirkan konsekuensi yuridis bahwa setiap perkawinan yang dilakukan menurut agama yang bersangkutan dapat dianggap sah meski tidak dicatatkan. Karena dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan disebutkan, “perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”. Dan bagi perkawinan yang tidak dicatatkan, maka tidak mempunyai kekuatan hukum.³⁸

Ambiguitas substansi hukum tidak hanya membuat masyarakat menjadi bimbang dengan aturan yang ada tetapi juga menjadikan hukum tidak berjalan secara efektif. Berdasarkan penjelasan Pasal 2 ayat (2) menurut Bagir Manan, pencatatan kelahiran, pencatatan kematian, demikian pula pencatatan perkawinan sekedar dipandang sebagai peristiwa penting, bukan peristiwa suatu hukum. Gunung meletus dan tsunami adalah peristiwa penting, tetapi bukan peristiwa hukum, begitu pula dengan pesta perkawinan adalah peristiwa penting tetapi bukan peristiwa hukum. Menurutny hal ini tidak lazim dalam menentukan hubungan hukum dan bahkan menjadi sumber kegaduhan mengenai perkawinan yang dicatat dan tidak dicatat atau karena tidak dipenuhi berbagai syarat lain, karena setiap hubungan hukum yang dilakukan sesuai

³⁸ Neng Djubaidah, *op. cit*, h. 216

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

syarat-syarat hukum akan melahirkan hubungan dan akibat hukum yang sah. Berdasarkan hal ini, tidak aneh jika di Indonesia masih banyak didapati kasus-kasus perkawinan yang tidak dicatatkan dipejabat resmi.³⁹

1. Sejarah Pencatatan Nikah

Pencatatan nikah di Indonesia tampaknya di mulai pada zaman penjajahan Belanda. Kala itu Snouck Hurgronje pada tahun 1891 melihat praktik perkawinan yang dilakukan umat Islam. Menurut Hourgrnje, kebiasaan umat Islam saat itu (terutama di daerah Betawi) adalah menikah di depan guru dan beberapa saksi, tetapi tidak dilaporkan kepada catatan sipil, sehingga menurut dia mustahil untuk mengharapkan adanya akibat hukum dari perkawinan itu. Dan biasanya, yang menjadi korban dalam perkawinan seperti ini adalah para istri atau anak-anak mereka yang lahir setelah kontrak itu dilakukan. Posisi rentan perempuan ini akan semakin nyata bila dihadapkan pada kondisi bahwa perceraian terjadi karena adanya pernyataan kemauan oleh pihak suami. Fakta ini pula yang menunjukkan bahwa pencatatan perkawinan telah menjadi perhatian cukup penting oleh pemerintahan Kolonial Belanda kala itu.⁴⁰ Pencatatan perkawinan di Indonesia juga tidak terlepas dari pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam.

2. Dasar Hukum Pencatatan Nikah

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan adalah salah satu dasar hukum pencatatan perkawinan di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan

³⁹ Ahmad Tholabi Kharlie, *op. cit*, h. 191.

⁴⁰ Ahmad Tholabi Kharlie, *op. cit*, h. 185.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dalam pasal 2 ayat (1) undang-undang ini bahwa, “perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”, ayat (2) tiap-tiap perkawinan wajib dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴¹ Kemudian ditambahkan lagi dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 5 ayat (1) disebutkan, “agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat”.

3. Prosedur Pencatatan Nikah

Untuk memenuhi tuntutan pencatatan pernikahan sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang dan Kompilasi Hukum Islam, maka adapun prosedur pencatatan nikah adalah sebagai berikut :⁴²

- a. Bagi seseorang yang bermaksud melangsungkan perkawinan, terlebih dahulu memberitahukan kehendaknya kepada pegawai pencatat nikah. Pemberitahuan ini boleh dilakukan oleh orang tua atau walinya.
- b. Pegawai Pencatat Nikah setelah menerima laporan tersebut segera meneliti syarat-syarat perkawinan apakah telah terpenuhi atau belum, apakah ada halangan kawin menurut agama dan undang-undang, demikian surat-surat yang dijadikan syarat administrasi sudah terpenuhi atau belum. Jika belum cukup syarat-syarat yang diperlukan, maka Pegawai Pencatat Nikah segera memberitahukan kepada yang bersangkutan untuk segera dipenuhi, kecuali dalam hal terdapat halangan kawin menurut agama dan undang-undang,

⁴¹ Hertina, Asril, *Hukum Keluarga Islam Asia Tenggara*, (Pekanbaru: Suska Press, 2014), cet. ke-1, h. 43

⁴² Amiur Nuruddin, Azhari Akmal Tarigan, *op.cit*, h. 124

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

maka Pegawai Pencatat Nikah harus menolaknya. Adapun syarat-syarat yang dimaksud ialah :

- 1) Fotocopy KTP
 - 2) Fotocopy KK
 - 3) NA dari Kelurahan atau Desa
 - 4) Surat izin dari atasan bagi TNI dan Polri
 - 5) Pas foto ukuran 2x3 sebanyak 6 lembar dan 4x6 2 lembar
 - 6) Rekomendasi (surat pengantar) dari KUA bagi yang nikah di luar kecamatan, kabupaten atau provinsi dengan membawa pas foto 3x4 sebanyak 2 lembar
 - 7) Administrasi nikah.⁴³
- c. Jika syarat-syarat nikah telah memenuhi ketentuan yang telah diatur oleh peraturan yang berlaku, maka Pegawai Pencatat Nikah membuat pengumuman tentang pemberitahuan yang bisa dibaca khalayak ramai. Pengumuman yang serupa juga harus ditempelkan pada Kantor Pegawai Pencatat Nikah yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman masing-masing calon pengantin atau mempelai jika mereka berlainan tempat tinggal.
- d. Perkawinan baru dapat dilaksanakan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman tersebut ditempelkan. Ketentuan ini dimaksud untuk memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang menurut pendapatnya perkawinan tersebut tidak dapat dilaksanakan karena ada halangan

⁴³ Amiur Nuruddin, Azhari Akmal Tarigan, *op.cit*, h. 125

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

menurut agama dan undang-undang atau tidak memenuhi syarat-syarat yang diperlukan oleh peraturan perundangan yang berlaku.

- e. Perkawinan harus dilaksanakan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Perkawinan harus dihadiri oleh saksi dan dihadiri pula oleh Pegawai Pencatat Nikah. Bagi mereka yang melangsungkan perkawinan menurut Islam, akad nikahnya dilaksanakan oleh wali nikah atau orang yang mewakilinya.
- f. Sesaat sesudah berlangsungnya pernikahan tersebut, maka kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang disiapkan oleh Pegawai Pencatat Nikah, seterusnya diikuti pula oleh saksi-saksi, wali nikah, dan pegawai pencatatan yang bertugas untuk mencatat perkawinan tersebut.
- g. Dengan selesainya penandatanganan akta perkawinan tersebut, maka perkawinan yang telah dilaksanakan itu telah dianggap sah dan telah tercatat secara resmi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Akta perkawinan adalah sebuah daftar besar yang memuat identitas kedua mempelai, orang tua atau walinya atau juga wakilnya. Juga memuat tanda-tanda surat yang diperlukan, seperti izin kawin, dispensasi kawin, izin poligami, izin Panglima TNI/ Menteri HANKAM bagi anggota TNI dan Kapolri bagi anggota Polri.
- h. Kepada suami dan istri yang telah melangsungkan perkawinan diberikan kutipan akta nikah yang berbentuk buku dan disebut “Buku Nikah”. Kutipan akta perkawinan inilah yang menjadi bukti autentik bagi kedua suami istri. Apabila pencatatan sudah selesai, maka petugas pencatat nikah

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

segera menyerahkan kutipan akta nikah yang disebut buku nikah kepada pria dan juga untuk mempelai wanita. Harus diteliti dengan seksama apakah buku itu telah diisi atau ditulis sesuai dengan identitas yang benar, telah dipasang pas foto kedua mempelai dan sudah ditanda tangani oleh yang berwenang.⁴⁴

Dalam buku akta nikah dimuat perjanjian *ta'lik* yang biasanya materi *ta'lik* talak itu diucapkan oleh mempelai pria sesaat akad nikah dilaksanakan. Perjanjian *ta'lik* talak ini mempunyai tujuan untuk melindungi kaum wanita (istri) dari perlakuan pihak suami. Apabila perjanjian *ta'lik* talak itu dilanggar oleh pihak suami, maka pihak istri diberi wewenang untuk menggugat cerai kepada Pengadilan Agama. Agar perjanjian *ta'lik* talak mempunyai dasar hukum yang kuat, maka setelah pihak mempelai pria mengucapkan *ta'lik* talak itu petugas pencatat pernikahan segera meminta tanda tangan mempelai pria untuk dibubuhkan pada lemabr perjanjian *ta'li k* talak itu. *Ta'lik* talak yang tidak ada tanda tangan mempelai pria dianggap tidak sah dan karenanya dianggap tidak pernah mengucapkannya.⁴⁵

B. Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/369 Tahun 2013

Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas sumber daya manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu

⁴⁴ Amiur Nuruddin, Azhari Akmal Tarigan, *op.cit*, h. 126

⁴⁵ Abdul Manan, *op.cit*, h. 17

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pengetahuan dan teknologi serta harus dapat memperhatikan tantangan perkembangan global.⁴⁶

Pada Tahun 2006, setelah Bimas Islam berpisah dengan Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah, tekad mewujudkan pelayanan administrasi berbasis teknologi semakin menguat. Sebelumnya memang telah lahir SIMBIHAJ (Sistem Informasi Manajemen Bimas Islam dan Haji), SINR (Sistem Informasi Nikah Rujuk) dan SIKUA, dan Akhirnya SIMKAH. dan SIMKAH disini yang akhirnya mendapat perhatian serius dari Bimas Islam terutama dalam pemoderenan pencatatan nikah yang berbasis IT dan sejalan dengan sistem pengelolaan perkantoran yang bersifat konvensional di tuntut sesegera mungkin beralih ke era digital. Hal ini seiring dengan berkembangnya teknologi yang di sertai dengan tuntutan pelayanan yang efektif dan efisien. Maka pada Tahun 2013 diturunkanlah aturan Instruksi Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/369 Tahun 2013 Tentang Penerapan Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH) pada KUA Kecamatan.⁴⁷

Bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan yang diarahkan untuk meningkatkan kinerja pelayanan KUA, diperlukan adanya perangkat teknologi informasi pada KUA Kecamatan yang mudah diakses oleh lapisan masyarakat.

⁴⁶ A. Syamsu Alam, 2012, Analisa Kebijakan Publik Kebijakan Sosial di Perkotaan Sebagai Sebuah Kajian Implementatif, Jurnal Kebijakan Publik, Vol 1, No 3, Diunduh dari: <http://www.google.com/search?q=jurnal+kebijakan+publik+client=ucweb-b&channel=sb>, Pada 15 Juni 2017

⁴⁷ Aturan Intruksi Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam No. DJ. II/369 Tahun 2013.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kemudian berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud di atas perlu adanya penetapan hukum sebagai landasan penerapan teknologi informasi pada KUA Kecamatan melalui surat keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam tentang penerapan Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH) pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan yaitu:⁴⁸

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.
2. Keputusan Menteri Agama Nomor 168 Tahun 2000 tentang pedoman perbaikan pelayanan masyarakat di lingkungan Departemen Agama.
3. Keputusan Menteri Agama Nomor 117 Tahun 2007 tentang pedoman penilaian kinerja unit pelayanan masyarakat di lingkungan Departemen Agama.
4. Peraturan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan tata kerja Kementerian Agama.
5. Keputusan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2012 tentang organisasi dan tata kerja kantor wilayah Kementerian Agama Provinsi dan kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.
6. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 38 Tahun 2012 tentang pedoman penilaian kinerja unit pelayanan publik.
7. Peraturan Menteri Agama Nomor 39 Tahun 2012 tentang Organisasi dan tata kerja KUA.
8. Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2000 tentang pedoman perbaikan pelayanan masyarakat di lingkungan Departemen Agama.

⁴⁸ Kementerian Agama Republik Indonesia, Surat Keputusan Instruksi Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam Tentang Penerapan SIMKAH di KUA Kecamatan, Tahun 2013

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

9. Instruksi Menteri Agama Nomor 2 Tahun 2004 tentang peningkatan pelayanan pernikahan pada Kantor Urusan Agama Kecamatan.
10. Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/231 Tahun 2013 tentang pedoman penilaian Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Teladan.

Berdasarkan pertimbangan landasan hukum yang disebutkan diatas maka Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam memutuskan dan menetapkan tentang penerapan sistem informasi manajemen nikah (SIMKAH) pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan:⁴⁹

1. Penerapan SIMKAH pada KUA Kecamatan merupakan suatu tuntutan yang mesti dilakukan pada era globalisasi dan transformasi saat ini dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.
2. Pelayanan yang mudah dan murah sabagai lembaga pemerintah dalam mengayomi masyarakat mengharuskan adanya upaya perubahan paradigma agar semua layanan dapat diakses melalui media teknologi informasi.
3. Aplikasi SIMKAH merupakan sarana pencarian data pencatatan nikah pada KUA Kecamatan yang dapat menghasilkan data dan informasi secara elektronik menuju penerapan e-nikah.
4. Keputusan ini berlaku pada tanggal ditetapkan.

⁴⁹ *Ibid*

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

C. Program Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH)

SIMKAH adalah suatu program Sistem Informasi Manajemen Nikah yang merupakan aplikasi komputer berbasis windows yang berguna untuk mengumpulkan data-data nikah dari seluruh Kantor Urusan Agama (KUA) di wilayah Republik Indonesia secara online.

Penyeragaman data diperlukan karena diharapkan data dapat lebih efektif dan efisien sehingga penanganannya lebih mudah apalagi melalui suatu program yang memadai. Diperlukannya *back-up* data adalah upaya untuk penyelamatan data dari berbagai masalah yang dihadapi seperti bencana alam dan sebagainya.

Bagi pengguna dilingkungan KUA yang masih asing dengan teknik internet disediakan cara yang efektif mentransfer data secara manual ke Kantor Kemenag Kabupaten/Kota. Dengan adanya Program SIMKAH, maka Kanwil Kementerian Agama Republik Indonesia dapat seragam (penyeragaman proses administrasi) dan terkini, sehingga bisa secara cepat, akurat dan efisien dianalisa dalam membuat kesimpulan. Program SIMKAH ini dirancang agar dapat digunakan dengan mudah untuk semua golongan baik sebagai pengguna pemula bahkan untuk yang terbiasa dengan komputer.

Perangkat dan cara kerja SIMKAH ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Gardon B. Davis yang mengungkapkan bahwa sistem informasi manajemen adalah istilah yang umum dikenal orang terhadap sistem manusia atau mesin yang terpadu untuk menyajikan informasi guna mendukung fungsi operasi, manajemen dan pengambilan keputusan dalam

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

sebuah organisasi. Sistem ini menggunakan perangkat keras dan perangkat lunak komputer, prosedur pedoman, model manajemen dan keputusan dan sebuah database.

Disamping itu, memudahkan memodifikasi data dan mengembangkan data, baik volume maupun strukturnya. Dengan sistem basis data, berbagai kebutuhan sistem-sistem baru dapat dipenuhi dengan segera tanpa perlu mengubah basis datanya. Sistem database akan mendukung bagi tercapainya efektifitas SIMKAH, karena data-data yang disusun dan disimpan dalam file sistem database adalah data yang benar.

Kemampuan utama dari Program SIMKAH ini adalah mudahnya data dari KUA untuk dikirim ke kantor pusat, Kanwil dan Bimas Islam Melalui Internet sehingga mudah dan efektif. SIMKAH akan terus berkembang, dengan target utama adalah komputerisasi semua pelayanan yang ada di KUA. Selain itu, kemampuan program SIMKAH ini secara garis besar adalah:

- a. Menambah data, mengedit, menghapus data nikah secara mudah.
- b. Mengirim data secara *on-line* (internet) secara mudah tetapi juga bisa secara *off-line* yaitu melalui disket, CD atau flashdisk.
- c. Cara input data yang sederhana namun fleksibel.
- d. Program dapat mengecek nomor porporasi dan nomer seri ganda sehingga mengurangi kesalahan dan pemalsuan.
- e. Program dapat mengecek identitas melalui berbagai kemungkinan.

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

- f. Tersedianya beberapa laporan standar yang dapat dihasilkan, pada masa mendatang dapat dibuat berbagai laporan sesuai dengan yang diinginkan. Laporan lainnya dapat dibuat sesuai dengan keinginan lewat transfer ke excel.
- g. Hanya pemakaian program yang diijinkan yang bisa mengoperasikan.
- h. *Backup* data terkompres, sehingga data yang besar dapat disimpan dalam media penyimpanan yang jauh lebih kecil.
- i. Pengiriman data dari KUA ke Kantor Kemenag, Kanwil dan Bimas Islam dapat dilakukan dengan sekali kirim melalui jaringan internet.
- j. *Update* SIMKAH dapat dilakukan secara *off-line* dan *on-line*.
- k. Disediakan program analisa data yang dapat dilakukan berdasar berbagai kemungkinan.⁵⁰

SIMKAH sebagai bentuk pelayanan publik di bidang perkawinan.

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Salah satu kebutuhan yang juga berpengaruh adalah kebutuhan administratif mengenai pernikahan yang telah diatur baik secara agama maupun hukum positif negara Indonesia. pada saat ini salah satu cara meningkatkan pelayanan kepada masyarakat adalah dengan adanya sistem informasi. Sistem informasi yang baik merupakan hal yang mutlak harus

⁵⁰ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Buku Panduan SIMKAH, (Manual Book)*, cet. ke-1, h. 5-6

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dimiliki oleh sebuah instansi yang secara tidak langsung menuntut setiap instansi dapat beroperasi lebih efektif, efisien, terkendali dan salah satu cara untuk memperbaiki pelayanannya. Penggunaan teknologi informasi melalui sistem informasi bukan saja akan meningkatkan kualitas serta kecepatan informasi yang dihasilkan bagi manajemen akan tetapi dengan teknologi informasi yang sesuai akan dapat menciptakan suatu sistem informasi manajemen yang mampu meningkatkan integrasi dibidang informasi dan operasi diantara berbagai pihak yang ada disuatu organisasi baik organisasi lokal maupun organisasi global. Begitu pula sistem informasi dalam pencatatan nikah.⁵¹

Pada tahun 2013 diturunkanlah aturan Instruksi Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam No DJ.II/369 Tahun 2013 Tentang Penerapan Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH) pada Kantor Urusan Agama. SIMKAH ini merupakan inovasi terbaru dalam mengoptimalkan kinerja Kantor Urusan Agama dalam menangani pernikahan, baik pernikahan dini maupun pernikahan kedua serta pemberitahuan dan pengumuman kehendak nikah secara luas dan rekomendasi pindah nikah dengan memanfaatkan fungsi dari internet. Ada beberapa manfaat dari SIMKAH yang dapat dirasakan antara lain: SIMKAH dapat membangun infrastruktur *database* dengan memanfaatkan teknologi yang dapat mengakomodasi kebutuhan manajemen, membangun infrastruktur jaringan yang terintegrasi antara Kantor Urusan Agama sampai kantor pusat dan SIMKAH membantu dalam pendaftaran nikah

⁵¹ Kementerian Agama Republik Indonesia, Buku Panduan Program SIMKAH (Manual Book), cet, ke-1, h. 2

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

sehingga jelas grafik tingkat terjadinya pernikahan di suatu daerah, memberikan informasi kepada masyarakat untuk memudahkan dalam hal pelayanan nikah sehingga kemungkinan nikah yang tidak dicatatkan dapat ditekan atau diminimalisir serta memudahkan Kantor Urusan Agama dalam memberikan informasi kepada masyarakat lebih lengkap, cepat, dan akurat tentang data nikah melalui internet secara online.

SIMKAH sendiri merupakan suatu program yang pengoperasiannya tentu menggunakan langkah-langkah yang perlu dipelajari dan berbeda dengan cara manual ketika melakukan kegiatan pendaftaran nikah. SIMKAH ini mempunyai beberapa fitur aplikasi untuk melengkapi fungsinya, yaitu: Data master (meliputi tempat KUA, petugas dan juga password ID), rekap (meliputi data berupa jumlah bilangan peristiwa pernikahan pertahun dan melihat rekap peristiwa pernikahan KUA-KUA seluruh Indonesia), grafik (meliputi gambaran grafik pertahun peristiwa pernikahan), detail (meliputi daftar pernikahan mulai dari no. register, nama calon pengantin, tanggal dan tempat pernikahan), entry data yang meliputi pengisian berkas-berkas peristiwa pernikahan atau akta cerai.

D. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi diartikan di dalam KBBI yaitu pelaksanaan atau penerapan,⁵² dan sedangkan menurut Van Mater dan Van Horn mendivinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang

⁵² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kamus versi online/during, diakses 15 Juni 2017 dari <http://kbbi.web.id/implementasi>, pukul 15.53

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan⁵³. Sedangkan menurut William dan Jones sebagaimana dikutip oleh Nawawi, masalah yang paling penting dalam implementasi kebijakan adalah memindahkan suatu keputusan ke dalam kegiatan atau pengoperasian dengan cara tertentu.

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan kedalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan.⁵⁴

Merujuk kepada beberapa pendekatan dalam kebijakan publik, maka muncul pertanyaan sensitif yang perlu dijawab. Nilai (atau kriteria serta standar) apakah yang mempengaruhi para pembuat keputusan (decision makers) dalam menentukan keputusan yang akan mereka tetapkan untuk menjadi kebijakan. Tidak ada yang dapat memastikan nilai mana yang digunakan oleh para decision makers dalam menentukan keputusan. Tapi tentu saja kita tidak pernah berharap bahwa para pembuat keputusan membuat keputusan hanya didasarkan nilai coba-coba atau keberuntungan semata.⁵⁵

Suatu kebijakan akan dapat di implementasikan jika memenuhi karakteristik kebijakan, yaitu sebagai berikut.

- 1) Kejelasan isi kebijakan.

⁵³ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta 2016), cet. ke-1, h.

⁵⁴ *Ibid*, h. 126

⁵⁵ *Ibid*, h. 61

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sebuah kebijakan yang jelas dan terperinci isinya akan mudah di implementasikan karena implemenator mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahinya distorsi dalam implemntasi kebijakan.

2) Dukungan teoritis.

Suatu kebijakan yang berorientasi pada teoritis memiliki sifat lebih kemapanan karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu diperlukan modifikasi teori yang bersangkutan sesuai dengan tuntutan tau harapan lingkungannya.

3) Alokasi sumber daya financial.

Setiap program memerlukan sumber daya manusia untuk melakukan pekerjaan yang bersifat administrasi dan teknis, serta memonitor dan mengevaluasi program, yang semua memerlukan pembiayaan, dan metode untuk mencapai program tersebut.

4) Keterikatan dan dukungan berbagai institusi.

Program sering mengalami kegagalan disebabkan kurangnya koordinasi antar instansi yang terlibat dalam implemntasi program kebijakan.

5) Adanya komitmen aparat.

Dalam implemntasi kebijakan, tinggi dan rendahnya komitmen merupakan salah satu variable yang menentukan tingkat tercapainya program kebijakan.

6) Akses kelompok-kelompok kepentingan.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Suatu program kebijakan yang memberikan peluang kelompok kepentingan yang ada pada masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan dari program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program kebijakan yang dilaksanakan di daerahnya.

Untuk dapat mewujudkan suatu tujuan yang ditetapkan, maka kebijakan publik itu perlu diimplementasikan. Sebab yang dikatakan Udoji (Wahab) mengatakan bahwa pelaksanaan kebijaksanaan adalah yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada formulasi kebijakan. Kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi kalau tidak diimplementasikan.⁵⁶

Masmanian dan Sabatier sebagaimana dikutip oleh Joko Widodo makna implementasi mengatakan bahwa⁵⁷: “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadiannya”.

Definisi ini menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak implementasi baik yang diharapkan

⁵⁶ *Ibid*, h. 130

⁵⁷ Joko Widodo, *Good Governance Tela'ah dari Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*, (Surabaya :Insan Cendekia, 2001), cet. ke-1, h. 159

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

(*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended*) dari suatu program. Menurut Jones sebagaimana dikutip (Joko Widodo) mengimplementasikan kebijakan publik sebagai “*getting the job done and doing it*”. Pelaksanaannya menurut Jones menuntut adanya syarat antara lain, adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasional, yang mana hal ini sering disebut dengan *resources*.

Yang dimaksud dengan implementasi kebijakan disini yaitu mengimplementasi keputusan yang dikeluarkan oleh Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat islam Nomor DJ.II/369 Tahun 2013 tentang penerapan SIMKAH di KUA. Dalam skripsi ini peneliti membahas tentang implementasi kebijakan tentang penerapan SIMKAH di KUA Kecamatan Panyabungan Utara.

Dalam mengkaji studi implementasi ada beberapa model implementasi yang dapat digunakan sebagai acuan, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Model Grindle.

Implementasi adalah suatu kebijakan, menurut Grindle dalam Samudra Wibawa sangat ditentukan oleh isi kebijakan (*content of public*) dan konteks kebijakan (*context of policy*). Menurutny keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur Dari proses pencapaian outcomes (yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih).⁵⁸ Grindle mencermati implementasi kebijakan dari sisi pengaruh lingkungan. Ide dasarnya adalah paska ketika kebijakan ditransformasikan menjadi

⁵⁸ Leo Agustino, *op.cit*, h. 142

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

program aksi, akan tetapi pelaksanaannya tidak berjalan sebagaimana yang direncanakan, dan sangat tergantung kepada isi dan konteks kebijakannya.

1. Isi kebijakan, mencakup sebagai berikut :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. Siapa pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

2. Konteks kebijakan, mencakup sebagai berikut:

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.⁵⁹

Ide dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya dan dana operasional telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilaksanakan.

Tetapi ini tidak berjalan mulus, tergantung pada implementasi dari program itu yang dapat dilihat pada isi dan konteks kebijakannya, didalam menformulasikan suatu kebijakan hendaknya diminimalisir terjadinya banyak kepentingan yang berbeda yang dipengaruhinya. Dengan demikian dalam proses implementasi akan semakin lebih baik. Manfaat dari suatu kebijakan yang dapat diminati secara realistis oleh suatu kelompok sasaran akan

⁵⁹ Leo Agustino, *op.cit*, h. 155

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

memperoleh dukungan yang kuat dalam proses implementasinya, daripada suatu kebijakan yang memberi manfaat yang kecil kepada kelompok sasaran. Sebagai contoh kebijakan tentang memberikan pelayanan yang mudah dan juga memudahkan KUA di seluruh Indonesia untuk mengirimkan data nikah rujuk melalui SIMKAH secara online berdasarkan Instruksi Jendral Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/369 Tahun 2013 tentang penerapan SIMKAH di KUA Kecamatan dan begitu juga dengan KUA Kecamatan Panyabungan Utara.

2. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier.

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Samudra Wibawa melihat implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variable, yaitu: 1). Karakteristik masalah. 2). Struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan, dan 3). Faktor-faktor di luar peraturan kebijakan dan faktor-faktor sikap eksternal.

Kemudian dukungan publik juga faktor mempengaruhi berjalan atau tidaknya sebuah kebijakan, hakikat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu. Karena untuk mendorong suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses kebijakan publik di lapangan.⁶⁰

Pemikiran Sabatier dan Mazmanian ini berkesan menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa

⁶⁰ Leo Agustino, *op.cit*, h. 150

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis). Oleh karena itu model ini disebut sebagai model *top down*. Dengan pendekatan semacam ini sudah seharusnya tujuan dan sasaran yang akan dituju hendaknya dituangkan dalam program maupun proyek yang jelas, dan mudah dipahami sehingga para birokrat akan mudah untuk memahaminya kemana arah tujuan atau sasaran yang hendak dituju.

3. Model George C. Edwards III

Menurut George C. Edwards III (dalam Subarsono, 2005:90), mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni⁶¹ :

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Komunikasi memegang peranan yang sangat penting dalam proses implementasi, semua pelaksana sudah seharusnya memahami dan mendukung apa yang menjadi tujuan kebijakan. Dalam mengatur bawahannya atau implementor mempunyai pemahaman dan dukungan terhadap tujuan dari organisasi. Dan fungsi dari komunikasi sebagai contoh yaitu, bertindak mengontrol perilaku anggota dan

⁶¹ Leo Agustino, *op.cit.*,h. 136

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

memperkuat motivasi dengan klarifikasi pada pekerja apa yang harus dikerjakan.⁶²

b. Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Telah menjadi kesepakatan para ahli, bahwa sumber daya manusia merupakan aset penting, bahkan dianggap paling penting dari sumber daya yang lain, dalam setiap usaha memajukan suatu masyarakat atau bangsa. Namun dalam kenyataannya, sumber daya manusia baru menjadi aset penting dan berharga, apabila SDM tersebut mempunyai kualitas yang tinggi.⁶³

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

⁶² Wibowo, *Perilaku Dalam Organisasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), edisi 1. cet. ke-1, h. 242

⁶³ Muhammad Tholhah Hasan, *Islam & Masalah Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Lantabora Press, 2004), cet. ke-3, h. 67

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

d. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut Donald van Matter dan Carl van Horn bahwa hal yang terakhir dan yang paling penting dalam mengimplementasikan kebijakan publik yaitu, sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.⁶⁴

Dari berbagai model-model implementasi yang telah dijelaskan di atas dan dengan melihat substansi kebijakan dalam penyelenggaraan pencatatan nikah rujuk secara online di KUA Kecamatan Panyabungan Utara sesuai dengan Instruksi Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/369 Tahun

⁶⁴ Leo Agustino, *op.cit*, h. 136

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2013. Maka penulis tidak memusatkan pada salah satu model akan tetapi dengan mengambil beberapa faktor yang dianggap relevan berpengaruh terhadap proses implementasi SIMKAH tersebut. Adapun beberapa faktor yang dianggap penulis berpengaruh, antara lain :

- 1) Biaya Operasional (diadopsi Grindle)
- 2) Dukungan publik (diadopsi dari Masmanian & Sabatier)
- 3) Sumber daya (diadopsi dari George C. Edward III)

Adapun alasan penulis menggunakan indikator/variabel yang berpengaruh terhadap implementasi Instruksi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/369 Tahun 2013 adalah sebagai berikut :

1. Koordinasi

Koordinasi adalah sebagai suatu kebijakan yang banyak melibatkan banyak aktor di dalamnya, keterpaduan dan pengendalian kebijakan dilakukan untuk mengorganisasikan pihak-pihak yang terlibat melalui koordinasi sehingga pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan menjadi selaras dan terpadu. Rangkaian tindakan tersebut dilakukan dengan maksud memadukan perbedaan kepentingan, mengorganisasikan dan menyamakan tindakan dalam kebijakan ini.

2. Dukungan Publik

Dukungan publik juga faktor mempengaruhi berjalan atau tidaknya sebuah kebijakan, hakikat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu. Karena untuk mendorong suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses kebijakan publik di lapangan.

3. Sumber daya.

Suatu kebijakan dalam implementasinya tidak akan mencapai hasil atau tujuan tanpa didukung oleh sumber daya. Dengan demikian implementasi suatu kebijakan akan berhasil dan dapat dilaksanakan dengan baik apabila tersedia sumber daya yang dibutuhkan. Sumber daya tersebut bisa berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial atau sarana pra sarana. Ketersediaan sumber daya finansial atau sarana prasarana yang mencukupi akan mendukung suatu keberhasilan kebijakan dan juga ketersediaan sumber daya manusia yang memadai dan dapat diandalkan akan sangat menentukan keberhasilan program. Hal ini terjadi karena sumber daya manusia merupakan unsur pelaksana dari kebijakan baik berupa, perencanaan, pelaksanaan, pengarahannya, pengendalian maupun penegakkan terhadap kebijakan penyelenggara dalam menerapkan SIMKAH di Kecamatan Panyabungan Utara. Sumber daya manusia dapat diukur dari jumlah personil yang disertai tugas dalam pelaksanaan kebijakan.