

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Organisasi Pemerintah Daerah adalah institusi yang menjalankan fungsi pemerintahan dengan legitimasi yang bersumber dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan perlu diimbangi dengan kinerja yang optimal agar pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan memberikan dampak langsung kepada masyarakat (Synta & Nurhazana, 2022). Organisasi pemerintah daerah dapat menjadi lebih adaptif, sehingga mampu menyesuaikan diri dengan perubahan situasi. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat (Sawir, 2020).

Pemerintah Kota Batam, memiliki tanggung jawab besar dalam memberikan pelayanan publik terbaik kepada masyarakat. Efektivitas kinerja aparatur pemerintah menjadi kunci dalam memastikan bahwa program-program yang dijalankan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Salah satu aspek penting dalam menilai efektivitas adalah sejauh mana kebijakan yang diterapkan mampu memberikan dampak nyata bagi masyarakat. Dalam konteks ini, efektivitas sebuah program pemerintahan tidak hanya diukur dari proses pelaksanaannya, tetapi juga dari hasil yang dicapai, yakni apakah tujuan yang diharapkan dapat terpenuhi secara optimal.

Menurut Mardiasmo (2017), efektivitas diartikan sebagai tingkat keberhasilan sebuah organisasi dalam mencapai tujuannya. Ketika suatu organisasi dapat meraih tujuan yang telah ditetapkan, maka organisasi tersebut dinilai efektif. Indikator efektivitas berfungsi sebagai pengukur dampak atau hasil (outcome) dari keluaran (output) program dalam mencapai tujuan program tersebut. Semakin besar kontribusi dari output terhadap tercapainya tujuan atau sasaran yang telah ditentukan, maka semakin efektif proses kerja unit organisasi tersebut (Synta & Nurhazana, 2022). Sebuah usaha atau kegiatan dianggap efektif apabila berhasil mencapai tujuan yang telah ditentukan. Efektivitas memiliki peran penting dalam setiap organisasi, termasuk dalam konteks pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur sipil negara (Aris et al., 2021). Efektivitas pencapaian tujuan organisasi ditingkatkan melalui penyusunan unit, pengelompokan aktivitas, dan kriteria organisasi (Hamim & Suryandartiwi, 2022).

Pemberian insentif kepada tokoh agama di Indonesia adalah salah satu langkah yang diambil pemerintah untuk menghargai peran mereka dalam menjaga stabilitas sosial dan mengembangkan moralitas masyarakat. Insentif merupakan suatu penghargaan dalam bentuk uang atau yang lainnya yang diberikan oleh pimpinan suatu organisasi kepada karyawannya agar mereka bekerja dengan motivasi yang tinggi dan prestasi dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi (Alan, 2019). Insentif ini bertujuan sebagai dukungan dan penghargaan, dengan harapan dapat meningkatkan motivasi tokoh agama dalam melaksanakan tugas keagamaan mereka. Peraturan Daerah (Perda) tentang pemberian insentif kepada tokoh agama di Indonesia merupakan bentuk desentralisasi kewenangan yang diberikan kepada

masing-masing daerah. Sejak diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah diberi kebebasan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan, termasuk dalam hal kesejahteraan sosial dan pengembangan keagamaan.

Pemerintah Kota Batam, melalui Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Sekretariat Daerah Kota Batam menunjukkan komitmennya dalam menghargai peran dan fungsi tokoh agama, seperti Ikatan Persaudaraan Imam Masjid (IPIM), Persatuan Muballigh Batam (PMB), Badan Musyawarah Guru Al-Quran (BMGQ), dan Pendeta Kota Batam. Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) merupakan unit kerja dalam lingkungan Sekretariat Daerah yang berkedudukan di bawah Asisten Satu Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat pada Sekretariat Daerah Kota Batam.

Komitmen ini diwujudkan dengan pemberian insentif secara rutin kepada tokoh agama setiap 3 (tiga) bulan sekali dengan nominal 3.000.000 setelah menandatangani amprah. Pemberian insentif ini merupakan salah satu kebijakan yang strategis dan sudah dilakukan selama 14 tahun sejak dianggarkan pada tahun 2009 hingga sekarang (Media Center Pemko Batam, 2024). Program ini hanya diterapkan di Kota Batam, dan belum ada di wilayah lain di Provinsi Kepulauan Riau (Kepri). Insentif ini merupakan bentuk dukungan kepada tokoh agama atas peran dan fungsi mereka, dengan tujuan untuk memberikan motivasi dan mendorong peningkatan produktivitas dalam menjalankan peran keagamaan di masyarakat (Noor, 2024)

Pada awal pelaksanaannya, insentif yang diberikan hanya sebesar Rp. 150.000 per bulan, namun saat ini di tahun 2024 meningkat menjadi Rp. 1.000.000 per bulan dipotong pajak sebagaimana yang berlaku saat ini. Kebijakan ini telah

diterapkan sejak tahun 2009, dan diatur dalam Keputusan Wali Kota Batam No. 138 Tahun 2017 tentang Tahapan dan Prosedur Pemberian Insentif. Selanjutnya, regulasi tersebut diperbarui dengan Keputusan Wali Kota Batam No. 63 Tahun 2021 yang menyempurnakan prosedur serta menetapkan kriteria baru bagi para penerima insentif. Penerima insentif ini terdiri dari Imam Masjid, Mubaligh, Guru Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPQ), dan Pendeta, yang tersebar di seluruh kecamatan di Kota Batam.

Pemberian insentif ini juga mengacu pada Peraturan Wali Kota Batam No. 59 Tahun 2014 yang kemudian diubah menjadi Peraturan Wali Kota Batam No. 44 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemenuhan Sertifikasi Baca Tulis Quran dan Paham Dasar Agama Bagi Peserta Didik Tingkat Sekolah Dasar dan Menengah pada peraturan tersebut dijelaskan bahwa kebijakan ini bertujuan untuk mengoptimalkan pelaksanaan sertifikasi baca tulis Al-Qur'an dan pemahaman dasar agama sebagai bagian dari upaya Pemerintah Kota Batam dalam mencetak generasi penerus daerah yang berakhlakul karimah dan beriman kepada Tuhan Yang Maha Esa. Dalam rangka mendukung tercapainya tujuan tersebut, pemerintah daerah merasa perlu untuk memfasilitasi proses sertifikasi tersebut melalui pemberian stimulan kepada para pengajar Al-Qur'an dan pengajar agama, yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Ketentuan ini kemudian ditegaskan dalam Pasal 12A ayat (1) yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat memberikan insentif kepada Guru Al-Qur'an, imam masjid, mubaligh, dan pendeta dalam rangka mendukung kebijakan pemenuhan sertifikasi baca tulis Al-Qur'an dan paham dasar agama bagi peserta didik, sesuai dengan kemampuan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sebagai pelaksanaan dari kebijakan tersebut, alur pemberian insentif ini telah diatur dalam Keputusan Wali Kota Batam No. 63 Tahun 2021. Mekanisme atau prosedur pemberian insentif memiliki beberapa tahap, sebagai berikut

1. Tahap Pengajuan

- a) Pengurus Yayasan/Lembaga/Rumah Ibadah mengusulkan nama-nama Guru Al-Qur'an calon penerima insentif kepada Wali Kota Batam melalui Kepala Bagian Kesra Setdako Batam, yang disampaikan oleh pengurus Badan Musyawarah Guru Al-Qur'an (BMGQ) Kecamatan.
- b) Berkas persyaratan yang wajib dilampirkan antara lain fotokopi KTP Guru Al-Qur'an calon penerima insentif Kota Batam, surat keputusan sebagai Guru Al-Qur'an dari Pengurus Yayasan/Lembaga/Rumah Ibadah, fotokopi rekening bank, dan NPWP (jika ada).
- c) BMGQ Kecamatan memverifikasi kelengkapan administrasi dan menyusun daftar rekapitulasi calon penerima untuk disampaikan ke Bagian Kesra.
- d) Bagian Kesra memverifikasi dan mevalidasi data, lalu menyampaikan kepada Wali Kota Batam
- e) Wali Kota Batam menetapkan nama-nama Guru Al-Qur'an penerima insentif, sebagai dasar pencairan insentif.

2. Tahap Pencairan Dana

- a) Pihak Yayasan/Lembaga menyusun dan mengajukan Surat Permohonan Pembayaran (SPP) kepada Wali Kota Batam melalui

Kepala Bagian Kesra yang disampaikan kembali oleh Pengurus BMGQ Kecamatan. Setelah dilakukan verifikasi ulang,

- b) Pengurus BMGQ Kecamatan membuat rekapitulasi daftar nama-nama Guru Al-Quran yang akan menerima insentif dan mengajukan SPP ke Bagian Kesra
- c) Bagian Kesra memverifikasi dan menerbitkan amprah untuk ditandatangani oleh masing-masing Guru Al-Qur'an, yang juga menandatangani kwitansi bermaterai sebagai bentuk pertanggungjawaban.
- d) Dana kemudian ditransfer langsung ke rekening penerima. Mekanisme ini tidak hanya memastikan keteraturan administrasi, tetapi juga menegaskan akuntabilitas dalam pengelolaan dana insentif.

Pemberian insentif ini dilakukan secara rutin dan dimaksudkan sebagai bentuk dukungan pemerintah daerah terhadap peran Guru Al-Qur'an dan tokoh agama lainnya dalam proses pendidikan keagamaan, sekaligus sebagai bentuk penghargaan atas kontribusi mereka dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang keagamaan. Penerima insentif ini tersebar di 12 kecamatan yang ada di Kota Batam yaitu Kecamatan Nongsa, Batam Kota, Batu Aji, Batu Ampar, Belakang Padang, Bengkong, Bulang, Galang, Lubuk Baja, Sagulung, Sei beduk, dan Sekupang.

Pendidikan merupakan aspek penting yang mendapat perhatian besar dari masyarakat, sehingga pemerintah terus berupaya meningkatkan kualitas pendidikan dengan tujuan menghasilkan lulusan yang sesuai dengan harapan masyarakat serta

memiliki kepribadian, akhlak, intelektual, dan kualifikasi yang baik (Abdurrahman & Ilhami, 2024). Salah satunya pendidikan agama yang memiliki peran yang sangat penting dalam membentuk karakter dan moral generasi muda. Di tengah dinamika perkembangan masyarakat, dukungan pemerintah dalam hal ini menjadi krusial untuk memastikan bahwa pendidikan agama dapat terselenggara dengan baik. Taman Pendidikan Al-Qur'an bertujuan untuk mencetak generasi Qur'ani, yakni generasi yang menjadikan Al-Qur'an sebagai pedoman utama dalam perilaku, landasan hidup, dan acuan dalam setiap aspek kehidupannya. Ciri-ciri generasi ini meliputi kecintaan yang mendalam terhadap Al-Qur'an, kemampuan membaca dengan baik, semangat untuk terus mempelajari isinya, serta komitmen kuat untuk mengamalkannya secara menyeluruh dalam kehidupan sehari-hari (Ismail, 2016). Salah satu bentuk dukungan yang diberikan adalah pemberian insentif bagi Guru Al-Qu'ran yang tergabung dalam Badan Musyawarah Guru Al-Qur'an (BMGQ) Kota Batam.

Badan Musyawarah Guru Al-Qur'an (BMGQ) merupakan organisasi kemasyarakatan yang didirikan Guru Al-Qur'an se Kota Batam dan menjadi wadah perkumpulan Guru Al-Qur'an. BMGQ berada di bawah binaan langsung Kantor Kementerian Agama Kota Batam (Kemenang Batam), khususnya pada seksi Pendidikan Agama dan Keagamaan Islam (PAKIS). Sedangkan, Pembentukan BMGQ Kecamatan Nongsa dilakukan oleh BMGQ Kota Batam melalui penunjukan Guru-Guru Al-Qur'an di wilayah Kecamatan Nongsa untuk menjadi anggota dan pengurus di tingkat kecamatan. Badan Musyawarah Guru Al-Qur'an (BMGQ) penerima insentif yang terdata di Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra)

Sekretariat Daerah Kota Batam sebanyak 6.400 orang pada tahun 2024, sedangkan di Kecamatan Nongsa Sendiri sebanyak 347 orang yang tersebar di 4 kelurahan seperti Kelurahan Sambau, Batu Besar, Kabil, dan Ngenang.

Tabel 1.1 Jumlah Penerima Insentif Guru Al-Qur'an Kecamatan Nongsa Tahun 2021–2025

Tahun	Batu Besar	Kabil	Sambau	Ngenang	Total
2021	135	119	53	8	315
2022	137	127	53	8	325
2023	141	130	54	7	335
2024	146	133	54	9	347
2025	154	138	59	8	359

Sumber: Bagian Kesejahteraan Rakyat Kesra Sekretariat Daerah Kota Batam, 2024

Kondisi lapangan menunjukkan program ini masih menghadapi berbagai kendala yang mengindikasikan adanya ketidakefektifan dalam mekanisme pemberian insentif. Berdasarkan pengamatan selama melaksanakan kegiatan magang di Bagian Kesra, terdapat beberapa fenomena permasalahan yang cukup terlihat jelas. Salah satu permasalahan yang terjadi adalah keterlambatan penyaluran dana insentif. Penyaluran yang seharusnya dilakukan setiap tiga bulan sekali kerap kali mengalami hambatan administratif seperti adanya kesalahan *transfer* uang ke Guru Al-Qur'an), sehingga dana tidak dapat diterima oleh Guru Al-Qur'an tepat waktu. Keterlambatan ini berpotensi menimbulkan ketidakpuasan di kalangan penerima insentif dan berdampak pada keberlanjutan program itu sendiri.

Selain itu, terdapat kejadian yang menjadi sorotan dalam hal ketidaktepatan sasaran penerima insentif yaitu adanya penerima insentif yang tidak sesuai dengan

kriteria. Salah satu kasus yang terungkap adalah seorang Guru Al-Quran yang ternyata memiliki keterbatasan fisik berupa kebutaan. Hal ini menimbulkan pertanyaan terkait mekanisme verifikasi data penerima insentif, karena seharusnya penerima insentif adalah mereka yang benar-benar memenuhi kriteria sebagai tokoh agama aktif sesuai dengan kriteria yang terdapat dalam Keputusan Walikota Batam No 63 tahun 2021.

Tabel 1. 2 Kriteria Guru Al-Quran Penerima Insentif

No.	Penerima	Kriteria Penerima
1.	Guru Al-Quran	1. Mengajar pada Yayasan/ Lembaga / Rumah Ibadah yang memiliki izin operasional/ pendirian dari Kementerian Agama kota Batam sekurang kurangnya 1 (satu) tahun
		2. Yayasan/ Lembaga / rumah Ibadah tersebut memiliki susunan pengurus
		3. Memiliki santri minimal 20 (dua puluh) orang
		4. Tinggal dan menetap di Kota Batam yang dibuktikan dengan KTP Kota Batam
		5. Bertugas pada Lembaga Pendidikan Al-Quran yang dibuktikan dengan Surat Keputusan dari Pengurus Yayasan/ Lembaga/ Rumah Ibadah yang bersangkutan

Sumber : Keputusan Walikota Batam No 63 Tahun 2021

Dalam kasus ini, keterbatasan fisik yang dimiliki penerima menimbulkan dugaan bahwa adanya kendala dalam memenuhi poin 3 (tiga), yaitu memiliki minimal 20 santri. Keterbatasan fisik ini berpotensi menyebabkan guru tersebut tidak memenuhi jumlah santri minimal, karena kondisi tersebut dapat memengaruhi minat santri untuk belajar. Jika guru tersebut tidak mengajar di tempat yang memenuhi izin operasional, hal ini jelas tidak sesuai dengan kriteria pada poin 1

(satu) sehingga penting untuk menilai sejauh mana mekanisme program ini berjalan secara efektif. Kasus ini mencerminkan adanya kelemahan dalam validasi data penerima yang memungkinkan terjadinya kekeliruan atau ketidaksesuaian dalam proses pemberian insentif.

Kedua fenomena tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat kendala dalam pengelolaan program insentif ini, baik dari sisi administrasi maupun validasi data. Hal ini menjadi indikasi bahwa efektivitas pemberian insentif belum sepenuhnya tercapai, meskipun program ini telah berjalan selama lebih dari satu dekade. Dengan adanya permasalahan tersebut, evaluasi terhadap mekanisme pemberian insentif menjadi hal yang sangat penting untuk dilakukan.

Beberapa peneliti telah melakukan kajian mengenai program pemerintah terkait pemberian insentif. Penelitian yang dilakukan oleh Kharisma Putri Nur'alimah (2023) "Analisis Pengalokasian Dana Insentif Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Tokoh Agama Di Kecamatan Larangan Kabupaten Brebes" hasil penelitian menunjukkan bahwa pengalokasian dana insentif belum optimal. Kendala yang dihadapi meliputi keterlambatan data dari desa, ketidaksesuaian data lapangan, kekurangan SDM, dan ketidakjelasan jadwal.lapangan, Penelitian yang dilakukan oleh Darmawan Medy Alan (2019) "Efektivitas Pemberian Insentif Kepada Tenaga Pendidik Keagamaan Non Formal Madrasah Diniyah (Madin) di Bagian Kesejahteraan Rakyat Pemerintah Kota Semarang" hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas pemberian insentif masih terkendala. Meskipun prosedur dan regulasi sudah ada. Penelitian yang dilakukan Rani & Sudarman (2022) "Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal

Mengenai Pemberian Dana Insentif Guru Agama” Penelitian menunjukkan bahwa pemberian insentif bagi guru agama kurang optimal. Kendala utama masih terdapat pada aspek disposisi yang belum sepenuhnya terbuka.

Pada penelitian ini, penulis memfokuskan kajian pada pemberian insentif kepada Guru Al-Qur’an anggota Badan Musyawarah Guru Al-Quran (BMGQ) yaitu Kecamatan Nongsa di Kota Batam. Fokus ini dipilih karena Badan Musyawarah Guru Al-Quran (BMGQ) Kecamatan Nongsa merupakan salah satu kelompok penerima insentif terbesar di bawah program Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Kota Batam, yang memiliki peran penting dalam membangun karakter religius masyarakat melalui pendidikan Al-Quran. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh ketertarikan penulis untuk mengetahui sejauh mana efektivitas pemberian insentif yang diberikan kepada Guru Al-Qur’an anggota Badan Musyawarah Guru Al-Qur’an (BMGQ). Terutama terkait Efektivitas distribusi, transparansi, mekanisme penyaluran, validasi data penerima, serta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya, dalam proses pencairan insentif sering kali menjadi masalah di berbagai program bantuan pemerintah. Diperlukan peningkatan kualitas layanan publik daerah untuk mewujudkan kinerja pemerintah daerah yang lebih efektif (Rohman & Hardianto, 2019)

Adapun kriteria untuk mengukur efektivitas dalam penelitian ini akan menggunakan teori pengukuran efektivitas sebagaimana yang dikemukakan oleh Sutrisno (2010), yang menyatakan bahwa pengukuran efektivitas secara umum dan yang paling menonjol yaitu a) pemahaman program b) tepat sasaran c) tepat waktu d) tercapainya tujuan d) perubahan nyata.

Penelitian ini akan melihat sejauh mana efektivitas program pemberian insentif bagi Guru Al-Qur'an di Kota Batam, khususnya di Kecamatan Nongsa, dengan mengukur lima aspek utama berdasarkan teori efektivitas Sutrisno (2010). Penelitian ini akan mengkaji pemahaman penerima terhadap program, ketepatan sasaran dalam penyaluran insentif, kelancaran pencairan dana sesuai jadwal, kesesuaian program dengan tujuan yang ditetapkan Pemerintah Kota Batam serta dampak nyata yang dirasakan oleh penerima dan keberlangsungan pendidikan Al-Qur'an. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menilai apakah insentif telah diberikan kepada penerima yang berhak, tetapi juga bagaimana program ini dipahami, dijalankan, dan memberikan perubahan bagi para guru serta lingkungan pendidikan mereka. Oleh karena itu penulis ingin melakukan penelitian dengan judul "Efektivitas Pemberian Insentif Badan Musyawarah Guru Al-Qur'an (BMGQ) Kecamatan Nongsa Oleh Pemerintah Kota Batam Tahun 2024".

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang dirumuskan yaitu "Bagaimana efektivitas pemberian insentif Badan Musyawarah Guru Al-Qur'an (BMGQ) Kecamatan Nongsa Oleh Pemerintah Kota Batam Tahun 2024?".

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk mengetahui efektivitas pemberian insentif Badan Musyawarah Guru Al-Qur'an (BMGQ) Kecamatan

Nongsa Oleh Pemerintah Kota Batam Tahun 2024.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan studi perbandingan atau referensi di masa mendatang.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran ilmiah untuk melengkapi kajian-kajian yang berfokus pada pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya terkait efektivitas kebijakan pemberian insentif.

### **1.4.2. Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Peneliti**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengalaman dalam menganalisis efektivitas program berdasarkan kebijakan publik.

#### **b. Bagi Pemerintah Kota Batam**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kota Batam khususnya dalam hal ini Bagian Kesra Sekretariat Daerah Kota Batam dalam memberikan insentif untuk Badan Musyawarah Guru Qur'an (BMGQ) Kecamatan Nongsa Oleh Pemerintah Kota Batam.

#### **c. Bagi Masyarakat**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang berdampak pada optimalisasi pemberian insentif.

