

## IV. GAMBARAN UMUM

### A. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan.

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2012: 148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis

keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sebuah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan–tujuan program dan hasil–hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan–tindakan oleh berbagai aktor khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Menurut mereka implementasi mencakup banyak macam kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan kongkrit, regulasi, serta rencana-rencana desain program. Ketiga, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Akhirnya, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target. Mereka juga memberikan pelayanan atau batasan-batasan tentang kegiatan atau apapun lainnya yang bisa dipandang sebagai wujud dari keluaran yang nyata dari suatu program.

Menurut George C. Edwards III dalam Subarsono (2012: 90) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain. Sementara itu, Grindle dalam Winarno (2012:

149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bias direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya "*a policy delivery system*," dimana sasaran-sasaran tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, pernyataan-pernyataan secara luas tentang tujuan, sasaran diterjemahkan dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan.

Dari beberapa definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu:

1. Adanya tujuan dan sasaran kebijakan
2. Adanya aktivitas kegiatan pencapaian tujuan
3. Adanya hasil kegiatan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses panjang dari tindakan-tindakan individu ataupun kelompok yang melibatkan berbagai pihak dalam pelaksanaannya, dimana terdapat input atau tujuan yang ingin dicapai dan output, hasil dari tujuan tersebut.

## **B. Gambaran Umum Implementasi Kebijakan dalam Pelaksanaan Peraturan Akad Nikah**

Pelaksanaan peraturan akad nikah yang tertuang di dalam Peraturan Menteri Agama No 11 Tahun 2007 tentang Akad Nikah dan PP No 47 Tahun 2004 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agama di Kota Bandar Lampung dalam pelaksanaannya sudah di sosialisasikan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dengan cara mengumpulkan masyarakat di setiap masing-masing kecamatan untuk diberitahukan dan disosialisasikan mengenai peraturan tersebut. Namun pada kenyataan di lapangan banyak masyarakat belum mengetahui mengenai peraturan tersebut, sehingga dapat dikatakan sosialisasi yang dilakukan pihak KUA belum berjalan dengan maksimal, sosialisasi yang dilakukan bisa dibilang belum sesuai dengan Undang-undang No 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik karena yang salah satu isinya penyelenggara pelayanan publik harus mempublikasikan maklumat pelayanan kepada masyarakat, agar tidak menimbulkan kebingungan di kalangan masyarakat yang dalam kasus ini mengenai biaya akad nikah.

Terlihat pada indikator-indikator yang diterapkan oleh George C. Edwards terdapat tidak berjalannya komunikasi yang dilakukan oleh kementerian Agama dalam hal ini diwakili oleh pihak KUA, karena dalam teori tersebut Pada variabel ini menekankan pada keahlian dari perbuatan kebijakan dalam menyampaikan informasi dari isi kebijakan kepada masyarakat. Penting bagi

pembuat kebijakan dalam menyampaikan tentang tujuan dan sasaran dari suatu kebijakan untuk mengurangi kesalah pahaman masyarakat mengenai informasi ataupun pelaksanaannya dalam hal ini mengenai peraturan akad nikah.

Indikator-indikator yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut George C. Edwards dalam Subarsono (2012: 90), indikator-indikator yang mempengaruhi implementasi kebijakan antara lain:

#### 1. Komunikasi

Pada variabel ini menekankan pada keahlian dari perbuatan kebijakan dalam menyampaikan informasi dari isi kebijakan kepada masyarakat. Penting bagi pembuat kebijakan dalam menyampaikan tentang tujuan dan sasaran dari suatu kebijakan untuk mengurangi kesalah pahaman masyarakat mengenai informasi ataupun pelaksanaannya. Dalam pemberdayaannya di Bandar Lampung khususnya di kantor Kementerian Agama, terlihat kurang maksimalnya komunikasi yang dilakukan Kementerian Agama mengenai peraturan-peraturan yang berlaku, khususnya mengenai peraturan nikah. Tidak berjalannya komunikasi dengan baik antara yang mengkomunikasikan dan yang dikomunikasikan membuat Implementasi yang dilakukan kurang secara maksimal sehingga penilaian atau persepsi seseorang menjadi berubah.

## 2. Sumber Daya

Variabel sumber daya dibutuhkan untuk mendukung penyampaian dari isi suatu kebijakan, bisa berupa sumber daya manusianya ataupun sumber daya finansialnya. Dalam hal ini jika dilihat dari jumlah sumberdaya manusianya dalam Kementerian Agama Kota Bandar Lampung sudah memadai untuk melakukan komunikasi atau sosialisasi mengenai peraturan yang berlaku mengenai peraturan nikah, karna sudah ada bidang-bidang yang menanganinya. Dalam menaungi mengenai peraturan nikah yaitu bidang Bimas Islam.

## 3. Disposisi

Komitmen dari pembuat kebijakan sangat diperlukan untuk mendukung berjalannya suatu kebijakan. Variabel komitmen menunjukkan bahwa pembuat kebijakan bersungguh-sungguh dengan kebijakan yang dibuat, hal tersebut berdampak pada pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang telah tertuang atau yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

## 4. Struktur birokrasi

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus dilatar belakangi dengan prosedur operasi standar. Prosedur tersebut menjadi pedoman dalam menjalankan suatu kebijakan. Struktur birokrasi yang cenderung panjang bisa melemahkan pengawasan sehingga terjadi penyimpangan pelaksanaan kebijakan.

### C. PPN, P3N dan Penghulu

#### 1. Dalam pasal 2 dan 3 PMA No 11 Tahun 2007 disebutkan tentang PPN:

- a. PPN atau Pegawai Pencatat Nikah, yaitu pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan, pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan. PPN dijabat oleh Kepala KUA Kecamatan.
- b. Penghulu yaitu pejabat fungsional Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas tanggung jawab, dan wewenang untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan.
- c. Pembantu Pegawai Pencatat Nikah atau pembantu PPN/P3N, yaitu anggota masyarakat tertentu yang diangkat oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota untuk membantu tugas-tugas PPN di desa atau daerah tertentu.

Berdasarkan pasal 1 ayat 1 dan 2 UU No 22 Th 1946, UU No 32 Th 1954 menegaskan bahwa PPN (Pegawai Pencatat Nikah) bagi umat islam harus diangkat oleh Menteri Agama atau diangkat oleh Pegawai yang ditunjuk oleh Menteri Agama. Dalam teknis pelaksanaannya maka:

- a. Berdasarkan diktum pertama PMA No 1 Th 1976 pasal 2 Kep. Dirjen Bimas Islam dan urusan haji No 18 Th 1993, maka PPN diangkat oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Provinsi atas usul Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.

- b. Berdasarkan pasal 10 peraturan bersama Kepala BKN dan Menteri Agama R.I No 20 Th 2005/No.14 A Th 2005. Pasal 21 peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Diktum pertama PMA No 1 Th 1976 pasal 2 Kep. Dirjen Bimas Islam dan urusan haji no 18 Tahun 1993, maka penghulu diangkat oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Provinsi atas usul Kepala Kantor Kementerian Agama Kota/Kabupaten.
- c. Berdasarkan pasal 3 ayat 2 dan 3. Instruksi Dirjen Bimas Islam No: DJ.II/1133 Th 2009, maka Pembantu PPN diangkat oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota berdasarkan:
  - 1. Usul kepala KUA Kecamatan.
  - 2. Rekomendasi tertulis dari Kepala seksi Urusan Agama Islam Kantor Kementerian Agama/Kota.
  - 3. Izin tertulis dari Dirjen Bimas Islam Kementerian R.I.

## **2. Tugas dan Kewenangan PPN, P3N dan Penghulu**

- a. berdasarkan pasal 2 PMA No 11 Tahun 2007 dijelaskan tugas dari PPN yaitu melakukan persyaratan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan, menandatangani akta nikah, akta rujuk, buku nikah (kutipan akta nikah) dan/atau kutipan akta rujuk.
- b. berdasarkan pasal 3 PMA No 11 Th 2007 dapat diambil pengertian bahwa tugas penghulu dan pembantu PPN,, mewakili PPN dalam



pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan, setelah mendapat mandat dari PPN.

#### **D. Budaya Masyarakat Yang Dilayani**

Masyarakat adalah sekumpulan orang yang terdiri dari berbagai kalangan yang tinggal dalam satu wilayah. Masyarakat yang sesungguhnya adalah sekumpulan orang yang telah memiliki hukum adat, norma-norma dan berbagai peraturan yang siap untuk ditaati. Sudah seharusnya masyarakat menaati peraturan yang berlaku, dalam hal ini mengenai peraturan nikah yang didalamnya terdapat mengenai peraturan persyaratan nikah dan pembiayaannya. Namun budaya yang terjadi di kalangan masyarakat dalam hal biaya nikah dan persyaratan nikah khususnya di Kota Bandar Lampung berbanding terbalik dengan peraturan yang berlaku. Banyak masyarakat yang cenderung bersifat apatis terhadap peraturan tersebut, khususnya untuk masyarakat yang ingin melakukan pernikahan. Budaya yang terjadi di kalangan masyarakat yaitu banyak masyarakat yang terima jadi dengan membayar uang lebih terhadap pelayan publik yang mengurusinya, budaya yang seperti itu tentu budaya yang menyalahi aturan, dalam hal ini mengenai PP No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dimana salah satu pasalnya yang menyatakan penyelenggara pelayanan publik harus menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.