BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

William N. Dunn merumuskan kebijakan publik sebagai berikut : Kebijaksanaan Publik (Public Policy) adalah pedoman yang berisi nilai-nilai dan norma-norma yang mempunyai kewenangan untuk mendukung tindakan-tindakan pemerintah dalam wilayah yurisdiksinya[1].

Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai public policy, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi[2].

Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi

---

[1]Wiliiam N. Dunn,*Kebijakan Publik dan Pengambilan Keputusan (*Yogyakarta : tp, 1993), 5.

[2]Dwijowijoto, Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (Jakarta : PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, 2004), 7.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan[3].

Thomas R. Dye menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga termausk kebijakan negara[4].

---

[3]Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New Jersey: Englewood, 1992), 2-4
[4]Ibid.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal ini disebabkan "sesuatu yang tidak dilakukan" oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan "sesuatu yang dilakukan" oleh pemerintah[5].

Seumpamanya sebuah rumah, kebijakan publik itu dapat kita ibaratkan sebagai sebuah bangunan rumah indah yang sangat besar dan halaman yang amat luas, memiliki begitu banyak kamar, dan dengan banyak pintu yang senantiasa terbuka lebar bagi siapapun[6].

Demikian pula yang pernah disodorkan oleh Wilson yang merumuskan kebijakn publik sebagai berikut: "tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai permasalahan tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi atau tidak terjadi"[7].

Kebikan publik sebagai berikut : serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada adalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

---

[5]Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New Jersey: Englewood, 1992), 2-4
[6] Solichin Abdul Wahhab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta : PT Bumi Aksara 13220) hlm : 11
[7]Ibid., 13

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Chief J. O. Udoji, seorang pakar dari Nigeria, telah mendefinisikan kebijkan publik sebagai suatu tindakan bersansi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan memengaruhi sebagian besar warga masyarakat[8].

Pakar Prancis, Lemieux merumuskan kebikan publik sebagai produk aktivis-aktivis yang dimaksudnkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya tersetruktur. Keseluruhan proses aktivis itu berlangsung sepanjang waktu[9].

2.1.2 Kebijakan Publik Sebagai Analisis

William N. Dunn menjelaskan Analisis kebijakan publik adalah suatu disiplin ilmu sosial, terapan, yang menggunakan berbagai macam metodologi penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan, yang digunakan dalam lingkungan politik tertentu, untuk memecahkan masalah-masalah kebijakan[10]. Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasehat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya

---

[8]Solichin Abdul Wahhab, M.A. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta : PT Bumi Aksara 13220), 15
[9]Ibid., 15
[10]Lembaga Administrasi Negara - Republik Indonesia, *Analisis Kebijakan Publik MODUL PENDIDIKAN DAN PELATIHAN KEPEMIMPINAN TINGKAT III* (Jakarta - LAN – 2008), 41.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berdasarkan tujuan kebijakan. Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik.

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas.

Dunn membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan publik, yaitu[11]:

1. Analisis kebijakan prospektif**.** yaitu berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk mensintesakan informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.

[11]William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2000), 117

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Analisis kebijakan retrospektif, adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 tipe analis berdasarkan kegiatan yang dikembangkan oleh kelompok analis ini yakni analis yang berorientasi pada disiplin, analis yang berorientasi pada masalah dan analis yang berorientasi pada aplikasi. Tentu saja ketiga tipe analisis retrospektif ini terdapat kelebihan dan kelemahan.
3. Analisis kebijakan yang terintegrasi, merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat[12].

Dalam arti luas, analisis kebijakan publik adalah suatu bentuk penelitian terapan untuk memahami secara mendalam berbagai permasalahan sosial guna mendapatkan pemecahan yang lebih baik[13].

2.1.3 Proses dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Dalam proses pembuatan kebijakan publik pemerintah memerlukan model dalam menyusun suatu kebijakan, dengan adanya model tersebut pembuatan kebijakan publik dapat dilakukan untuk mengambil suatu

[12]William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2000), 118
[13]Lembaga Administrasi Negara - Republik Indonesia, *Analisis Kebijakan Publik MODUL PENDIDIKAN DAN PELATIHAN KEPEMIMPINAN TINGKAT III* (Jakarta - LAN – 2008), 41.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keputusan atau pendapat dari berbagai pihak. Model ini juga dapat membantu pekerjaan pemerintah dalam memahami kebijakan publik yang kompleks, sehingga mempermudah tugas pemerintah dalam mengupayakan dalam memahami bagaimana proses perumusan atau proses implementasi kebijakan publik itu[14].

1. Ada beberapa model yang dipergunakan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu : Model Elit, yaitu pembentukan kebijakan publik hanya berada pada sebagian kelompok orang-orang tertentu yang sedang berkuasa.
2. Model Kelompok, yaitu model yang merupakan interaksi antar kelompok dan merupakan fakta sentral dari politik serta pembuatan kebijakan publik.
3. Model Kelembagaan, yaitu lembaga pemerintah. Yang masuk dalam lembaga-lembaga pemerintah eksekutif (presiden, menteri-menteri, dan departemennya), lembaga legislative (parlemen), lembaga yudikatif, pemerintah daerah dan lain-lain.
4. Model Proses, yaitu rangkaian kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan usul, pengesahan kebijaksanaan, pelaksaan, dan evaluasinya.

[14]Andrew Susilo, "Proses Dalam Pembuatan Kebijakan Publik", http://www.semangatanaknegeri.com/2014/06/proses-dalam-pembuatan-kebijakan-publik.html (Rabu 25 Mei 2016, 20.19)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Model Rasialisme yaitu, untuk mencapai tujuan secara efisiensi, dengan demikian dalam model ini segala sesuatu dirancang dengan tetap, untuk meningkatkan hasil bersihnya.
6. Model Inkrimentalisme yaitu, berpatokan pada kegiatan masa lalu, dengan sedikit perubahan.

Dengan memperhatikan model-model di atas, membantu pemerintah untuk lebih mudah mengetahui tujuan daripada kebijakan yang harus diambil, sehingga Pemerintah dan anggota Dewan dapat memutuskan hasil yang lebih baik. Dengan demikian kebijakan yang telah diambil dapat ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik dan meningkatkan publik itu sendiri.

Disamping model yang digunakan dalam proses pembuatan kebijakan publik maka pemerintah juga harus mengetahui tahap-tahap yang harus dilakukan dalam pembuatan kebijakan publik agar suatu kebijakan dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik. Kebijakan yang dimunculkan sebagai sebuah keputusan terlebih dahulu melewati beberapa tahap penting.

Tahap-tahap penting tersebut sangat diperlukan sebagai upaya melahirkan kebijakan yang baik dan dapat diterima sebagai sebuah keputusan. Tahap-tahap dalam kebijakan tersebut yaitu[15]:

1. Penyusunan agenda. Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk

[15]Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation*, (Boston: Wadsworth, 2009), 50-52.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dibahas[16]. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi.

Pada tahap ini beberapa masalah dimasukkan dalam agenda untuk dipilih. Terdapat masalah yang ditetapkan sebagai fokus pembahasan, masalah yang mungkin ditunda pembahasannya, atau mungkin tidak disentuh sama sekali. Masing-masing masalah yang dimasukkan atau tidak dimasukkan dalam agenda memiliki argumentasi masing-masing[17]. Pihak-pihak yang terlibat dalam tahap penyusunan agenda harus secara jeli melihat masalah-masalah mana saja yang memiliki tingkat relevansi tinggi dengan masalah kebijakan. Sehingga pemilihan dapat menemukan masalah kebijakan yang tepat.

2. Formulasi kebijakan. Masalah yang sudah dimasukkan dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan dalam tahap formulasi kebijakan. Dari berbagai masalah yang ada tersebut ditentukan masalah mana yang merupakan masalah yang benar-benar layak dijadikan fokus pembahasan[18].
3. Adopsi kebijakan. Dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan, pada akhirnya akan diadopsi satu alternatif pemecahan yang disepakati untuk digunakan sebagai solusi atas permasalahan tersebut. Tahap ini sering disebut juga dengan tahap legitimasi kebijakan (policy legitimation) yaitu

[16]Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation,* (Boston: Wadsworth, 2009), 50-52.
[17]Winarno, *Kebijakan Publik: Teori Dan Proses (*Yogyakarta : Media Pressindo, 1947*)*, 33.
[18]Ibid., 34

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijakan yang telah mendapatkan legitimasi[19]. Masalah yang telah dijadikan sebagai fokus pembahasan memperoleh solusi pemecahan berupa kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan.

4. Implementasi kebijakan. Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

   Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

5. Evaluasi kebijakan. Pada tahap ini, kebijakan yang telah dilaksanakan akan dievaluasi, untuk dilihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah atau tidak. Pada tahap ini, ditentukan kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan telah meraih hasil yang diinginkan[20].

   Pada tahap ini, penilaian tidak hanya menilai implementasi dari kebijakan. Namun lebih jauh, penilaian ini akan menentukan perubahan

---

[19]Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation*, (Boston: Wadsworth, 2009), 53

[20]Winarno, *Kebijakan Publik: Teori Dan Proses (*Yogyakarta : Media Pressindo, 1947*)*, 34.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terhadap kebijakan. Suatu kebijakan dapat tetap seperti semula, diubah atau dihilangkan sama sekali[21].

Tabel 2

Tahap-tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan[22]

FASE	KARAKTERISTIK
Penyusunan Agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.
Formulasi Kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.
Adopsi Kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsesnsus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.
Evaluasi Kebijakan	Unit-unit pemeriksanaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif. Legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

[21]Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation*, (Boston: Wadsworth, 2009), 55

[22]William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2000), 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3.1.4. Faktor yang Mempengaruhi dalam Pembuatan Keputusan/Kebijakan

Pembuatan keputusan/kebiajakan bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Setiap administrator dituntut memiliki keahlian/kemampuan, tanggung jawab, dan kemauan sehingga ia dapat membuat kebijakan dengan segala resikonya, baik yang diharapkan (intended risks) maupun yang tidak diharapkan (unintended risks).

Berikut ini akan dijelaskan pendapat Nigro and Nigro mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan/kebijakan serta beberapa kesalahan umum dalam pembuatan keputusan/kebijakan[23].

Menurut M. Ismail, dalam buku ajar yang berjudul "Analisis Kebijakan Publik", terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan itu adalah sebagai berikut[24] :

a. Adanya pengaruh tekanan dari luar

   Seringkali administrator harus membuat keputusan karena ada tekanan-tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan pembuatan dengan nama "rational comprehensive" yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian "rasional" semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga ada tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

---

[23]M. Ismail, *Buku Ajar Analisis Kebijkan Publik* (Surabaya : Universitas Hang Tuah 2013), 13
[24]Ibid.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme)

Kebiasaan lama organisasi (Nigro menyubutnya dengan istilah "sunk costs") seperti kebiasaan investasi modal , sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu. Cendrung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator – kendatipun misalnya keputusan-keputusan yang berkenaan dengan ituu rela dikritik sebagai salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti lebih-lebih kalau suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan. Kebiasaan – kebiasaan lama tersebut seringkali diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau dijalankan oleh para pendahulunya. Apalagi para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karirnya[25].

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam proses penerimaan/pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuat keputusan. Seperti contoh mengenai masalah

[25]M. Ismail, *Buku Ajar Analisis Kebijkan Publik* (Surabaya : Universitas Hang Tuah 2013), 13

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka. Seringkalai juga pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman darimorang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman (ssejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Seperti misalya orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawab kepada oranf lain karena khawatir kalau wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan itu disalahgunakan[26].

Disamping itu adanya faktor-faktor tersebut di atas, Gerald E. Caiden (dalam Islamy, 1984:27) menyebut adanya beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya membuat kebijakan, yaitu : sulitnya memperoleh informasi yang cukup, bukti-bukti sulit disimpulkan ; adanya pelbagai macam kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang bermacam-macam pula ; dampak kebijakan sulit dikenali ; umpan balik keputusan bersifat sporadis ; proses perumusan kebijakan tidak dimengerti dengan benar dan sebagainya.

[26]M. Ismail, *Buku Ajar Analisis Kebijkan Publik* (Surabaya : Universitas Hang Tuah 2013), 14

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selain itu, James E Anderson melihat adanya beberapa macam nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan dalam membuat keputusan, yaitu : (1) nilai-nilai politis (political values) – keputusan-keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu ; (2) nilai-nilai organisasi (organization values) – keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (rewards) dan sanksi (santions) ang dapat dipengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya ; (3) nilai-nilai pribadi (personal values) – seringkali pula keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh priabadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan, dan sebagainya ; (4) nilai-nilai kebijakan (policy values) – keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dapat dipertanggung jawabkan, dan (5) nilai-nilai ideologi (ideological values) – nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan seerti misalnya kebijakan dalam dan luar negeri[27].

Kesalahan-kesalahan umum sering terjadi dalm peoses pembatan keputusan. Nigro dan Nigro nebtubutkan adanya 7 (tujuh) macam kesalahan umum itu, yaitu :

[27]M. Ismail, *Buku Ajar Analisis Kebijkan Publik* (Surabaya : Universitas Hang Tuah 2013), 15

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Cara berpikir yang sempit (cognitive nearsinghtedness).
b. Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu (assuption that future will repeat past).
c. Terlampau menyerdehanakan sesuatu (over simplifivation).
d. Terlampau menggantungkan pada pengalaman satu oang (overreliance on one's own experience).
e. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh prakonsepsi pembuat keputusan (preconceived nations).
f. Tidak adanya keinginan untuk melakukan percobaan (unwillingness to experiment).
g. Keenganan untuk membuat keputusan (reluctance to decide)[28].

2.2. Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu to implement yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu, untuk menimbulkan dampak atau akibat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

[28]M. Ismail, *Buku Ajar Analisis Kebijkan Publik* (Surabaya : Universitas Hang Tuah 2013), 15

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

implementasi secara umum istilah implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya di kaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas,aksi,tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan[29]. Guntur Setiawan berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana,birokrasi yang efektif[30]. Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program"[31].

Dari pengertian-pengertian diatas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada mekanisme suatu sistem. Berdasarkan pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan implementasi adalah suatu kegiatan yang terencana, bukan hanya suatu aktifitas dan dilakukan

---

[29]Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum* (Jakarta: Grasindo 2002), 70

[30]Guntur Setiawan, *Impelemtasi dalam Birokrasi Pembangunan* (Jakarta: Balai Pustaka 2004), 39

[31]http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/487/jbptunikompp-gdl-derrisepti-24335-2-babii_d-x.pdf (Jum'at 25 Maret 2016, 04.02)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, impelementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya yaitu kurikulum. Implementasi kurikulum merupakan proses pelaksanaan ide,program atau aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan perubahan terhadap suatu pembelajaran dan memperoleh hasil yang diharapkan.

Sementara itu menurut pendapat Van Mater dan Van Horen dalam Winarno, proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu- individu/pejabat-pejabat/kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan, grindle dalam abdul Wahab, implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jau lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan[32].

2.2.2. Pengertian Implementasi Kebijakan

Pengertian implementasi apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan

[32]http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/487/jbptunikompp-gdl-derrisepti-24335-2-babii_d-x.pdf (Jum'at 25 Maret 2016, 04.02)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau dimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam waktu tertentu[33].

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan maka diperlukan adanya sifat implementasi kebijakan. Sifat kebijakan di bedakan menjadi 2 (dua) bentuk yaitu:

1. Bersifat Self Executing yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkanya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
2. Bersifat Non Self Executing bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Solichin Abdul Wahab dalam bukunya (Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik) mendefinisikan implementasi kebijakan secara umum yaitu,

[33]Bambang Sunggono , *Metodologi Penelitian Hukum* (Yokyakarta : PT. Raja Grafindo Perseda, 1994), 137

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan"[34].

Fungsi implementasi kebijakan menurut Abdul Wahab adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuantujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai suatu outcome (hasil). Sayangnya, dalam khasanah pengetahuan yang kini dikenal dengan sebutan ilmu kebijakan publik, harus diakui bahwa hanya baru pada dasar terakhir ini saja para ilmuwan sosial, khususnya pada para ahli ilmu politik menaruh perhatian yang besar terhadap masalah persoalan pelaksanaan kebijakan atau menerimanya sebagai bagian integral dari studi proses perumusan kebijakan[35].

Proses untuk melakukan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama. Karena proses kebijakan merupakan proses dinamis, banyak faktor yang mempengaruhinya. Kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan memperoleh legitimasi dari lembaga legislatif telah memungkinkan birokrasi untuk bertindak. Pelaksanaan kebijakan dirumuskan secara pendek untuk pelaksanaan. Berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu, berarti menimbulkan dampak pada sesuatu. Kalau pandangan ini diikuti, maka pelaksanaan kebijakan dapat dipandang

[34]Solichin Abdul Wahhab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta : PT Bumi Aksara 2015), 63.
[35]Ibid,. 64

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. Ada 4 (empat) aspek penting dalam implementasi kebijakan, yaitu : siapa yang dilibatkan dalam implementasi, hakekat proses administrasi, kepatuhan atas suatu kebijakan, efek atau dampak implementasi[36].

Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut. Proses pelayanan kebijakan dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, terbentuknya program pelaksanaan. Anderson menyebutkan 4 (empat) aspek penting dalam implementasi, hakekat proses administrasi, kepatuan atas suatu efek atau dampak implement[37].

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana,sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

---

[36]M Irfan, Islamy, *Policy Analysis : Seri monografi Kebijakan Publik* (Malang : Universitas Brawijaya, 2000
[37]Ibid.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk programprogram atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang- undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll[38].

Implementasi kebijakan dalam pemerintah yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna merahi dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dari sisilain merupakan fenomena yang kompleks, munkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (out put) maupun sebagai hasil.

[38]Riant nugroho Dwijowijoto, Kebujakan Publik (Jakarta : PT. Gavamedia, 2004), 158-160

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.2.3 Faktor Pendukung dalam Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan[39].

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab , yaitu [40]:

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnnya.
f. Hubungan saling ketergantungan kecil.
g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.

---

[39]Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta : Media Pressindo 2002), 102.
[40]Solichin Abdul Wahab, *Evaluasi kebijakan Publik* (FIA : UNIBRAW dan IKIP Malang 1997), 71-78.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna[41].

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu[42] :

1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan.

Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimlementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaanya telah dikeluarkan.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas.

Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas[43].

---

[41]Solichin Abdul Wahab, *Evaluasi kebijakan Publik* (FIA : UNIBRAW dan IKIP Malang 1997), 71-78.
[42]Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta : Media Pressindo, 2002), 110
[43]Ibid.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensikonsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta[44]).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu[45]:

(a) *Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan*. Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus

[44]Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta : Media Pressindo, 2002), 126-151.
[45]Ibid., 151-152

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

(b) *Sumber-sumber Kebijakan.* Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

(c) *Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.* Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

(d) *Karakteristik badan-badan pelaksana*. Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

(e) *Kondisi ekonomi, sosial dan politik.* Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badanbadan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

(f) Kecenderungan para pelaksana. Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan[46].

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

---

[46]Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta : Media Pressindo, 2002), 110

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

(1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah.

(2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.

(3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan.

(4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi.

(5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan[47].

2.2.4 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a. Isi kebijakan, Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat

[47]Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijaksanaan Publik* (Jakarta : Sinar Grafika, 1994), 144.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi, Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan, Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut[48].

d. Pembagian Potensi, Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasanpembatasan yang kurang jelas[49].

---

[48]Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijaksanaan Publik* (Jakarta : Sinar Grafika, 1994), 149-153

[49]Ibid

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu:

a) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu.
b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengaan peraturan hukum dan keinginan pemerintah.
c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum.
d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan "ukuran" kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik.
e) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat[50].

[50]Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijaksanaan Publik* (Jakarta : Sinar Grafika, 1994), 144-145

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

2.2.5 Model Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan merupakan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan[51].

Model Implementasi Kebijakan Publik Van Horn dan Van Meter

Implementasi kebijakan memiliki berbagai model, model pertama adalah model yang paling klasik yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dengan Carl Van Horn. Model ini mengandaikan bahwa

[51]I Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijkan Otonomi Daerah* (Jakarta: Citra Utama, 2005), 88

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

implementasi kebijakan berjalan secara liniear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik.

Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah varibel berikut:

a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi.

b. Karakteristik agen pelaksana/ implementor.

c. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik.

d. Kecenderungan (disposition) palaksana/Implementor[52].

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Yang dimaksud agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. Kemudian pada variabel kondisi ekonomi, sosial, dan politik mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

[52]Iwan Nugroho dan Rokhmin Dahuri, *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan* (Jakarta : Rineka Cipta, 2004), 438.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selanjutnya yang dimaksud disposisi implementor mencakup tiga hal yang penting, yakni:

a) Tanggapan, implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan.
b) Kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan.
c) Intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Model Implementasi Kebijakan Publik Mazmanian dan Sabatier

Model implementasi kebijakan publik yang kedua adalah model implementasi yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A.Sabatier yang mengemukakan tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu karakteristik dari masalah, sebuah karakteristik kebijakan dan lingkungan kebijakan[53].

Menurut Hogwood dan Gunn dalam Wahab[54], untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (perfect implementation) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, yaitu:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar -benar tersedia.

---

[53]AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi* (Yogjakarta: Pustaka Fajar, 2005), 94.
[54]Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formula Keimplementasian Kebijakan Negara* (Jakarta : Bumi Aksara), 71-78.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan ketergantungan harus kecil dan hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
7. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
8. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

2.3. Pernikahan

2.3.1. Pengertian Pernikahan

Pernikahan berasal dari kata "nikah" yang menurut bahasa berati membentuk keluarga dengan lawan jenis, melakukan hubungan kelamin atau bersetubuh. Berasal dari kata an-nikah yang menurut bahasa berarti mengumpulkan, saling memasukkan, dan wathi atau bersetubuh[55]. Sedangkan menurut Sayid Sabiq, pernikahan merupakan "satu sunatullah yang berlaku pada semua makhluk Tuhan, baik manusia, hewan maupun tumbuhan"[56].

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 1, Pernikahan adalah, "Ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa"[57].

---

[56]Abdul Rahman Ghozali, *Fiqh Munakahat* (Jakarta : Prenada Media Group, 2003), 8
[57]Tim Permata Press, *Undang-undang Pernikahana dan Administrasi Kependudukan* (t.k.: Permata Pres 2015), 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengertian pernikahan terdapat lima unsur di dalamnya, 1. Ikatan lahir bathin. 2. Antara seorang pria dengan seorang wanita. 3. Sebagai suami isteri. 4. Membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal. 5. Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Hidup bersama suami isteri dalam pernikahan tidak semata-mata untuk tertibnya hubungan seksual tetap pada pasangan suami isteri tetapi dapat membentuk rumah tangga yang bahagia, rumah tangga yang rukun, aman dan harmonis antara suami isteri. Pernikahan salah satu perjanjian suci antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan untuk membentuk keluarga bahagia.

Berdasarkan Pasal 2 Kompilasi Hukum Islam, pernikahan adalah akad yang sangat kuad (mistaqan ghalidan) untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah[58].

Pengertian Pernikahan Menurut Hukum Agama :

Pada umumnya menurut hukum agama pernikahan adalah perbuatan yang suci, yaitu suatu perikatan jasmani dan rohani antara dua pihak dalam memenuhi perintah Tuhan Yang Maha Esa, yang membawa akibat hukum terhadap agama yang dianut kedua calon mempelai, dan tidak dibenarkan terjadinya pernikahan beda agama, agar kehidupan berkeluarga dan

[58]Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan dan Kompilasi Hukum Islam (Bandung: Citra Umbara, 2007), 228

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berumah tangga serta bertetangga berjalan dengan balk sesuai dengan ajaran agama masing-masing[59].

Penulis akan menguraikan pengertian pernikahan tersebut sesuai dengan hukum agama-agama yang ada di Indonesia, yaitu :

a. *Pernikahan Menurut Hukum Agama Islam*.

Pernikahan adalah 'akad' (perikatan) antara wanita calon isteri dengan pria calon suaminya, bukan perikatan antara seorang pria dengan seorang wanita saja sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Pernikahan, atau dapat diartikan pernikahan sebagai perikatan kekerabatan bukan perikatan perseorangan.

b. *Pernikahan Menurut Hukum Agama Kristen Protestan.*

Pernikahan bersifat kekal karena apa yang telah dipersatukan oleh Tuhan tidak boleh diceraikan oleh manusia. Pernikahan adalah persekutuan badaniah dan rohaniah yang ditasbihkan Allah untuk suatu tujuan yang mulia di hadapan-Nya dan oleh karena itu tidak boleh dipisahkan oleh tangan manusia[60].

c. *Pernikahan Menurut Hukum Agama Kristen Katolik.*

Merupakan persekutuan hidup dan cinta yang menyatukan seorang priadengan seorang wanita dalam kesatuan lahir batin yang mencakup seluruh hidup melalui baptisan. (sakramen) yang merupakan iman Gerejani yang membuahkan rahmat bagi kedua mempelai. Pernikahan

---

[59]Hilman Hadikusuma, *Hukum Pernikahan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum, Adat, dan Hukum Agama* (Bandung : Mandar Maju, 2007), 10

[60]Victor Tanya, *Pemikahan Campuran Roma KatoIlk Refonnast Makalah dalam Dialog* (t.p. : KWI-PG1.1989), 3

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

juga dianggap sebagai lembaga sosial, yang memandang pernikahan sebagai satu-satunya lembaga yang menghalalkan persekutuan pria dan wanita, hubungan seks, dan untuk mendapatkan keturunan, selain sebagai lembaga sosial, pernikahan juga dianggap sebagai lembaga hukum negara, yang berarti pernikahan merupakan ikatan resmi yang perlu disahkan.

d. *Pengertian Pernikahan Menurut Hukum Agama Hindu*

Berdasarkan Kitab Manawa Dharmasastra dijelaskan bahwa pernikahan atau wiwaha itu bersifat religius (sakral) dan wajib hukumnya karena dihubungkan dengan kewajiban seseorang agar mempunyai keturunan untuk menebus segala dosa orang tuanya. Dengan demikian menurut agama Hindu, pernikahan atau wiwaha itu sangat dimuliakan, karena pernikahan itu merupakan suatu jalan untuk melepaskan derita orang tuanya, bahkan arwah pare leluhurnya, oleh karena itu win dan mempunyai anak laki-laki merupakan tugas mulia datam agama Hindu[61].

e. *Pengertian Pernikahan Menurut Hukum Agama Budha*

Menurut Petunjuk Teknis Tata Cam Pernikahan Agama Budha dari Departemen Agama Republik Indonesia, Kitab Suci Agama Budha, Tripitaka, pernikahan diatur oleh pcmimpin agama berdasarkan tuntutan dan norma agama dengan memperhatikan pula tradisi atau adat masyarakat yang bersangkutan[62].

---

[61]Ode Sure, *Pelajaran Agama Hindu* dan Budha (Jakarta : Yayasan Wisma Kanna, 1987), 30

[62]Ibid.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan dalam hukum Adat pernikahan itu bukan hanya merupakan peristiwa penting bagi mereka yang masih hidup saja, tetapi pernikahan juga merupakan peristiwa yang sangat berarti serta sepenuhnya mendapat perhatian dan diikuti oleh arwah-arwah para leluhur kedua belah pihak. Dengan demikian, pernikahan menurut hukum Adat merupakan suatu hubungan kelamin antara laki-laki dengan perempuan, yang membawa hubungan lebih luas, yaitu antara kelompok kerabat laki-laki dan perempuan, bahkan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain. Hubungan yang terjadi ini ditentukan dan diawasi oleh sistem normanorma yang berlaku di dalam masyarakat itu[63].

Pernikahan ideal ialah suatu bentuk pernikahan yang terjadi dan dikehendaki oleh masyarakat. Suatu bentuk pernikahan yang terjadi berdasarkan suatu pertimbangan tertentu, tidak menyimpang dari ketentuan aturan-aturan atau norma-norma yang berlaku dalam masyarakat setempat[64].

A. Van Gennep, seorang ahli sosiologi Perancis menamakan semua upacara-upacara pernikahan itu sebagai “rites de passage” (upacara-upacara peralihan). Upacara-upacara peralihan yang melambangkan peralihan atau perubahan status dari mempelai berdua; yang asalnya hidup terpisah, setelah melaksanakan upacara pernikahan menjadi hidup bersatu dalam suatu kehidupan bersama sebagai suami isteri. Semula

[63]Purwadi, *Upacara Tradisional Jawa, Menggali Untaian Kearifan Lokal* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 154
[64]Ibid., 155

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mereka merupakan warga keluarga orang tua mereka masing-masing, setelah pernikahan mereka berdua merupakan keluarga sendiri, suatu keluarga baru yang berdiri sendiri dan mereka pimpin sendiri[65].

2.3.2. Syarat Pernikahan

Syarat adalah sesuatu yang mesti ada yang menentukan sah atau tidaknya suatu pekerjaan (ibadah), tetapi sesuatu itu tidak termasuk dalam rangkaian pekerjaan tersebut. Adapun syarat sah dalam pernikahan sebagai berikut[66]:

1) Calon suami

Seorang calon suami yang akan menikah harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

a) Bukan mahram dari calon istri

b) Tidak terpaksa (atas kemauan sendiri)

c) Jelas orangnya (bukan banci)

d) Tidak sedang ihram haji

2) Calon istri Bagi calon istri yang akan menikah juga harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

a) Tidak bersuami

b) Bukan mahram

c) Tidak dalam masa iddah

---

[65]Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat* (Jakarta: Gunung Agung, 1984) 123.

[66]Al Hamdani, *Risalah Nikah Hukum Pernikahan Islam, Cet. 2* (Jakarta: Pustaka Amani, 2002), 67-68

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d) Merdeka (atas kemauan sendiri)

e) Jelas orangnya

f) Tidak sedang ihram haji

3) Wali

Untuk menjadi seorang wali dalam sebuah pernikahan, harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

a) Laki-laki

b) Dewasa

c) Waras akalnya

d) Tidak dipaksa

e) Adil

f) Tidak sedang ihram haji

4) Ijab kabul

Ijab adalah sesuatu yang diucapkan oleh wali, sedangkan kabul ialah sesuatu yang diucapkan oleh mempelai pria atau wakilnya disaksikan oleh dua orang saksi[67].

5) Mahar

Mahar adalah pemberian dari calon mempelai pria kepada calon mempelai wanita, baik dalam bentuk barang atau jasa yang tidak bertentangan dengan hukum Islam[68].

---

[67]Al Hamdani, *Risalah Nikah Hukum Pernikahan Islam, Cet. 2* (Jakarta: Pustaka Amani, 2002), 67-68

[68]Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam, Edisi I,* (Jakarta: Akademika Pressindo, 1992), 113.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Fuqaha sependapat bahwa maskawin itu termasuk syarat sahnya nikah dan tidak boleh diadakan persetujuan untuk meniadakannya[69].

Sebagaimana firman Allah dalam surat An Nisa' ayat 4:

Artinya : Berikanlah maskawin (mahar) kepada wanita (yang kamu nikahi) sebagai pemberian dengan penuh kerelaan. Kemudian jika mereka menyerahkan kepada kamu sebagian dari maskawin itu dengan senang hati, maka makanlah (ambillah) pemberian itu (sebagai makanan) yang sedap lagi baik akibatnya. (QS. An Nisa' : 4)[70].

Di dalam KHI Pasal 30 dijelaskan dengan tegas bahwa: ‚calon mempelai pria wajib membayar mahar kepada calon mempelai wanita yang jumlah, bentuk dan jenisnya disepakati oleh kedua belah pihak pihak.'9 Yaitu untuk memperoleh kebahagiaan dan kesejahteraan lahir batin menuju kebahagiaan dan kesejahteraan akhirat[71]. Yaitu untuk memperoleh kebahagiaan dan kesejahteraan lahir batin menuju kebahagiaan dan kesejahteraan akhirat.

Syarat-syarat pernikahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1Tahun 1974 meliputi :

1. Syarat-syarat materil secara umum :
   a. Harus ada persetujuan dari kedua belah pihak calon mempelai. Arti persetujuan yaitu tidak seorang-pun dapat memaksa calon mempelai perempuan dan calon mempelai laki-laki, tanpa persetujuan kehendak

[69]Ibnu Rusyd, *Bidayatul Mujtahid wa Nihayatul Muqtasid, Cet. 2, Terj. Imam Ghazali Sa'id dan Ahmad Zaidun* (Jakarta: Pustaka Amani, 2002), 432
[70]Departemen Agama RI, Al-Qur'an Terjemah. Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Quran (Jakarta: 1980), 115
[71]Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam*, 120.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang bebas dari mereka. Persetujuan dari kedua belah pihak calon mempelai adalah syarat yang relevan untuk membina keluarga.

b. Usia calon mempelai pria sekurang-kurangnya harus sudah mencapai 19 tahun dan pihak calon mempelai wanita harus sudah berumur 16 tahun.

c. Tidak terikat tali pernikahan dengan orang lain.

2. Syarat-syarat materil secara khusus :

a. Tidak melanggar larangan pernikahan yang diatur Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 8, pasal 9 dan pasal 10, yaitu larangan pernikahan antara dua orang yaitu:

1) Hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah / ke atas.
2) Hubungan darah garis keturunan ke samping.
3) Hubungan semenda.
4) Hubungan susuan.
5) Hubungan saudara dengan isteri atau sebagai bibi.
6) Mempunyai hubungan dengan agama atau peraturan yang berlaku dilarang kawin.
7) Telah bercerai untuk kedua kalinya, sepanjang hokum masingmasing agama dan kepercayaan tidak menentukan lain[72].

b. Izin dari kedua orang tua bagi calon mempelai yang belum berumur 21 tahun. Yang berhak memberi izin kawin yaitu :

[72]Tim Permata Press, *Undang-undang Pernikahana dan Administrasi Kependudukan* (t.k.: Permata Pres 2015), 4-6

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1) Orang tua dari kedua belah pihak calon mempelai. Jika kedua orang tua masih ada, maka izin diberi bersama oleh kedua orang tua calon mempelai. Jika orang tua laki-laki telah meninggal dunia, pemberian izin pernikahan beralih kepada orang tua perempuan yang bertindak sebagai wali. Jika orang tua perempuan sebagai wali, maka hal ini bertentangan dengan pernikahan yang diatur Hukum Islam karena menurut Hukum Islam tidak boleh orang tua perempun bertindak sebagai wali.
2) Apabila salah seorang dari kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya disebabkan :

   (a). oleh karena misalnya berada di bawah kuratele.

   (b). berada dalam keadaan tidak waras.

   (c). tempat tinggalnya tidak diketahui. Maka izin cukup diberikan oleh orang tua yang masih hidup atau dari orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya.
3) Apabila kedua orang tua telah meninggal dunia atau kedua-duanya dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya maka izin diperoleh dari :

   (a). wali yang memelihara calon mempelai.

   (b). keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis keturunan ke atas selama masih hidup dan dalam keadaan dapat menyatakan kehendaknya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4) jika ada perbedaan pendapat antara orang-orang yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 6 ayat (2), (3) dan (4) atau seorang atau lebih diantara orang-orang tidak ada menyatakan pendapatnya, Pengadilan dalam daerah hukum tempat tinggal orang yang hendak melangsungkan pernikahan bertindak memberi izin pernikahan. Pemberian izin dari Pengadilan diberikan :

(a). atas permintaan pihak yang hendak melakukan pernikahan.

(b). setelah lebih dulu Pengadilan mendengar sendiri orang yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 6 ayat (2), (3) dan (4)[73].

2.3.3. Tujuan Pernikahan

Tujuan pernikahan menurut hukum agama tidak sama antara agama yang satu dengan yang lainnya. Menurut hukum Islam tujuan pernikahan adalah untuk menegakkan agama, untuk memperoleh keturunan, untuk mencegah maksiat dan untuk membina rumah tangga yang damai dan teratur[74]. Menurut hukum Islam ialah selain untuk memenuhi kebutuhan hidup jasmani dan rohani manusia, juga sekaligus untuk membentuk keluarga dan memelihara serta meneruskan keturunan dalam menjadikan hidupnya di dunia ini, juga mencegah perzinahan, agar tercipta ketenangan

[73]Tim Permata Press, *Undang-undang Pernikahana dan Administrasi Kependudukan* (t.k.: Permata Pres 2015), 4-6

[74]Hilman Hadikesuma, *Hukum Pernikahan Indonesia* (Mandar Maju, 2007), 23

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan ketentraman jiwa bagi yang bersangkutan, ketentraman keluarga dan masyarakat[75].

Tujuan pernikahan menurut hukum adat yang bersifat kekerabatan adalah mempertahankan dan meneruskan keturunan menurut garis kebapakan, keibuan atau keibu-bapakan, untuk kebahagiaan rumah tangga keluarga/kerabat, untuk memperoleh nilai-nilai adat budaya dan kedamaian dan untuk mempertahankan kewarisan[76].

Membentuk keluarga artinya membentuk kesatuan masyarakat kecil yang terdiri dari suami, isteri dan anak-anak. Membentuk keluarga yang bahagia rapat hubungannya dengan keturunan yang merupakan tujuan pernikahan, pemeliharaan dan pendidikan menjadi hak dan kewajiban kedua orang tua. Bahagia adanya kerukunan dalam hubungan antara suami isteri dan anakanak dalam rumah tangga. Kebahagiaan yang dicapai bukanlah yang sifatnya sementara, tetapi kebahagiaan yang kekal karenanya pernikahan yang diharapkan adalah pernikahan yang kekal, yang dapat berakhir dengan kematian salah satu pasangan dan tidak boleh diputuskan atau dibubarkan menurut kehendak pihakpihak.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 1, tujuan pernikahan adalah "Untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa[77]."

---

[75]Hilman Hadikesuma, *Hukum Pernikahan Indonesia* (Mandar Maju, 2007), 23
[76]Ibid., 21-22
[77]Tim Permata Press, *Undang-undang Pernikahana dan Administrasi Kependudukan* (t.k.: Permata Pres 2015), 2

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tujuan pernikahan menurut agama Islam ialah untuk memenuhi petunjuk agama dalam rangka mendirikan keluarga yang harmonis, sejahtera dan bahagia. Harmonis dalam menggunakan hak dan kewajiban anggota keluarga; sejahtera artinya terciptanya ketenangan lahir batin disebabkan terpenuhinya keperluan hidup lahir dan batinnya, sehingga timbul kebahagian, yakni kasih sayang antar anggota keluarga.

Menurut Imam Ghazali tujuan pernikahan yaitu:

a. Mendapatkan dan melangsungkan keturunan
b. Memenuhi hajat manusia untuk menyalurkan syahwatnya dan menumpahkan kasih sayangnya.
c. Memenuhi panggilan agama, memlihara diri dari kejahatan dan kerusakan.
d. Menumbuhkan kesungguhan untuk bertanggung jawab menerima hak serta kewajiban, juga bersungguh-sungguh untuk memperoleh harta kekayaan yang halal.
e. Membangun rumah tangga untuk membentuk masyarakat yang tentram dan kasih sayang[78].

Tujuan nikah seperti yang dianjurkan Rasulullah -shallalaahu ‘alahi wa sallaam kepada para pemuda yang belum menikah agar segera menikah, karena begitu besarnya faedah dan tujuan yang ada padanya. Diantaranya faedah dan tujuan yang utama adalah :

[78]Abd. Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat* (Jakarta: Kencana, 2006) 22-24

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Menjalankan perintah Allah, sebagaimana hal ini tertuang dalam firman-Nya:

   Yang artinya, "Dan kawinkanlah orang-orang yang sedirian diantara kamu, dan orang-orang yang layak (berkawin) dari hamba-hamba sahayamu yang lelaki dan hamba-hamba sahayamu yang perempuan. Jika mereka miskin Allah akan memampukan mereka dengan kurnia-Nya. Dan Allah Maha luas (pemberian-Nya) lagi Maha Mengetahui"(QS. An Nuur : 24)[79].

2. Meneladani Sunnah Rasulullah SAW.

   Sebagaimana dikisahkan dalam hadits bahwa suatu ketika Rasulullah shallalaahu 'alahi wa sallaam didatangi oleh tiga orang. Yang pertama mengatakan bahwa dirinya akan melaksanakan shalat malam secara terus menerus, yang kedua mengatakan bahwa dirinya akan melaksanakan shaum sepanjang masa (shaum *Dhahr*). Adapun yang ketiga mengatakan bahwa dirinya akan menjauhi wanita dan tidak akan menikah untuk selama-lamanya. Maka seketika itu, Rasulullah shallalaahu 'alahi wa sallaam marah dan mengatakan bahwa barangsiapa yang membenci sunnah beliau shallalaahu 'alahi wa sallaam, maka ia bukan dari golongan beliau[80].

---

[79]Departemen Agama RI, Al-Qur'an Terjemah. Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Quran (Jakarta: 1980), 32

[80]al-Bukhari, *Anjuran untuk Menikah no. 5063*(Surabya : tp;,2000),54

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Agar orang yang beriman mengetahui kenikmatan di dunia berupa berhubungan badan dan membandingkannya dengan kenikmatan di akhirat nanti[81].

   Seperti disebutkan dalam sebuah hadits yang diriwayatkan oleh Anas RA, bahwa Rasulullah SAW bersabda, *"Orang beriman kelak di Surga diberi kekuatan bersetubuh sekain dan sekian." Ada shahabat yang bertanya, "Wahai Rasulullah apakah mampu seperti itu?" Beliau menjawab, "Mereka diberi kekuatan jima' sampai seratus kali lipat*[82].

4. Menciptakan ketenangan jiwa dan rasa kasih sayang antara suami-isteri. Allah SWT berfirman,

   Artinya,"Dan diantara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu istri-istri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tentram kepadanya dan Dia jadikan di antaramu rasa kasih sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir (Qs. Ar-Ruum : 21).

5. Melestarikan keturunan, dan mendapatkan generasi yang shalih yang siap berjuang di jalan Allah demi menegakkan kalimatullah di muka bumi ini.

---

[81]Puji Yanto, Makna Dan Tujuan Pernikahan, https://puskafi.wordpress.com/2010/04/12/makna-dan-tujuan-pernikahan/ diakses pada tanggal 09 08 2016. Jam 08 : 00 WIB

[82]Ibid.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Suatu hal yang lebih urgen pada pernikahan bukan hanya sekedar untuk memperoleh anak, akan tetapi berusaha mencari dan membentuk generasi yang berkualitas, yaitu mencari anak yang shalih dan bertaqwa kepada Allah SWT yang siap mengemban dakwah dan berjihad di jalan-Nya demi menegakkan kalimatullah di muka bumi ini. Generasi seperti inilah yang sangat diharapkan kelahirannya di muka bumi ini oleh Rasulullah SAW.

2.3.4. Manfaat dan Hikmah Pernikahan

Diantara manfaat atau hikmah nikah ialah dapat menentramkan jiwa dan menghindarkan perbuatan maksiat. Untuk melanjutkan keturunan. Bisa saling melengkapi dalam suasana hidup dengan anak-anak. Menimbulkan tanggung jawab dan menimbulkan sikap rajin dan sungguh-sungguh dalam mencukupi keluarga. Adanya pembagian tugas, yang satu mengurusi rumah tangga dan yang lain bekerja diluar. Dan menumbuhkan tali kekeluargaan dan mempererat hubungan.

Allah SWT berfirman :

"Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir." (Ar-Ruum, 21)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pernikahan menjadikan proses keberlangsungan hidup manusia didunia ini berlanjut, darigenerasi ke generasi. Selain juga menjadi penyalur nafsu birahi, melalui hubungan suami istri serta menghindari godaan syetan yang menjerumuskan. Pernikahan juga berfungsi untuk mengatur hubungan laki-laki dan perempuan berdasarkan pada asas saling menolong dalam wilayah kasih sayang dan penghormatan muslimah berkewajiban untuk mengerjakan tugas didalam rumah tangganya seperti mengatur rumah, mendidik anak, dan menciptakan suasana yang menyenangkan. Supaya suami dapat mengerjakan kewajibannya dengan baik untuk kepentingan dunia dan akhirat[83].

Adapun hikmah yang lain dalam pernikahannya itu yaitu :

a) Mampu menjaga kelangsungan hidup manusia dengan jalan berkembang biak dan berketurunan.
b) Mampu menjaga suami istri terjerumus dalam perbuatan nista dan mampu mengekang syahwat seta menahan pandangan dari sesuatu yang diharamkan.
c) Mampu menenangkan dan menentramkan jiwa denagn cara duduk-duduk dan bencrengkramah dengan pacarannya.
d) Mampu membuat wanita melaksanakan tugasnya sesuai dengan tabiat kewanitaan yang diciptakan[84].

[83]Ahmad Rafi Baihaqi, *Membangun Syurga Rumah Tangga* (surabaya: gita mediah press, 2006), 8
[84]Syaikh Kamil Muhammad, *'uwaidah, Fiqih Wanita*, (Jakarta: pustaka al-kautsar 1998), 378

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Nikah mempunyai beberapa tujuan dan hikmah yang bermanfaat bagi kehidupan manusia sebagai perwujudan ajaran Islam rahmatan lil alamin. Ajaran ini tentu akan berimplikasi pada kemaslahatan bagi kehidupan manusia sepanjang masa dan di manapun tempatnya (mashalih li al-nas fi kulli alzaman wa al-makan).

Dalam hal ini menarik ungkapan Sayyid Sabiq dalam Fiqhuss Sunnah mengenai hikmah nikah yakni[85]:

1. Sesungguhnya naluri sex merupakan naluri yang paling kuat dan keras yang selamanya menuntut adanya jalan keluar. Apabila jalan keluar tidak dapat memuaskannya, maka akan terjadi kegoncangan dan kekacauan yang mengakibatkan kejahatan. Pernikahan merupakan jalan yang terbaik dalam manyalurkan hasrat seksual. Dengan pernikahan tubuh menjadi lebih segar, jiwa jadi tenang.

c. Meneruskan keturunan dan memeliharan nasab, karena dengan pernikahan akan diperoleh nasab secara halal dan terhormat. Ini merupakan kebanggaan bagi individu dan keluarga bersangkutan dan ini merupakan insting manusia untuk berketurunan dan melestarikan nasabnya.

d. Meningkatkan rasa tanggung jawab. Suami sebagai kepala rumah tangga bertanggung jawab atas nafkah keluarganya, sedangkan istri bertanggung jawab atas pemeliharaan anak dan pengkondisian rumah tangga menjadi lebih nyaman dan tentram.

---

[85]Sayyid Sabiq, *Fiqhussunnah, Terj. Moh. Thalib* (Bandung: Al-Ma'arif, Juz. 6, 1990) 18-21.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

e. Membuahkan tali kekeluargaan, memperteguh kelanggengan rasa cinta antar keluarga dan memperkuat hubungan kemasyarakatan, masyarakat yang saling mencintai dan saling menunjang merupakan masyarakat yang kuat dan bahagia[86].

Dengan berbagai hikmah di atas, jelaslah, nikah disyariatkan oleh Allah membawa banyak faidah yang tiada terhingga. Karena hanya dengan menikahlah manusia dapat terhindar dari kerusakan nafsu kebinatangan dan dapat membangun budaya dan peradaban yang maju penuh dengan cinta dan kasih sayang.

2.3.5. Larangan dalam Pernikahan

Larangan pernikahan dalam Islam :

1) Larangan Perkawinan Selama-lamanya

larangan perkawinan yang berlaku haram untuk selamanya dalam arti sampai kapan pun dan dalam keadaan apa pun laki-laki dan perempuan itu tidak boleh melakukan perkawinan.

Larangan dalam bentuk ini disebut mahram muabbad. Mahram muabbad terbagi menjadi tiga kelompok yaitu:

a. Disebabkan oleh adanya hubungan kekerabatan.

b. Disebabkan oleh adanya hubungan perkawinan (musaharah)

c. Disebabkan oleh hubungan persusuan[87].

2) Larangan Perkawinan Dalam Waktu Tertentu.

---

[86]Sayyid Sabiq, *Fiqhussunnah, Terj. Moh. Thalib* (Bandung: Al-Ma'arif, Juz. 6, 1990) 18-21.

[87]Abdurrahman Ghazali, *fiqih Munakaha* (Jakarta : Kencana 2003).114

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Larangan perkawinan dalam waktu tertentu bagi seorang pria dengan seorang wanita adalah sebagai berikut:

a. Dua perempuan bersaudara haram dikawini oleh seorang laki-laki dalam waktu bersamaan.
b. Wanita yang terikat dengan laki-laki lain.
c. Wanita yang sedang dalam iddah, baik iddah cerai maupun iddah ditinggal mati.
d. Wanita yang ditalak tiga, haram kawin lagi dengan bekas suaminya, kecuali sudah kawin lagi dengan orang lain. 5. Wanita yang sedang melakukan ihram, baik ihram umrah maupun ihram haji.
e. Wanita musyrik, yang dimaksud wanita musyrik adalah yang menyembah selain Allah[88].

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 larangan pernikahan diatur dalam Pasal 8 sampai 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, yaitu:

a. Larangan pernikahan berdasarkan kekeluargaan (Pasal 8 UU No. 1 Tahun 1974) disebabkan berhubungan darah yaitu larangan pernikahan karena hubungan ke-saudara-an yang terus menerus berlaku dan tidak dapat disingkirkan berlakunya :
   1) Hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah maupun ke atas yang terdiri dari ibu sendiri, anak perempuan, ibu dari ayah, cicit (Pasal 8 sub a).

[88]Abdurrahman Ghazali, *fiqih Munakaha* (Jakarta : Kencana 2003).114

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2) Hubungan darah dalam garis keturunan menyamping terdiri dari saudara perempuan ayah, anak perempuan saudara laki-laki, anak perempuan saudara perempuan (kemanakan) (Pasal 8 sub b).
3) Hubungan semenda terdiri dari saudara perempuan bibi, ibu dari isteri (mertua), anak tiri (Pasal 8 sub c).
4) Hubungan susuan yaitu orang tua susuan, saudara susuan, anak susuan dan bibi atau paman susuan (Pasal 8 sub d).
5) Hubungan saudara dengan isteri atau sebagai bibi atau kemenakan dari isteri, dalam hal seorang suami beristeri lebih dari seorang (Pasal 8 sub e).
6) Mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin (Pasal 8 sub f).

b. Larangan oleh karena salah satu pihak atau masing-masing pihak masih terikat dengan tali pernikahan (Pasal 9 UU No. 1 Tahun 1974)[89]. Larangannya bersifat sepihak artinya larangan berlaku secara mutlak kepada pihak perempuan saja yaitu seorang perempuan yang masih terikat dalam pernikahan. Larangan Pasal 9 tidak mutlak berlaku kepada seorang laki-laki yang sedang terikat dengan pernikahan atau seoramg laki-laki yang beristeri tidak mutlak dilarang untuk melakukan pernikahan dengan isteri kedua.

[89]Tim Permata Press, *Undang-undang Pernikahana dan Administrasi Kependudukan* (t.k.: Permata Pres 2015), 6

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Larangan kawin bagi suami isteri yang telah bercerai sebanyak 2 (dua) kali (Pasal 10 UU No. 1 Tahun 1974)[90]. Menurut Pasal 10 diatur larangan kawin bagi suami isteri yang telah bercerai sebanyak 2 (dua) kali. Pernikahan yang mempunyai maksud agar suami isteri dapat membentuk keluarga yang kekal maka suatu tindakan yang mengakibatkan putusnya suatu pernikahan harus benar-benar dipertimbangkan. Pasal 10 bermaksud untuk mencegah tindakan kawin cerai berulang kali, sehingga suami maupun isteri saling menghargai satu sama lain.

d. Larangan kawin bagi seorang wanita selama masa tunggu (Pasal 11 UU No. 1 Tahun 1974)[91]. Larangan dalam Pasal 11 bersifat sementara yang dapat hilang dengan sendirinya apabila masa tunggu telah lewat waktunya sesuai dengan ketentuan masa lamanya waktu tunggu. Sesuai dengan pasal 8 masa lamanya waktu tunggu selama 300 hari, kecuali jika tidak hamil maka masa tunggu menjadi 100 hari. Masa tunggu terjadi karena pernikahan perempuan telah putus karena :

1) Suaminya meninggal dunia.

2) Pernikahan putus karena perceraian.

3) Isteri kehilangan suaminya.

---

[90]Tim Permata Press, *Undang-undang Pernikahana dan Administrasi Kependudukan* (t.k.: Permata Pres 2015), 6

[91]Ibid., 6

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id