

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kementerian Agama (Kemenag) merupakan sebuah lembaga pemerintahan yang bertanggung jawab atas pengelolaan urusan keagamaan di Indonesia. Di Indonesia kementerian agama hadir di semua wilayah, mulai dari tingkatan pusat, sampai pada tingkat kecamatan. Kantor Kementerian Agama berkedudukan di kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi, yaitu salah satunya kantor Kementerian Agama Kota Bandung.

Kementerian Agama Kota Bandung merupakan Instansi Vertikal yang tugasnya berdasarkan PMA Nomor 19 tahun 2019 pasal 7 adalah Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota bertugas melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Agama dalam wilayah kabupaten/kota berdasarkan kebijakan kepala kantor wilayah Kementerian Agama provinsi ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setiap Kantor Kementerian Agama memiliki kebijakan atau program yang sama pada setiap wilayahnya. Kebijakan-kebijakan atau program-program tersebut secara garis besarnya mencakup berbagai aspek, salah satunya terkait dengan bimbingan masyarakat islam. Berdasarkan hasil Laporan Kinerja (LKj) tahun 2023, Kementerian Agama Kota Bandung diketahui bahwasannya di antara kebijakan atau program-program yang telah diluncurkan oleh Kemenag Kota Bandung relatif semuanya mencapai target dan realisasi yang sesuai, kecuali dengan ditemukannya program yang target dan realisasinya masih dibawah target, yaitu terkait dengan realisasi kursus pra nikah atau yang disebut juga dengan bimbingan perkawinan.

Berdasarkan Laporan Kinerja (LKj) Kantor Kementerian Agama Kota Bandung pada tahun 2023, dipeorleh data sebagai berikut:

Tabel 1. 1 Laporan kinerja (LKj) Kemenag Kota Bandung Tahun 2023

Sasaran	Indikator Kinerja		Target	Realisasi	%
Meningkatnya Kualitas Pelayanan Nikah/Rujuk	1	Jumlah KUA yang direvitalisasi (SBSN).	4 KUA	3 KUA	75%
	2	Jumlah KUA yang ditingkatkan sarana prasarana (RM dan PNBK).	30 KUA	1 KUA	3%
	3	Jumlah calon pengantin yang memperoleh fasilitas kursus pra nikah.	1.500 Pasang	1.200 Pasang	80%
	4	Jumlah remaja usia sekolah yang mendapatkan bimbingan cegah kawin anak dan seks pra nikah.	100 Orang	18 Orang	18%
	5	Jumlah buku dan kartu nikah yang disediakan.	17.000 Buku	17.000 Buku	100%

Sumber: (Laporan kinerja (LKj) Kemenag Kota Bandung tahun 2023)

Berdasarkan dari data Laporan Kinerja (LKj) Kantor Kementerian Agama Kota Bandung pada tahun 2023, diungkapkan bahwa pengimplementasian dari kebijakan terkait dengan program kursus pranikah atau bimbingan perkawinan calon pengantin sudah dilaksanakan, akan tetapi pelaksanaannya belum maksimal, diketahui bahwa target yang awalnya 1.500 pasangan, akan tetapi baru terealisasi sebanyak 80% atau 1.200 pasangan yang melaksanakan program bimbingan perkawinan calon pengantin pada Kementerian Agama Kota Bandung.

Kendati pada tahun sebelumnya program bimbingan perkawinan calon pengantin tersebut belum mencapai target yang telah ditentukan, akan tetapi pada Laporan Kinerja (LKj) Kantor Kementerian Agama Kota Bandung tahun 2024, menunjukan bahwa adanya peningkatan serta terpenuhinya target pencapaian dari program bimbingan perkawinan calon pengantin pada Kementerian Agama Kota Bandung. Adapun data pencapaian tersebut sebagai berikut;

Tabel 1. 2 Laporan kinerja (Lkj) Kemenag Kota Bandung Tahun 2024

Sasaran	Indikator Kinerja	Target	Realisasi	%
Meningkatnya Kualitas Pelayanan Nikah/Rujuk	1 Jumlah KUA yang ditingkatkan sarana prasarana (RM dan PNBK).	30 KUA	30 KUA	100%
	2 Jumlah calon pengantin yang memperoleh fasilitas kursus pra nikah.	1.800 Pasangan	1.800 Pasang	100%
	3 Jumlah remaja usia sekolah yang mendapatkan bimbingan cegah kawin anak dan seks pra nikah.	100 Orang	100 Orang	100%
	4 Jumlah buku dan kartu nikah yang disediakan.	18.000 Buku	18.000 Buku	100%

Sumber: (Laporan kinerja (LKj) Kemenag Kota Bandung tahun 2024)

Berdasarkan dari data Laporan Kinerja (LKj) Kantor Kementerian Agama Kota Bandung pada tahun 2024, diketahui bahwa pengimplementasian dari kebijakan terkait dengan program kursus pranikah atau bimbingan perkawinan calon pengantin sudah dilaksanakan secara optimal, dapat dilihat dari data hasil Laporan Kinerja (LKj) Kantor Kementerian Agama Kota Bandung pada tahun 2024, bahwa target dari program bimbingan perkawinan yang ditetapkan sebanyak 1.800 peserta, dan realisasi dari program ini mencapai target yaitu sebanyak 1.800, maka dapat dikatakan bahwa program tersebut sudah mencapai target 100%.

Merujuk pada kedua tabel di atas, terlihat bahwa antara Laporan Kinerja (LKj) Kantor Kementerian Agama Kota Bandung tahun 2023 dengan Laporan Kinerja (LKj) Kantor Kementerian Agama Kota Bandung tahun 2024, menunjukkan bahwa terjadinya peningkatan dalam pelaksanaan program bimbingan perkawinan yang diikuti oleh calon pengantin di Kota Bandung. Diketahui bahwa jumlah peserta mengalami kenaikan sebesar 50% dari tahun 2023 ke tahun 2024.

Sebagai salah satu program unggulan, bimbingan perkawinan calon pengantin diatur untuk membantu pasangan. Program ini hadir untuk memfasilitasi pasangan calon pengantin dalam mempersiapkan mahligai rumah tangga agar tercipta keluarga yang harmonis serta sakinah mawaddah warahmah. Keharmonisan keluarga terwujud melalui hubungan yang dipenuhi rasa cinta dan kasih sayang di antara anggotanya. Namun, untuk mencapainya diperlukan pemahaman yang mendalam mengenai hakikat pernikahan dan esensi sebuah keluarga. Oleh karena itu, bimbingan perkawinan menjadi langkah strategis dalam mendukung calon pengantin membangun fondasi keluarga yang kokoh dan harmonis.

Berdasarkan dengan Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 172 Tahun 2022 Tentang Perubahan Atas Keputusan Direktur jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 189 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin. Yang dimaksud dengan bimbingan perkawinan calon pengantin yang selanjutnya disebut dengan Bimwin Catin adalah layanan bimbingan yang disediakan oleh Kementerian Agama dan bertujuan untuk memberikan bekal pengetahuan dan keterampilan hidup bagi Catin agar mampu mengelola dinamika perkawinan dan keluarga.

Untuk mempersiapkan calon pengantin dengan lebih baik dalam menghadapi kehidupan pernikahan, program ini dikembangkan. Oleh karena itu, pendidikan yang berkaitan dengan informasi dan keterampilan dasar sangat diperlukan. Tujuan dari bimbingan perkawinan adalah untuk menciptakan keluarga yang damai dan menurunkan tingkat perselisihan dan kekerasan dalam rumah tangga yang berujung pada terjadinya perceraian, bimbingan perkawinan bertujuan untuk mengedukasi calon pengantin tentang kehidupan pernikahan.

Nasution (2021) dalam Taufiqurriadi (2024) pemahaman suami dan istri dalam memenuhi hak serta tanggung jawabnya masing-masing dipengaruhi oleh bimbingan perkawinan. Selain itu, bimbingan ini turut memperkuar pola pikir pasangan dalam menghadapi berbagai tantangan yang mungkin muncul dalam perjalanan rumah tangga di masa depan (Yusuf et al., 2022).

Bimbingan perkawinan adalah sebuah upaya untuk memberikan bekal kepada para calon pengantin dalam mempersiapkan diri untuk menghadapi kehidupan pernikahan dan rumah tangga. Program ini, yang juga dikenal sebagai bimbingan ataupun kursus pra nikah merupakan suatu proses pemberian bekal pengetahuan dan pemahaman kepada generasi usia menikah mengenai tata cara menjalani kehidupan rumah tangga. Pada dasarnya, bimbingan perkawinan ini memang ditujukan khusus kepada para calon pengantin. Hal ini penting sebagai langkah awal untuk membekali mereka dengan kesiapan mental saat sudah tiba waktunya untuk memasuki jenjang perkawinan(Syahputra, 2023).

Program bimbingan perkawinan calon pengantin merupakan pengenalan mengenai kehidupan rumah tangga setelah menikah kepada pasangan pengantin. Program ini menekankan pentingnya kesiapan dalam berbagai aspek, seperti mental, spiritual, sosial, dan ekonomi, sebagai bekal untuk menjalani kehidupan berumah tangga. Program ini didesain untuk meningkatkan pemahaman akan dinamika keluarga, menciptakan lingkungan rumah tangga yang harmonis dan penuh kasih, serta mengurangi potensi konflik, perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga. Fokus utama dari program ini adalah untuk mengedukasi para pasangan mengenai berbagai aspek kehidupan keluarga, termasuk hak dan kewajiban pasangan, serta isu-isu penting lainnya yang relevan dengan kehidupan pernikahan atau rumah tangga.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukan bahwa pelaksanaan program bimbingan perkawinan pada tahun 2024 sudah mencapai target. Meskipun hal tersebut mengindikasikan sudah berjalanya program tersebut, akan tetapi masih perlu dilakukan penelitian lebih lanjut untuk menganalisis dan mengetahui sejauh mana implementasian program ini berjalan di lapangan secara efektif. Mengacu pada teori George C. Edwards III (dalam Widodo, 2021), keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut dengan judul **“Implementasi Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin pada Kementerian Agama Kota Bandung”**. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana

program bimbingan perkawinan yang diselenggarakan oleh Kementerian Agama telah diimplementasikan secara efektif. Program ini menjadi penting sebagai bagian dari upaya strategis dalam mempersiapkan calon pengantin membangun keluarga yang sakinah, mawaddah, warahmah. Namun demikian, efektivitas pelaksanaannya masih menjadi pertanyaan di tengah dinamika kebutuhan masyarakat dan tantangan sosial yang semakin kompleks pada saat ini. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diperoleh gambaran yang utuh mengenai praktik implementasi di lapangan dan menjadi masukan konstruktif bagi peningkatan kualitas layanan bimbingan perkawinan di masa mendatang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang diuraikan di atas, maka dirumuskan beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses komunikasi atau sosialisasi penyelenggaraan bimbingan perkawinan calon pengantin yang dilakukan oleh Bimas Islam Kementerian Agama Kota Bandung?
2. Apa saja sumber daya pendukung pada pengimplementasian bimbingan perkawinan calon pengantin yang dimiliki oleh Bimas Islam Kementerian Agama Kota Bandung?
3. Bagaimana upaya disposisi yang dilakukan para pelaksana implementasi bimbingan perkawinan calon pengantin pada Kementerian Agama Kota Bandung?
4. Bagaimana peran dari struktur birokrasi dalam menopang implementasi bimbingan perkawinan calon pengantin pada Kementerian Agama Kota Bandung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, masalah yang telah ditetapkan, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui komunikasi atau sosialisasi penyelenggaraan bimbingan perkawinan calon pengantin yang dilakukan oleh Bimas Islam Kementerian Agama Kota Bandung.

2. Untuk mengetahui sumber daya pendukung pada bimbingan perkawinan calon pengantin yang dimiliki oleh Bimas Islam Kementerian Agama Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui disposisi yang dilakukan para pelaksana implementasi bimbingan perkawinan calon pengantin pada Kementerian Agama Kota Bandung.
4. Untuk mengetahui peran dari struktur birokrasi dalam menopang implementasi bimbingan perkawinan calon pengantin pada Kementerian Agama Kota Bandung.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam ranah teoritis praktis, dan akademis, seperti yang diuraikan di bawah ini:

1. Kegunaan teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman dan pengetahuan terkait implementasi bimbingan perkawinan calon pengantin.
 - b. Bagi institusi akademik, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumentasi yang berharga sebagai referensi dalam kegiatan akademik.

2. Kegunaan praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi yang bermanfaat bagi instansi terkait, yaitu Kementerian Agama Kota Bandung, dalam melaksanakan kebijakan bimbingan perkawinan bagi calon pengantin. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang muncul terkait program tersebut, serta sebagai masukan untuk perbaikan di masa mendatang.

3. Kegunaan akademis

Secara akademis dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat dan kontribusi yang positif bagi kemajuan Ilmu Administrasi Publik. Selain itu, penelitian ini juga memiliki kapasitas untuk memberikan rekomendasi dan kutipan yang dapat menjadi referensi untuk membantu para peneliti di masa depan dalam studi mereka.

E. Kerangka Berpikir

Grand Theory yang diterapkan dalam penelitian ini yaitu administrasi publik. Administrasi publik menurut Pasolong (2007) dalam (Malawat, 2022), Administrasi Publik melibatkan upaya kolaboratif di antara berbagai individu atau organisasi untuk menjalankan tugas-tugas pemerintah yang bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan publik dengan cara yang tepat guna serta tepat sasaran. Maka dari itu dapat diungkapkan bahwa administrasi publik mencakup pengelolaan sumber daya untuk menjamin bahwa tugas-tugas organisasi dapat dilaksanakan dengan baik di setiap tingkat hierarki.

Middle Theory, yang diterapkan dalam penelitian ini merupakan kebijakan publik. Kebijakan publik, seperti yang didefinisikan oleh Thomas Dye (1992: 2-4) dalam (Anggara, 2018), mencakup segala tindakan maupun keputusan untuk tidak bertindak yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam menentukan suatu kebijakan, pemerintah perlu bersikap bijaksana, sebab kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan dampaknya terhadap kehidupan masyarakat harus dipertimbangkan secara menyeluruh, guna memastikan manfaat yang besar tanpa menimbulkan kerugian bagi warganya.

Applied Theory yang diterapkan dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan, yang didefinisikan oleh (Anggara, 2018), implementasi mengacu pada upaya ataupun kegiatan yang dilaksanakan oleh para eksekutor kebijakan dengan tujuan atau sasaran suatu kebijakan. Selain itu, sebagaimana yang dinyatakan oleh Edwards dalam (Anggara, 2018), implementasi adalah tahap proses pembuatan kebijakan yang berada di antara tahap pembuatan kebijakan dan output atau hasil yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut. Beliau juga menyatakan bahwa perencanaan, pembiayaan, pengorganisasian, perekrutan dan pemberhentian staf, negosiasi, dan tugas-tugas lainnya merupakan bagian dari proses pelaksanaan.

Selanjutnya Edwards III, sebagaimana dikutip dalam (Widodo, 2021), mengidentifikasi empat faktor atau variabel pokok yang sangat penting bagi keberhasilan implementasi. Keempat faktor tersebut yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

a. Komunikasi

Menurut Edward III dalam (Widodo, 2021), komunikasi dipahami sebagai proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Ia juga menguraikan bahwa komunikasi kebijakan merupakan proses pengaliran informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementor*). Selanjutnya, Edward III dalam (Widodo, 2021) menegaskan bahwa informasi terkait kebijakan publik perlu disampaikan kepada para pelaksana kebijakan agar mereka dapat memahami isi, tujuan, arah, serta sasaran kebijakan (*target groups*), sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berjalan efektif dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Lebih jauh lagi, Edward III dalam (Widodo, 2021) menyatakan bahwa komunikasi kebijakan meliputi beberapa aspek penting, yakni transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

b. *Resources* (Sumber Daya)

Edward III dalam (Widodo, 2021) menyatakan bahwa sumber daya memiliki peran krusial dalam proses implementasi kebijakan. Ia menambahkan bahwa sebaik dan sekonsisten apa pun aturan yang dibuat, serta seakurat apa pun penyampaian aturan tersebut, jika pelaksana kebijakan yang bertugas tidak memiliki sumber daya yang memadai untuk melaksanakan tugasnya secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tetap tidak akan berjalan dengan baik. Adapun sumber daya yang dimaksud meliputi sumber daya manusia, anggaran, peralatan (fasilitas), informasi, serta kewenangan.

c. Disposisi

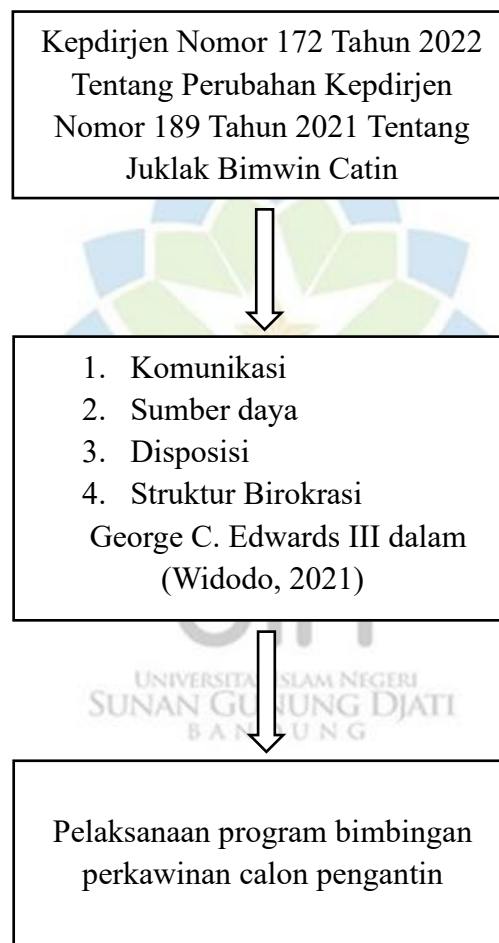
Menurut Edward III dalam (Widodo, 2021), disposisi merupakan kemauan, keinginan, serta kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut dengan sungguh-sungguh, tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan dapat tercapai.

d. Struktur Birokrasi

Menurut Edward III, implementasi kebijakan bisa saja belum optimal disebabkan oleh ketidakefisienan dalam struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*). Struktur birokrasi ini mencakup berbagai aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit organisasi di

dalam suatu lembaga, serta hubungan lembaga tersebut dengan organisasi eksternal. Dengan demikian, struktur birokrasi meliputi dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan prosedur operasional standar (*standard operating procedure*), yang berfungsi untuk memudahkan sekaligus menyelaraskan tindakan para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugas mereka.

Gambar 1. 1 Kerangka Berpikir



Sumber: (Diolah Peneliti, 2025)

F. Proposisi Penelitian

Bahwa implementasi bimbingan perkawinan calon pengantin pada Kementerian Agama Kota Bandung, akan berjalan dengan optimal jika didukung oleh komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.