# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Penelitian

Masyarakat Indonesia bukan merupakan masyarakat yang sejahtera dalam segala bidang. Bahkan dapat dikatakan bahwa masyarakat belum mencapai tingkat kemerdekaan yang sebenarnya, mengingat banyak hal yang terjadi pada saat ini. Negara Indonesia adalah suatu negara hukum, sudah selayaknya hak perlindungan hukum dengan segala kemudahannya menjadi hak yang dapat diterima semua lapisan masyarakat dalam waktu yang berkesinambungan, artinya adalah tanpa batas waktu. Ketika di negara hukum ini, perlindungan hukum sudah tidak bisa ditembus oleh masyarakat kurang mampu, maka identitas negara Indonesia sebagai negara hukum, patut dipertanyakan kembali kelayakan memiliki identitas tersebut.

Seperti kemiskinan, yang ditimbulkan dari banyaknya pengangguran dan berakibat pada ketidakmampuan masyarakat membayar keperluan dalam kehidupannya. Menurut data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat, angka kemiskinan pada tahun 2017 mengalami peningkatan dari 4.168,11 Ribu Jiwa menjadi 4.168,44 Ribu Jiwa terhitung pada bulan Maret 2017.

Masyarakat yang berada di wilayah Jawa Barat, banyak masyarakat yang tidak semua memiliki kemampuan untuk membayar untuk mendapatkan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

layanan hukum, padahal hukum seharusnya menjadi pedoman masyarakat untuk menjalankan kehidupannya secara teratur dan tertib. Akan tetapi, masyarakat cenderung memilih menggunakan uang untuk keperluan yang lebih harus diprioritaskan.

Layanan hukum tersebut harus diberikan secara maksimal oleh pihak berwenang tanpa memperhatikan kesanggupan masyarakat dalam segi pembayarannya. Pengadilan Agama (PA) Purwakarta merupakan Lembaga Peradilan tingkat pertama yang berwenang mengadili perkara yang menjadi kewenangan Badan Peradilan Agama dalam tingkat pertama yang berhubungan langsung dengan masyarakat di wilayah hukum Kabupaten Purwakarta. Dan dalam hal ini, bersangkutan dengan pemaparan di atas, bahwa tidak semua masyarakat yang terlibat suatu perkara memiliki kemampuan dalam pembayaran jasa tersebut, kinerja organiasi di Pengadilan Agama (PA) Purwakarta juga perlu diperhatikan, agar tidak menimbulkan kinerja yang buruk. Pegawai harus sadar akan posisi organisasinya sebagai organisasi publik yang berorientasi manfaat dan bukan keuntungan. Pada hakikatnya, organisasi publik tidak berorientasi pada keuntungan, justru seharusnya yang menjadi orientasinya adalah manfaat dari organisasi tersebut.

Dalam Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan, meliputi Layanan Pembebasan Perkara, Sidang di Luar Gedung Pengadilan, dan Posbakum Pengadilan di Lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Pasal 1 bahwa Layanan Pembebasan Biaya Perkara berlaku pada tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi dan peninjauan kembali, sementara Sidang di Luar Pengadilan dan Posbakum Pengadilan hanya berlaku pada tingkat pertama.

Begitupula dalam penelitian ini memfokuskan pada BAB III tentang Layanan Pembebasan Biaya Perkara atau disebut juga Prodeo yang terdiri dari Pasal 7, 8, 9, 10, 11, 12, dan 13. Layanan Pembebasan Biaya Perkara (Prodeo) adalah negara yang menanggung biaya proses berperkara di Pengadilan sehingga setiap orang atau sekelompok orang yang tidak mampu secara ekonomi dapat berperkara secara cuma-cuma.

Berdasarkan Pasal 11 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan, yang termasuk dalam Komponen Pembebasan biaya perkara adalah sebagai berikut:

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

(1) Komponen biaya sebagai akibat dari pembebasan biaya perkara terdiri dari:

a. Materai;
b. Biaya Pemanggilan para pihak;
c. Biaya Pemberitahuan Isi Putusan;
d. Biaya Sita Jaminan;
e. Biaya Pemeriksaan setempat;
f. Biaya Saksi/Ahli;

g. Biaya eksekusi;
h. Alat Tulis Kantor (ATK);
i. Penggandaan/foto copy berkas perkara dan surat-surat yang berkaitandenganberkasperkara;
j. Penggandaan salinan putusan;
k. Pengiriman pemberitahuan nomor register ke Pengadilan Pengaju dan para pihak, salinan putusan, berkas perkara dan surat-surat lain yang dipandang perlu;
l. Pemberkasan dan penjilidan berkas perkara yang telah diminutasi; dan
m. Pengadaan perlengkapan kerja Kepaniteraan yang habis pakai.

Sementara menurut data sasaran strategis di Pengadilan Agama Purwakarta pada tahun 2017 layanan hukum bagi masyarakat tidak mampu mengenai penyelesaian perkara Pembebasan Biaya Perkara (Prodeo) tidak mencapai prosentase target yang ditentukan. Hal ini juga menunjukan bahwa akses masyarakat untuk mendapatkan Layanan Hukum masih tidak akan mencapai kepuasaan yang maksimal.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Sasaran strategis Pengadilan Agama Purwakarta yang mengimplementasikan kebijakan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan , mengenai meningkatnya akses peradilan bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 1.1**

**Capaian Kinerja Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta Tahun 2017**

| SASARAN STRATEGIS | INDIKATOR KINERJA | | |
|---|---|---|---|
| | URAIAN | TARGET (%) | REALISASI (%) |
| Meningkatnya akses peradilan bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan | Prosentase perkara prodeo yang diselesaikan | 100 | 93,33 |
| | Prosentase perkara yang diselesaikan di luar pengadilan | 100 | 100 |
| | Prosentase pencari keadilan golongan tertentu yang mendapat Layanan Bantuan Hukum (Posbakum) yang diselesaikan | 100 | 99,98 |

Sumber : LKJIP Pengadilan Agama Purwakarta 2017

Data tersebut menunjukan bahwa kinerja Pengadilan Agama Purwakarta dalam mengimplementasikan kebijakan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan pada tahun 2017 khususnya penyelesaian perkara prodeo atau pembebasan biasa perkara tidak maksimal. Pada tahun 2017 Pengadilan Agama (PA) Purwakarta menangani 14 perkara prodeo, dengan beban perkara sebanyak 15 perkara, Pengadilan Agama Purwakarta berhasil menyelesaikan sebanyak 14 perkara, sehingga realisasi penyelesaian perkara prodeo sebesar 14 Perkara. Dengan target untuk indikator perkara prodeo yang diselesaikan adalah sebesar 100%, maka capaiannya adalah

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG

sebesar 93,33%. Per 31 Desember 2017 tersisa 1 perkara prodeo yang tidak dilaksanakan.

Di samping berperkara secara cuma-cuma (prodeo murni), layanan pembebasan biaya perkara juga diberikan melalui DIPA (Daftar Isian Pengeluaran Anggaran) Pengadilan Agama Purwakarta sepanjang ketersediaan anggaran. Dari 15 perkara prodeo yang diterima pada tahun 2017 sebanyak 14 perkara dibebankan kepada DIPA Pengadilan Agama Purwakarta tahun 2017 dengan total anggaran sebesar Rp. 5.250.000,- (lima juta dua ratus lima puluh ribu rupiah) dan telah direalisasikan sebesar 86,67% yaitu Rp. 4.900.000 dengan sisa anggaran sebesar Rp. 350.000, sebagaimana rincian DIPA No.005.01.0200.400855 berikut ini:

**Tabel 1.2**

**DIPA (Daftar Isian Pengeluaran Anggaran) Pengadilan Agama Purwakarta**

| **URAIAN** | **31 DESEMBER 2017** | | |
|---|---|---|---|
| | **Pagu** | **Realisasi** | **Presentase** |
| | (Rp) | (Rp) | % |
| Perkara di lingkungan Peradilan Agama yang Diselesaikan Melalui Pembebasan Biaya Perkara | 5.250.000 | 4.900.000 | 93,33 |

Sumber : LKJIP Pengadilan Agama Purwakarta 2017

Hal ini juga ditunjukan dari index responden pencari keadilan yang puas terhadap layanan peradilan yang tidak mencapai target yang ditentukan 100% sebagaimana data berikut:

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG

**Tabel 1.3**

**Index Responden Pencari Keadilan Tentang Kepuasan Masyarakat**

| INDIKATOR KINERJA | | | |
|---|---|---|---|
| **URAIAN** | **TARGET (%)** | **REALISASI (%)** | **%** |
| Index Responden Pencari Keadilan yang Puas terhadap Layanan Peradilan | 100 | 95 | 95 |

Sumber : LKJIP Pengadilan Agama Purwakarta 2017

Data yang ditunjukan di atas dapat dikatakan sudah baik, akan tetapi tidak tercapainya suatu target tidak akan terjadi tanpa sebab, oleh karena itu 5% yang tidak tercapai tersebut mencadi point penting untuk menunjang dan menunjukan bahwa implementasi kebijakan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan pada tahun 2017 khususnya penyelesaian perkara prodeo atau pembebasan biasa perkara masih harus ditingkatkan guna tercapainya kepuasan masyarakat atas layanan hukum cuma-cuma secara maksimal.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Layanan Hukum bagi masyarakat tidak mampu ataupun masyarakat terpinggirkan ini akan didapatkan secara mudah dan menghasilkan pelayanan publik yang akan mendapatkan pengakuan rasa puas dari masyarakat sasaran. Dalam hal ini juga masyarakat menjalankan kehidupannya dengan tenang dan aman di bawah perlindungan hak hukumnya tanpa harus khawatir atas ketidakmampuannya membayar layanan hukum yang dibutuhkannya. Seharusnya, dengan adanya prosedur yang ditetapkan oleh Pengadilan Agama

Purwakarta tersebut menjadikan kinerja pegawai Pengadilan Agama Purwakarta bisa disesuaikan dengan *Standard Operational Procedur* (SOP) yang dimaksimalkan pelaksanaannya.

**Tabel 1.4**

**Prosedur Layanan Pembebasan Biaya Perkara**

| PEMBEBASAN BIAYA PERKARA (PRODEO) | PROSEDUR |
|---|---|
| | Penggugat/Pemohon mengajukan permohonan Pembebasan Biaya Perkara sebelum persidangan pertama secara tertulis atau lisan Permohonan Pembebasan Biaya Perkara disertai dengan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah setempat yang menyatakan bahwa benar yang bersangkutan tidak mampu membayar biaya perkara atau surat keterangan lainnya seperti:<br>a. Kartu Keluarga Miskin (KKM)<br>b. Kartu Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas)<br>c. Kartu Beras Miskin (Raskin)<br>d. Kartu Program Keluarga Harapan (PKH)<br>e. Kartu Bantuan Langsung Tunai (BLT)<br>f. Kartu Perlindungan Sosial (KPS), atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan daftar penduduk miskin dalam basis data terpadu pemerintah atau yang dikeluarkan oleh instansi lain yang berwenang untuk memberikan keterangan tidak mampu. |
| | Panitera/Sekretaris memeriksa kelayakan pembebasan biaya perkara dan ketersediaan anggaran |
| | Ketua Pengadilan Agama melakukan pemeriksaaan berkas perkara berdasarkan pertimbangan Panitera/Sekretaris dan mengeluarkan Surat Penetapan Layanan Pembebasan Biaya Perkara apabila permohonan dikabulkan |
| | Apabila permohonan Pembebasan Biaya Perkara ditolak, maka proses berperkara dilaksanakan sebagaimana perkara biasa |

Sumber : Pengadilan Agama Purwakarta, 2017

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG

Kemudian, dari data berupa prosedur layanan pembebasan biaya perkara tersebut tentang kartu atau surat keterangan yang membuktikan bahwa masyarakat tersebut ada pada golongan masyarakat miskin, ini menyulitkan masyarakat itu sendiri. Karena pada kenyataannya, tidak semua masyarakat dalam kategori miskin mendapatkan kartu atau surat yang diharuskan ada dalam berkas pengajuan layanan pembebasan biaya perkara.

Berpedoman Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan, ini artinya adalah bahwa layanan hukum ini bersifat wajib untuk diberikan kepada masyarakat tidak mampu, keadilan yang seharusnya menjadi hak masyarakat tidak bisa disandingkan dengan keuangan.

Mengingat bahwa pentingnya memfokuskan perhatian pada kinerja organisasi dalam hal memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat tidak mampu. Maka dari permasalahan yang dipaparkan di atas, penulis tertarik mengambil judul penelitian yaitu "**Implementasi Kebijakan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta (Studi pada Layanan Pembebasan Biaya Perkara) Tahun 2017".**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

## B. Fokus Penelitian

Penelitian ini berfokus kepada Pelayanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu yang tertera pada Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta pada BAB III Pasal 7 sampai 13 tentang Layanan Pembebasan Biaya Perkara.

## C. Batasan Masalah

Pembatasan masalah dalam penelitian ini bertujuan untuk membatasi pembahasan pada pokok permasalahan penelitian saja. Ruang lingkup menentukan konsep utama dari permasalahan sehingga masalah-masalah dalam penelitian dapat dimengerti dengan mudah dan baik.

Batasan masalah penelitian sangat penting dalam mendekatkan pada pokok permasalahan yang akan diteliti. Hal ini agar tidak terjadi kerancuan dalam menganalisis hasil penelitian, dan juga batasan masalah ini upaya agar tidak adanya masalah yang bercabang yang akan menyulitkan menginterpretasikan hasil penelitian itu sendiri.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Banyak hal yang menjadi alasan betapa pentinya, memberi perhatian terhadap pengimplementasian kebijakan pelayanan hukum di Pengadilan Agama Purwakarta. Di antaranya, untuk dapat diketahui solusi yang tepat dalam menyelesaikan hambatan yang ada mengenai implementasi kebijakan tersebut

Berdasarkan fokus masalah penelitian, penulis memberikan batasan ruang lingkup dari penelitian yang akan dilaksanakan, peneliti hanya membatasi permasalahan pada kinerja organisasi berupa tidak tercapainya suatu target

dalam upaya pengimplementasian kebijakan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta (Studi pada Layanan Pembebasan Biaya Perkara) Tahun 2017.

## D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta (Studi pada Layanan Pembebasan Biaya Perkara) Tahun 2017?
2. Apa yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan pelayanan hukum bagi masyarakat tidak mampu di Pengadilan Agama Purwakarta (Studi pada Layanan Pembebasan Biaya Perkara) Tahun 2017?
3. Bagaimana upaya yang tepat untuk menyelesaikan kendala dalam kebijakan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta (Studi pada Layanan Pembebasan Biaya Perkara) Tahun 2017?

## E. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berpedoman kepada rumusan masalah dalam penelitian ini, maka maksud dan tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

1. Untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta (Studi pada Layanan Pembebasan Biaya Perkara) Tahun 2017.
2. Untuk mengkaji kendala dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta (Studi pada Layanan Pembebasan Biaya Perkara) Tahun 2017.
3. Untuk mengetahui upaya dari hambatan implementasi kebijakan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta (Studi pada Layanan Pembebasan Biaya Perkara) Tahun 2017.

## F. Kegunaan Penelitian

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Hasil dari penelitian ini diharapkan kegunaan bagi pihak terlibat, dengan demikian maka penulis memberikan rumusan kegunanaan penelitian sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoretis
   a. Secara teoretis, yaitu hasil penelitian digunakan untuk pengembangan ilmu, dan di dalam peneilitian ini diharapkan dapat menjadi referensi

atau menjadi arsip penting bagian akademik yang dapat digunakan sebagai acuan civitas akademika.

b. Dengan adanya *goal* penelitian ini diinginkan dapat memberikan acuan baru salah satu untuk peneliti selanjutnya khususnya bagi mahasiswa Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

2. Kegunaan Praktis

Keguanaan praktis, merupakan hasil penelitian digunakan sebagai upaya menyelesaian sebuah fenomena atau di dalam penelitian disebut masalah.

a. Kegunaan Bagi Penulis

a) Penelitian ini merupakan salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

b) Untuk mengembangkan pandangan yang berasaskan teori pada suatu implementasi dari sebuah kebijakan dalam pelayanan hukum bagi masyarakat tidak mampu yang berkaitan dengan ilmu yang di dapat selama perkuliahan.

b. Kegunaan bagi Pengadilan Agama Purwakarta

a) Hasil penelitian dimaksudkan akan menyumbangkan kontribusinya berupa masukan yang bersifat positif dalam meningkatkan kinerja organisasi dalam pengimplementasian

sebuah kebijakan pelayanan hukum bagi masyarakat tidak mampu di Pengadilan Agama Purwakarta.

b) Hasil penelitian diharapkan memberikan manfaat baik dari segi isi dan sumbangan pemikirinnya bagi Pengadilan Agama Purwakarta serta menjadi salah satu referensi dalam mengambil suatu pendekatan atau model implementasi suatu kebijakan di Pengadilan Agama Purwakarta khususnya berkenaan dengan peningkatan Pelayanan Hukum bagi masyarakat tidak mampu.

## G. Kerangka Pemikiran

Hasil penelitian mengenai kinerja pegawai dalam pelayanan hukum bagi masyarakat tidak mampu dan segala bantuan yang sudah selayaknya pengadilan berikan ini telah banyak dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya.

David Easton dalam Suaib (2016: xvi) mencoba mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

> *"Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society".* Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah/ paksa kepada sejumlah masyarakat. Easton mengungkapkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu alokasi berkenaan dengan nilai-nilai dan hal ini menandakan bahwa dalam prosesnya pemerintah sebagai pemegang kendali yang ditujukan kepada seluruh masyarakat secara paksa".

Hal ini dapat dimaknai bahwa kebijakan publik itu diimplementasikan oleh pemerintah pada umumnya masyarakatlah yang menjadi sasaran kebijakan pulik dibuat sebagai solusi untuk masyaralah yang terjadi di masyarakat itu sendiri. Implementasi kebijakan juga harus didukung oleh

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

sumber daya yang memadai dan menggunakan sumber daya tersebut secara optimal.

Menurut Enceng dan Faisal (2004:14) sebaik apapun implementasi kebijakan jika nilai yang mendasari kebijakan tidak dapat diidentifikasi oleh pelaksana kebijakan, maka tujuan dan dampak yang diinginkan oleh suatu kebijakan akan sulit tercapai.

Keberhasilan implementasi menurut Edward III dalam Anggara (2014: 250) dipengaruhi oleh empat faktor dibawah ini:

1) Komunikasi

Faktor komunikasi memiliki peranan yang sangat penting dalam suatu implementasi kebijakan karena baik buruknya pengimplementasian sebuah kebijakan dapat dipastikan bergantung pada komunikasi yang terjalin antara pihak-pihak yang bersangkutan.

Adapun beberapa indikator yang dapat menjadi alat untuk mengetahui tingkat keberhasilan faktor komunikasi mempengaruhi suatu implementasi kebijakan:

a) Transmisi

Transmisi bermaksud sebagai bagian dari transfer komunikasi yang dilakukan dan ketika transmisi ini dilakukan dengan baik, maka hasil yang akan diterima tidak mungkin sesuatu yang buruk.

b) Kejelasan Informasi

Dalam hal ini komunikasi yang didapatkan oleh pelaku kebijakan, diupayakan tidak menimbulkan suatu keganjanlan yang akan menciptakan persepsi yang berbeda

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

c) Konsistensi Informasi

Dimaksudakan pada kekonsistenan informasi yang disampaikan sehingga informasi tersebut tidak berubah-berubah.

2) Sumber Daya

Sumber daya menjadi faktor penting dalam berhasil dan gagalnya suatu implementasi kebijakan, hal ini karena dengan adanya sumber daya yang baik maka impelementasi kebijakan akan berhasil, begitu juga apabila sumber daya dalam suatu instansi kurang, maka ketidaktercapaiannya suatu target yang dihasilkan.

a) Staf *(staff)* mengacu pada kualitas dan kuantitas pelaku kebijakan itu sendiri. Ketika staf yang melaksanakan suatu kebijakan memiliki kualitas yang baik, maka yang dihasilkan adalah sesuatu yang baik juga begitupula apabila staf itu sendiri memiliki kualitas yang rendah, implementasi kebijakan akan mendapatkan hasil yang buruk.

b) Informasi *(Information)* dapat menunjang kualitas pengambilan keputusan. Artinya informasi menjadi point penunjang kualitas itu sendiri dan kemudian digunakan sebagai masukan untuk setiap keputusan yang diambil agar sesuai dengan yang diperlukan.

c) Kewenangan *(outhority)* mengemban posisi berupa sebuah pekerjaan dan pertanggungjawabannya.

d) Fasilitas *(Facilities)* disini tidak semata hanya fasilitas berupa sarana prasarana, tetapi juga failitas kesiapan dari pegawai-pegawainya yang akan membantu pelaksanaan kebijakan tersebut.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

3) Disposisi

Diartikan sebagai suatu perilaku atau tindakan ketetapan dan ketepatan dalam upaya memaksimalkan hasil dari implementasi ini sendiri. Disposisi menurut Edward III dalam Agustino (2006:159-160) bahwa Terdapat dua komponen dalam faktor disposisi, adalah sebagai berikut:

a) Penempatan Pegawai

Penempatan pegawai berarti memberikan posisi kepada pegawai yang sesuai dengan keahliannya dalam suatu bidang. Hal ini menjadi upaya untuk mendapatkan hasil implementasi kebijakan yang maksimal dengan meminimalisir kesalahan dalam penempatan pegawai itu sendiri.

b) Insentif

Insentif di sini dimaksudkan pada penggantian struktur pegawai pemerintah adalah bukan jalan satu-satunya yang dapat menjamin tingkat keberhasilan implementasi suatu kebijakan meningkat.

4) Struktur Birokrasi

Sebagai susunan penempatan pemerintahan yang mencakup bagian-bagian pelaksana kebijakan. Adapun bebrapa aspek dalam faktor Struktur Birokrasi ini adalah:

a) *Standard Operating Procedure* (SOP)

Diartikan sebagai standar atau pedoman para brokrat dalam menjalankan tugas dan fungsi wewenang atau jabatannya sesuai dengan yang ditentukan dan tanpa menyeleweng.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

b) Fragmentasi

Fragmentasi di sini diartikan sebagai adanya tanggung jawab yang tersebar ke dalam beberapa bagian yang lebih kecil. Dan dapat dibuatkan solusinya dengan cara menitikkan koordinasi terbesar dan bagian kecil lain birokrasi dibawahnya harus mematuhi kordinator tersebut

Kemudian, implementasi kebijakan ini ditunjukan oleh pelayanan publik yang di lakukan oleh pemerintah. Teori pelayanan publik menurut Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah:

> "Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik."

Yosef (2014:15) mengungkapkan bahwa masyarakat mengharapkan aparatur negara yang memiliki kualitas sumber daya manusia yang handal serta memiliki integritas dan moral dalam memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat seperti pelayanan cepat, tepat, sopan dan ramah. Semua ini bertujuan untuk melayani masyarakat dalam mendorong pelayanan publik yang baik. Maka, pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah harus benar-benar sampai pada tahap kepuasan masyarakat. Dengan demikian harus dapat dinyatakan bahwa tidak ada lagi masyarakat yang merasa kesulitan mendapatkan hal dilayani dalam bidang hukum dan keadilan.

Menurut Lusthaus dalam Ismail dan Rusli (2014:40) faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi adalah faktor yang mempengaruhi pencapaian hasil kerja individu dalam organisasi, baik secara kualitas ataupun

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

kuantitas. Faktor-faktor yang mempengaruhi penilaian kinerja berdasarkan kepada teorinya Lusthaus, yaitu:

a. Lingkungan eksternal adalah kekuatan luar organisasi yang dapat menghambat pelaksanaan tugas didalam organisasi. Penilaian faktor lingkungan eksternal dilihat dari kebijakan pemerintah, nilai dan budaya organisasi serta perkembangan IPTEK.
b. Motivasi organisasi adalah strategi yang dimiliki organisasi dalam upaya memberikan semangat dan dorongan untuk bisa menghasilkan kinerja yang baik. Penilaian faktor motivasi organisasi dilihat dari insentif kerja, pengembangan karier dan penghargaan kerja.
c. Kapasitas organisasi adalah kekuatan yang dimiliki oleh organisasi dalam mewujudkan tujuannya. Penilaian faktor kapasitas organisasi dilihat dari SDM kerja, finansial kerja dan strategi kerja.

Dengan demikian, kinerja organisasi yang ditekankan pada pegawai itu sendiri tidak bisa berjalan tanpa stimulus berarti. Sedikit banyaknya baik faktor internal maupun eksternal tetap berpengaruh pada kinerja pegawai itu sendiri. Akan tetapi harus tetap ditekankan bahwa hakikat dari pegawai di pemerintahan adalah pelayan masyarakat yang sedemikian rupa tidak diperkenankan untuk membeda-bedakan masyarakat, baik dari segi ekonomi, ras bahkan agama sekalipun. Berdasarkan teori yang diungkap para ahli tersebut, maka penulis mengemukakan kerangkapenelitian sebagai berikut:

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

**PERATURAN MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEDOMAN PEMBERIAN LAYANAN HUKUM BAGI MASYARAKART TIDAK MAMPU DI PENGADILAN**

↓

Layanan Hukum yang diharapkan Masyarakat

↓

**Dimensi Implementasi Kebijakan Model** Edward III dalam Anggara (2014: 250)

1. Komunikasi
   a. Transmisi
   b. Kejelasan Informasi
   c. Konsistensi Informasi
2. Sumber Daya
   a. Staf *(Staff)*
   b. Informasi *(Information)*
   *c.* Wewenang *(autority)*
   *d.* Fasilitas *(Facilities)*
3. Disposisi dalam Agustino (2006:159-160)
   a. Penempatan Pegawai
   b. Insentif
4. Struktur Birokrasi
   a. *Standart Operating Procedure* (SOP)
   b. Fragmentasi

↓

Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta (Studi pada Layanan Pembebasan Biaya Perkara) Tahun 2017.

**Gambar 1.1**

**Kerangka Pemikiran**

## H. Proposisi Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran dan dimensi implementasi kebijakan di atas maka proposisi penelitian adalah sebagai berikut:

"Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan Agama Purwakarta (Studi pada Layanan Pembebasan Biaya Perkara) Tahun 2017" berjalan dengan baik apabila didasarkan empat dimensi pengukuran keberhasilan implmentasi kebijakan publik, yaitu Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG