

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BIMBINGAN PERKAWINAN
PRANIKAH DALAM MENCEGAH PERCERAIAN DI
KANTOR URUSAN AGAMA (KUA) KECAMATAN
LUBUK PAKAM KABUPATEN DELI SERDANG**

TESIS

OLEH

**AHMAD DAUZI POHAN
NPM. 171801038**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 24/1/20

Access From (repository.uma.ac.id)24/1/20

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BIMBINGAN PERKAWINAN
PRANIKAH DALAM MENCEGAH PERCERAIAN DI
KANTOR URUSAN AGAMA (KUA) KECAMATAN
LUBUK PAKAM KABUPATEN DELI SERDANG**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana
Universitas Medan Area



**AHMAD DAUZI POHAN
NPM. 171801038**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 24/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)24/1/20

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Implementasi Kebijakan Bimbingan Perkawinan Pranikah dalam Mencegah Perceraian di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang

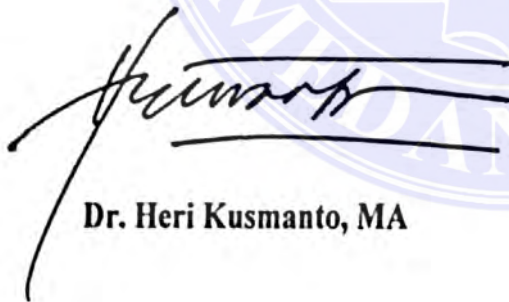
Nama : Ahmad Dauzi Pohan

NPM : 171801038

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II



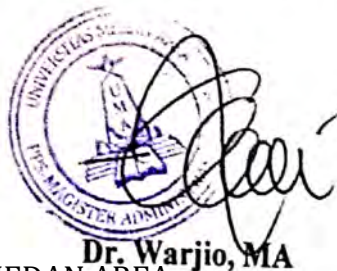
Dr. Heri Kusmanto, MA



Dr. Warjio, MA

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**

Direktur



Dr. Warjio, MA



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta-Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 24/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)24/1/20

Telah diuji pada tanggal 29 Agustus 2019

N a m a : Ahmad Dauzi Pohan

N P M : 171801038



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Sekretaris : Dr. Adam, M.AP

Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA

Pembimbing II : Dr. Warjio, MA

Penguji Tamu : Dr. Abdul Kadir, M.Si

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 24/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)24/1/20

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar keserjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebut dalam daftar pustaka.

Medan, Juli 2019

METERAI
TEMPEL

TGL. 20

5A9ECAHF009953034

6000
ENAM RIBU RUPIAH



Ahmad Dauzi Pohan

ABSTRAK

Adanya anggapan bahwa pernikahan sebagai peristiwa yang biasa, pernikahan sebagai unjuk kemewahan, hanya sebagai formalitas belaka. Dengan anggapan seperti ini maka perceraian pun merupakan soal yang lumrah dan biasa, bahkan menjadi trend dimana bila sudah terjadi ketidakcocokan dengan pasangannya mereka tinggal mengajukan cerai ke pengadilan.

Kurangnya pengetahuan dari calon pengantin tentang bagaimana cara dalam membina, mempertahankan, menjadikan rumah tangga yang sebenarnya.

Tujuan dari penelitian ini ialah : (1) Mengetahui implementasi kebijakan bimbingan perkawinan pranikah dalam mencegah perceraian di KUA kecamatan Lubuk Pakam kabupaten Deli Serdang (2) Mengetahui hambatan dan peluang dalam implementasi kebijakan bimbingan perkawinan pranikah dalam mencegah perceraian di KUA kecamatan Lubuk Pakam kabupaten Deli Serdang.

Metode penelitian yang digunakan ialah deskriptif kualitatif. Data diperoleh dari observasi, wawancara dan study dokumen. Data dianalisis menggunakan urutan analisis dari Miles dan Huberman dengan langkah-langkah, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Beberapa hal yang menjadi temuan penelitian dalam implementasi kebijakan bimbingan perkawinan pranikah di KUA Lubuk Pakam diantaranya; Dari sisi metode bimbingan yang diterapkan belum sesuai dengan metode yang diatur dalam Peraturan Dirjen Bimas Islam. Dari sisi waktu pelaksanaan masih belum maksimal. Materi kursus yang disampaikan belum sesuai, hal ini disebabkan tidak tersedianya narasumber yang berkompeten sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Dirjen Bimas Islam. Kurangnya sarana, prasarana dan dana untuk pelaksanaan kegiatan tersebut. Selain itu sertifikat yang dikeluarkan tidak didahului oleh evaluasi hasil bimbingan.

Bimbingan perkawinan pranikah yang dilaksanakan KUA Lubuk Pakam menghadapi berbagai hambatan dan kendala diantaranya yaitu: Minimnya tenaga pembimbing atau narasumber yang berkompeten pada KUA Lubuk Pakam. Kurangnya sarana dan prasarana penunjang kegiatan. Waktu pelaksanaan bimbingan tidak maksimal. Pelaksanaan bimbingan dilaksanakan pada hari dan jam kerja, kurangnya kesadaran calon pengantin untuk mengikuti bimbingan, Perbedaan tempat tinggal calon suami/istri. Tidak adanya dana bimbingan dan kurangnya sosialisasi dan informasi.

Menurut analisis penulis kebijakan Bimbingan perkawinan Pranikah tersebut harus disempurnakan disertai upaya pengimplementasiannya dengan lebih maksimal. Penyempurnaan kebijakan tersebut antara lain; Bimbingan perkawinan pranikah yang selama ini masih bersifat sukarela kedepan harus bersifat wajib. Metode, waktu dan materi kursus disempurnakan. Perlu regulasi yang kuat dan mengikat, tidak hanya sekedar Peraturan Dirjen tetapi harus dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau minimal Peraturan Presiden

Kata Kunci: Bimbingan Perkawinan Pranikah, Perceraian, KUA Lubuk Pakam.

ABSTRACT

There is an assumption that marriage as an ordinary event, marriage as a show of luxury, only as a mere formality. With this assumption, divorce is a common and ordinary matter, and even becomes a trend where when there is a conflict with their partners they just need to file for divorce in court.

Lack of knowledge from prospective brides about how to foster, maintain, make a real household.

The objectives of this study are: (1) Knowing the implementation of premarital marriage guidance policy in preventing divorce in the KUA of the Lubuk Pakam sub-district of Deli Serdang district (2) Knowing the obstacles and opportunities in implementing the premarital marriage guidance policy in preventing divorce in the KUA of the Lubuk Pakam sub-district of Deli Serdang district (2).

The research method used is descriptive qualitative. Data obtained from observations, interviews and study documents. Data were analyzed using sequence analysis from Miles and Huberman with steps, data reduction, data presentation and conclusion drawing.

Some research findings in the implementation of premarital marriage guidance policy at KUA Lubuk pakam include; In terms of the guidance method applied is not in accordance with the methods regulated in the Directive of the Directorate General of Islamic Community Guidance. In terms of implementation time is still not optimal. The course material submitted is not appropriate, this is due to the unavailability of competent resource persons as stipulated in the Regulation of the Director General of Islamic Community Guidance. Lack of facilities, infrastructure and funds for carrying out these activities. In addition, certificates issued are not preceded by an evaluation of the results of the guidance.

Pre-marital marriage guidance conducted by KUA Lubuk Pakam faces various obstacles and constraints including: The lack of supervisors or resource persons who are competent at KUA Lubuk Pakam. Lack of facilities and infrastructure to support activities. Guidance implementation time is not optimal. Guidance is carried out on working days and hours, Lack of awareness of the bride and groom to follow the guidance, Difference in the place of residence of the prospective husband / wife. Lack of guidance funds and lack of socialization and information.

According to the analysis of the writer of the premarital marriage guidance policy, it must be refined along with the efforts to implement it more optimally. Enhancements to the policy include; Pre-marital marriage guidance which has been voluntary in the future must be compulsory. The method, time and course material are refined. Strong and binding regulations are needed, not just Director General Regulations but must be in the form of Government Regulations or at least Presidential Regulations

Keywords: Marriage Marriage Guidance, Divorce, KUA Lubuk Pakam

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan sebaik mungkin.

Tesis ini berjudul ” **Implementasi Kebijakan Bimbingan Perkawinan Pranikah Dalam Mencegah Perceraian Di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang**”. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Medan Area.

Penulis menyadari dalam penulisan Tesis ini masih banyak terdapat kesalahan, dan masih jauh dari kesempurnaan, mengingat keterbatasan kemampuan yang penulis miliki dan terbatasnya waktu yang dimiliki dalam penulisan Tesis ini.

Dalam penulisan Tesis ini tentunya tidak terlepas dari keterlibatan dan bantuan berbagai pihak, dari bimbingan dan petunjuk dari semua pihak yang telah meluangkan waktu dan pikirannya serta tenaga dan doa kepada penuli, maka dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng.,M.Sc, Rektor Universitas Medan Area
2. Ibu Prof.Dr.Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS, Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area
3. Bapak Dr. Warjio, MA, Ketua Program Studi MAP, Program Pascasarjana Universitas Medan Area, sekaligus sebagai Pembimbing II, yang telah memberikan masukan, bimbingan, saran dan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan tesisnya.

4. Bapak Dr. Heri Kusmanto, MA selaku Dosen Pembimbing I yang selalu bersedia dan meluangkan waktu di sela kesibukan beliau untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyelesaian tesis ini.
5. Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Deli Serdang beserta jajarannya yang telah mengizinkan pelaksanaan penelitian dan memberikan informasi dalam penyelesaian tesis ini.
6. Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Lubuk Pakam dan seluruh staf yang telah banyak meluangkan waktu dan pikirannya dalam membantu dan memberikan ide-ide cemerlangnya kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini
7. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar khususnya prodi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.
8. Terimakasih Ayahanda tercinta H. Mangaraja Mamora Pohan dan Ibunda tersayang Hj. Nuriban Ritonga atas segala doamu, tetesan keringatmu, air matamu, nasehatmu, bimbinganmu, saranmu dan motivasimu yang sangat luar biasa menimbulkan semangat baru, pola pikir baru yang sama sekali mungkin tidak bisa dibalaskan.
9. Terimakasih pula kepada Istriku Umalya Nofisa, SE dan Anakku tersayang Aisha Niswatul Khaira Pohan, kalian adalah penyemangat hidup, terimakasih atas doa dan dukungan yang tak henti hentinya kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

10. Terimakasih kepada abanganda Andi Syahputra Pohan, A. Md, adinda Zafar Siddik Pohan, M.Si dan seluruh saudara serta keluarga besar yang tidak bisa diucapkan satu persatu, yang senantiasa memberi dorongan dan semangat serta doa demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.
11. Keluarga besar Universitas Medan Area yang selalu mewarnai perjalanan pendidikan selama 2 tahun ini.
12. Rekan-rekan program studi Magister Ilmu Administrasi Publik yang selalu bersama disaat susah maupun senang selama perjalanan 2 tahun ini.
13. Semua pihak yang telah membantu penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Semoga Allah memberikan balasan yang lebih baik lagi kepada kita semua.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, Mei 2019

Penulis

AHMAD DAUZI POHAN

DAFTAR ISI

Halaman

| | |
|---|-----------|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| ABSTRAK | ii |
| KATA PENGANTAR | iii |
| DAFTAR ISI..... | vi |
| BAB I: PENDAHULUAN..... | 1 |
| 1.1. Latar Belakang Masalah..... | 1 |
| 1.2. Perumusan Masalah..... | 11 |
| 1.3. Tujuan Penelitian..... | 12 |
| 1.4. Manfaat Penelitian..... | 12 |
| BAB II : TINJAUAN PUSTAKA | 13 |
| 2.1. Implementasi Kebijakan..... | 13 |
| 2.1.1. Pengertian Kebijakan..... | 13 |
| 2.1.2. Pengertian Implementasi Kebijakan | 14 |
| 2.1.3. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan..... | 17 |
| 2.2. Bimbingan Perkawinan Pranikah untuk mengurangi Perceraian | 25 |
| 2.3. Perceraian | 30 |
| 2.3.1. Pengertian | 30 |
| 2.3.2. Sebab – Sebab Perceraian | 32 |
| 2.3.3. Dampak Perceraian | 34 |
| 2.4. Landasan Normatif Kebijakan Bimbingan Perkawinan Pranikah..... | 36 |
| 2.4.1. Undang – undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan .. | 36 |
| 2.4.2. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan..... | 37 |
| 2.4.3. Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ II/491/Tahun 2009 Tentang Kursus Calon Pengantin..... | 38 |
| 2.4.4. Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ II/542/Tahun 2013Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pranikah | 41 |

| | |
|--|----|
| 2.5. Penelitian Terdahulu | 44 |
| BAB III : METODE PENELITIAN | 47 |
| 3.1. Jenis Penelitian..... | 47 |
| 3.2. Tempat Penelitian..... | 48 |
| 3.3. Jadwal Penelitian..... | 48 |
| 3.4.Sumber data. | 49 |
| 3.5. Teknik Pengumpulan Data | 51 |
| 3.6. Teknik Penjamin Keabsahan Data | 52 |
| 3.7. Teknik Analisis Data..... | 54 |
| 3.8. Defenisi konsep dan Defenisi Operasioanl | 56 |
| 3.9. Garis Besar Isi Tesis..... | 57 |
| BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN | 59 |
| A. HASIL PENELITIAN | 59 |
| 4.1. Keadanaan Umum Kecamatan Lubuk Pakam..... | 59 |
| 4.1.1.Agama yang Dianut | 59 |
| 4.1.2.Kelembagaan Agama Islam | 60 |
| 4.2. Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Lubuk Pakam | 61 |
| 4.2.1.Gambaran Umum..... | 61 |
| 4.2.2.Personalia KUA Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang..... | 62 |
| 4.2.3.Visi dan Misi KUA Kecamatan Lubuk Pakam..... | 64 |
| 4.2.4.Jumlah Pernikahan pada KUA Kecamatan Lubuk Pakam | 65 |
| 4.3. Implementasi Kebijakan Bimbingan Perkawinan Pranikah dalam Mencegah Perceraian di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang..... | 72 |
| 4.3.1.Dasar Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah | 72 |
| 4.3.2.Mekanisme Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah | 74 |
| 4.3.3.Metode Bimbingan | 76 |

| | |
|--|------------|
| 4.3.4.Materi Bimbingan | 79 |
| 4.3.5.Sarana Penyelenggaraan Bimbingan | 82 |
| 4.3.6.Narasumber | 85 |
| 4.3.7.Dana Bimbingan | 86 |
| 4.3.9.Manfaat dan Efektifitas Bimbingan | 88 |
| B. PEMBAHASAN | 59 |
| 4.4. Efektifitas Implementasi Kebijakan Bimbingan Perkawinan Pranikah di KUA Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang | 89 |
| 4.5. Hambatan dan Peluang dalam Implementasi Kebijakan Bimbingan Perkawinan Pranikah di KUA Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang | 96 |
| 4.5.1.Hambatan Implementasi Kebijakan BimbinganPerkawinan Pranikah di KUA Kec. Lubuk Pakam Kab. Deli Serdang | 96 |
| 4.5.2. Peluang dalam Implementasi Kebijakan BimbinganPerkawinan Pranikah di KUA Kec. Lubuk Pakam Kab. Deli Serdang | 106 |
| BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN | 109 |
| 5.1. Kesimpulan..... | 109 |
| 5.2. Saran..... | 110 |
| DAFTAR PUSTAKA | 111 |

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam ajaran Islam nikah adalah sunnah Nabi dan merupakan sebuah komitmen yang dipandang sakral oleh sebahagian masyarakat. Melalui lembaga pernikahan sepasang manusia, lelaki dan perempuan dipersatukan melalui Ijab-Qabul. Ijab-Qabul dilakukan oleh calon suami dengan wali dari pihak perempuan yang merupakan perjanjian yang kokoh (*mitsaqan ghalizan*). Perjanjian yang kokoh ini adalah pernyataan komitmen yang harus dipegang teguh oleh sepasang anak Adam untuk hidup bersama sebagai suami-isteri.

Menikah sebagai sesuatu yang bernilai sakral, kerana pernikahan bukan hanya sebuah legalitas formal semata tapi sebagai awal dalam pembentukan rumah tangga atau keluarga baru, dan lebih jauh dari itu yaitu pertanggungjawaban kelak di akhirat. Menikah merupakan wujud dari tanda-tanda kekuasaan Allah guna memberi ketenteraman buat diri manusia dan jika manusia dapat mengambil hikmah dari sebuah pernikahan maka ia akan menemukan hakikat kekuasaan Allah, sebagaimana Firman ALLAH SWT dalam surat ar-Ruum ayat 21

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(QS, 30:21)

Namun dalam kenyataannya ada sebahagian yang menganggap pernikahan sebagai peristiwa yang biasa. Mereka beranggapan bahwa pernikahan sebagai unjuk kemewahan, hanya sebagai formalitas belaka dan tentu anggapan ini jauh dari nilai sakral. Dengan anggapan seperti ini maka perceraian pun merupakan soal yang lumrah dan biasa, bahkan menjadi trend dimana bila sudah terjadi ketidakcocokan dengan pasangannya mereka tinggal mengajukan cerai ke pengadilan.

Keadaan perceraian di Indonesia bersifat fluktuatif. Keadaan perceraian di Indonesia terparah terjadi pada tahun 1950-an. Pada saat itu angka perceraian mencapai 50 persen lebih. Berdasarkan temuan Mark Cammack, pada tahun 1950-an angka perceraian di Asia Tenggara, termasuk Indonesia, tergolong yang paling tinggi di dunia. Pada dekade itu, dari 100 perkawinan, 50 di antaranya berakhir dengan perceraian, sebagaimana terlihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Angka perceraian pada tahun 1952 s/d 1976.

| Tahun | Talak / Cerai | Nikah / Rujuk | Prosentase Talak/ Cerai |
|-------|---------------|---------------|-------------------------|
| 1951 | 814.342 | 1.443.271 | 56,42 % |
| 1952 | 782.625 | 1.310.268 | 59,73% |
| 1953 | 723.009 | 1.416.483 | 51,64% |
| 1954 | 732.823 | 1.375.091 | 53,29% |
| 1955 | 759.534 | 1.313.480 | 57,82% |
| 1956 | 583.479 | 1.082.469 | 53,90 % |
| 1957 | 598.576 | 1.148.847 | 52,10 % |

| | | | |
|------|----------|------------|----------|
| 1958 | 672.039 | 1.292.039 | 54,10 % |
| 1959 | 696.673 | 1.319.770 | 52.78 % |
| 1960 | 652.015 | 1.247.840 | 52.25 % |
| 1961 | 595.745 | 1.040.734 | 57.24 % |
| 1962 | 641.745 | 1.464.372 | 43, 84 % |
| 1963 | 651.831 | 1.293. 181 | 50, 40 % |
| 1964 | 612.819 | 1.130.460 | 54, 20 % |
| 1965 | 578. 143 | 1.777.849 | 32, 52 % |
| 1966 | 512. 792 | 1.096.895 | 46, 75 % |
| 1967 | 447. 408 | 1.127.060 | 39, 69 % |
| 1968 | 481. 746 | 1.101. 163 | 43, 74 % |
| 1969 | 363. 500 | 954. 078 | 38. 10 % |
| 1970 | 229. 886 | 889.316 | 25.85 % |
| 1971 | 292. 004 | 956.578 | 30, 53 % |
| 1972 | 308. 916 | 1.009. 208 | 30, 60 % |
| 1973 | 318.545 | 1.018.546 | 31, 27 % |
| 1974 | 312.314 | 1.176.916 | 27, 38 % |
| 1975 | 315.161 | 1.244.180 | 25, 33 % |
| 1976 | 101.819 | 931.932 | 10, 92 % |

Sumber: WWW. Rahima, or. id

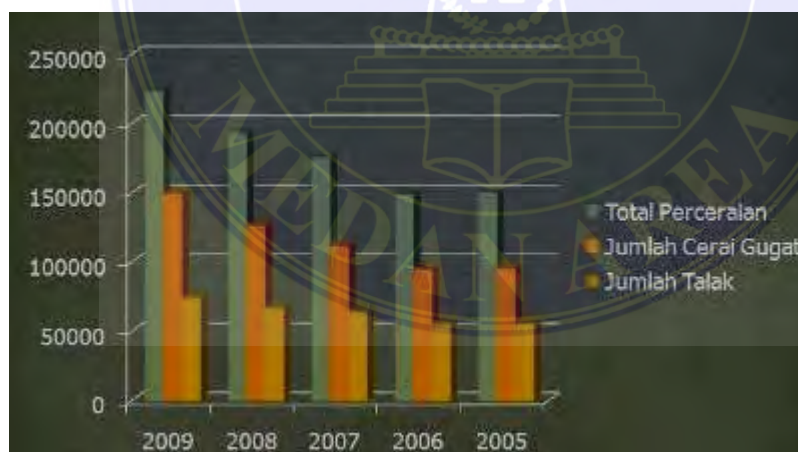
Dari tabel tersebut diatas secara umum nampak bahwa angka perceraian saat itu sangat tinggi meskipun dari tahun ke tahun terus menurun dari 56, 42 % di

tahun 1956 turun menjadi 25, 33 % di tahun 1975 bahkan pada tahun 1976 yaitu awal diberlakukannya undang-undang perkawinan angka perceraian hanya 10, 92 %. Penurunan angka perceraian dari tahun ke tahun menurut sebahagian peneliti adalah berkat kerja keras dari BP 4, karena sejak didirikan pada tahun 1960 BP4 langsung secara terus menerus bekerja secara efektif (Suruddin, 2010: 26)

Pada tahun 1970-an hingga 1990-an, tingkat perceraian di Indonesia dan negara-negara lain di Asia Tenggara menurun drastis, padahal di belahan dunia lainnya justru meningkat. Angka perceraian di Indonesia meningkat kembali secara signifikan sejak tahun 2001 hingga 2009. Melonjaknya angka perceraian terlihat sekali mulai tahun 2007 hingga 2009.

Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 2. Angka Perceraian Tahun 2005s/d 2009



Sumber: PTA Medan. go.id

Dalam situs Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) tergambar ada lebih dari 200.000 kasus perceraian di Indonesia setiap tahun. Berdasarkan kasus yang masuk Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di

seluruh Indonesia hingga 2011, Surabaya tercatat sebagai kota dengan angka perceraian tertinggi. Ada 93.533 kasus perceraian. Peringkat selanjutnya adalah Semarang dengan 71.260 kasus, lalu Bandung 67.444 kasus, Sementara Badan Urusan Peradilan Agama (Badilag) Mahkamah Agung (MA) mencatat, selama periode 2005 hingga 2010 terjadi peningkatan perceraian hingga 70%. Tingkat perceraian sejak 2005 terus meningkat di atas 10% setiap tahunnya. Pada 2010, terjadi 285.184 perceraian di seluruh Indonesia. Penyebabnya, paling banyak adalah akibat faktor ketidakharmonisan (91.841), tidak ada tanggung jawab (78.407), dan masalah ekonomi (67.891). Selama sembilan tahun terakhir, tiap tahun rata-rata terdapat 161.656 perceraian

Berikut ini gambaran angka perceraian dari beberapa daerah :

- a. Jawa Timur merupakan propinsi paling tinggi angka perceraian. Dari data yang dikumpulkan Partai Keadilan sejahtera, pada tahun 2009 angka perceraian di seluruh daerah di Jawa Timur sebanyak 92.729 kasus. Dari jumlah tersebut, kabupaten atau kota yang masuk 5 besar angka perceraian yang tinggi yakni di Kabupaten Banyuwangi menempati urutan pertama sebanyak 6.784 kasus, disusul Kabupaten Malang sebanyak 6.716 kasus, Kabupaten Jember 6.054 kasus dan Surabaya menempati urutan keempat dengan jumlah pasangan suami istri (pasutri) yang cerai sebanyak 5.253. Sedangkan Kabupaten Blitar sebanyak 4.416 kasus.
- b. Sepanjang 5 tahun terakhir Kabupaten Malang menempati ranking pertama di Indonesia, dalam hal perceraian. Tahun 2006, jumlah perkara cerai sebanyak

5 ribu kasus. Tahun 2007 sebanyak 4.625 perkara, dan 2629 merupakan gugatan cerai dari istri, dan 1571 dari suami

- c. Di Kabupaten Bantul, Berdasarkan data Pengadilan Agama Bantul kasus perceraian tahun 2007 mencapai 699 kasus, padahal tahun 2006 baru 577 kasus. Tahun 2008 sampai dengan bulan Mei sudah ada 336 kasus.
- d. Di Sidoarjo dalam delapan bulan terakhir, sebanyak 1.195 kasus cerai yang terjadi di Kabupaten Sidoarjo. Pada tahun 2006 lalu sebanyak 1.873 kasus cerai yang didaftarkan ke PA Sidoarjo. Jumlah itu meningkat 201 kasus atau menjadi 2.074 kasus cerai pada 2007.
- e. Di Pontianak, terhitung sejak Januari hingga Juni 2008, sudah ada 452 perkara yang masuk ke pengadilan.
- f. Di Sumatera Utara pada tahun 2011 sebanyak 8.800 kasus, dan di tahun 2012 meningkat menjadi 10.400 kasus.(PTA Medan go.id)

Di Kabupaten Deli Serdang pada tahun 2012 jumlah pernikahan mencapai 17.923 sedang yang mendaftarkan perceraian pada pengadilan Agama Lubuk pakam pada tahun yang sama mencapai 1318 perkara (8 %). Pada tahun 2016 Kasus perceraian yang ditangani Pengadilan Agama (PA) Kelas I-B Wilayah Deli Serdang mencapai 1.971 perkara. (PTA Medan go.id).

Sementara itu jikalau kita meninjau dari jumlah perceraian yang ada di Kabupaten Deli Serdang dari 4 (empat) tahun terakhir yaitu tahu 2015, 2016, 2017 dan 2018 selalu mengalami peningkatan yang cukup memperhatikan.

Tabel 3. Angka perceraian pada tahun 2015 s.d 2018

| No. | Tahun | Jumlah Perceraian |
|-----|-------|-------------------|
| 1 | 2015 | 1831 |
| 2 | 2016 | 2066 |
| 3 | 2017 | 2426 |
| 4 | 2018 | 2685 |

Sumber: PA Kabupaten Deli Serdang

Melihat kenyataan ini, beberapa pejabat di lingkungan Kementerian Agama dan para tokoh masyarakat merasa perlu didirikan suatu lembaga penasihatan perkawinan yang dapat memberikan penasehatan untuk memberikan jalan keluar terhadap kasus-kasus yang terjadi di dalam keluarga. Dari maksud tersebut berdirilah lembaga penasehatan perkawinan di beberapa kota besar di pulau Jawa, Jakarta, Bandung, dan Yogyakarta yang kemudian dipersatukan menjadi Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (BP4).

Pada kesempatan konferensi dinas departemen agama ke VII tanggal 25 sampai dengan 30 Januari 1961 di Cipayung diumumkan bahwa BP4 yang bersifat nasional telah berdiri pada tanggal 3 Januari 1960. Tujuan didirikannya BP4 adalah untuk mempertinggi kualitas perkawinan, mencegah perceraian sewenang-wenang dan mewujudkan rumah tangga yang bahagia sejahtera menurut tuntunan agama Islam. Berdasarkan keputusan menteri agama RI Nomor 85 tahun 1961 ditetapkanlah bahwa BP4 sebagai satu-satunya badan yang bergerak dalam bidang penasehatan perkawinan, talak dan rujuk dan upaya untuk mengurangi angka perceraian yang terjadi di Indonesia. Keputusan menteri agama tersebut

kemudian diperkuat dengan keputusan Menteri Agama No; 30 tahun 1977 tentang penegasan Pengakuan BP4 pusat, dan dengan KMA tersebut kepanjangan BP4 dirubah menjadi Badan Penasehatan Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian sampai dengan sekarang.

Peran BP4 awalnya hanyalah sebagai mediator bagi pasangan yang akan bercerai. Angka perceraian yang sangat tinggi pernah terjadi dalam dekade 1950-an, yaitu sebelum berdirinya BP4 (Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan) dan sebelum lahirnya Undang-Undang Perkawinan. Atas inisiatif HSM Nasaruddin Latif selaku perintis BP4 dan Kepala KUA Provinsi Jakarta Raya bahwa setiap suami istri yang akan mengajukan perceraian pada pengadilan Agama harus terlebih dahulu datang ke kantor penasihat perkawinan untuk sedapat mungkin dirukunkan dan diselesaikan perselisihannya. Upaya tersebut terbukti berhasil menurunkan angka perceraian secara signifikan (Suruddin, 2010: 13)

Pada tanggal 10 Desember 2009, Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama mengeluarkan peraturan Dirjen Bimas Islam No. DJ.II/491/2009 tentang Kursus Calon Pengantin dan selanjutnya pada tahun 2013 dipertegas dengan Peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor. DJ.II/542/2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pranikah. Tujuan diterbitkannya peraturan ini ialah untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang kehidupan rumah tangga/keluarga dalam mewujudkan kelurga sakinah, mawaddah dan rahmah serta mengurangi angka perselisihan, perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga.

Peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/491/2009, memuat beberapa point penting diantaranya: Bahwa nama dari kegiatan disebut kursus calon pengantin bukan bimbingan perkawinan pranikah. Maksud dan tujuan dikeluarkannya peraturan tersebut yaitu dalam rangka meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang kehidupan rumah tangga/keluarga dalam mewujudkan keluarga sakinah, mawaddah dan rahmah serta mengurangi angka perselisihan, perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga. (Pasal 2 Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ.II.491 Tahun 2009)

Dalam aturan tersebut, materi Bimbingan perkawinan pranikah telah distandarisasikan dengan 7 materi selama 24 jam pelajaran, (Tata cara dan prosedur perkawinan – 2 jam, Pengetahuan Agama - 5 jam, Peraturan Perundang-undangan di bidang perkawinan dan keluarga - 4 jam, hak dan kewajiban suami istri – 3 jam, kesehatan reproduksi – 3 jam, manajemen keluarga – 3 jam, psikologi perkawinan dan keluarga – 2 jam.) Sedang narasumber terdiri dari konsultan perkawinan dan keluarga sesuai keahlian yang dimiliki dengan metode ceramah, dialog, simulasi dan studi kasus. (Pasal 3 Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ.II.491 Tahun 2009)

Penyelenggara yang berwenang terhadap pelaksanaan kursus calon pengantin adalah Badan Penasehatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP.4) atau badan dan lembaga lain yang telah mendapat Akreditasi dari Departemen Agama. (Pasal 4 Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ.II.491 Tahun 2009). Dalam aturan tersebut juga diatur tentang sertifikasi. Bahwa calon

pengantin yang lulus akan diberikan sertifikasi tanda kelulusan dan dapat dipergunakan sebagai syarat untuk pendaftaran perkawinan.

Pada tahun 2013 Kementerian Agama melalui Dirjen Bimas Islam mengeluarkan Peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor. DJ.II/542/2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pranikah. Peraturan ini mengubah nama kegiatan dari kursus calon pengantin menjadi kursus pranikah. Pada peraturan ini dicantumkan adanya pendanaan yang berasal dari APBN dan APBD yang tidak diatur dalam peraturan sebelumnya (pasal 5). Selanjutnya berkaitan dengan materi kursus disebutkan adanya materi dasar, materi inti dan materi penunjang (Pasal 7). Yang paling menonjol pada peraturan ini, berkaitan dengan akreditasi penyelenggara kursus dan visitasi yang diatur dalam bab IV dan V lampiran Perdirjen nomor Dj II/542/2013. Mengenai akreditasi diatur detail mencapai 13 pasal dari mulai pengertian, kewenangan, tujuan, fungsi, karakteristik sistem, komponen penilaian, prosedur, persyaratan, hasil, mekanisme penetapan, masa berlaku, mekanisme pengawasan dan kewenangan pengawasan.

Pada tahun 2017 Dirjen Bimas Islam menerbitkan petunjuk teknis pelaksanaan bimbingan perkawinan pranikah nomor 373 tahun 2017 selanjutnya diperbaharui dengan keputusan Dirjen Bimas Islam nomor 881 tahun 2017. Pada bulan april tahun 2018 Dirjen Bimas Islam kembali mengeluarkan keputusan Dirjen Bimas Islam nomor 379 tahun 2018 tentang petunjuk pelaksanaan bimbingan perkawinan pranikah sebagai pengganti keputusan Dirjen Bimas Islam nomor 881 tahun 2017.

Keputusan Dirjen Bimas Islam nomor 379 tahun 2018 memuat ruang lingkup: 1) penyelenggaraan, 2) sertifikat, 3) pendanaan, 4) peserta bimbingan, 5) monitoring, evaluasi, dan supervisi, 6) pelaporan dan pertanggung jawaban. Berkaitan dengan materi sepertinya ada perubahan jika dibandingkan dengan Perdirjen nomor DJ II/491/2009. Pada peraturan sebelumnya materi yang harus dilaksanakan terdiri dari 24 jam pelajaran sedang pada aturan baru ini hanya mewajibkan 16 pelajaran dengan syllabus yang berbeda pula. Keputusan Dirjen nomor 379 tahun 2018 ini sepertinya lebih praktis dan memuat lebih rinci berkaitan dengan pendanaan dan pertanggung jawabannya.

Berbagai kebijakan bimbingan perkawinan untuk mengurangi perceraian di Indonesia telah dikeluarkan tetapi angka perceraian di Indonesia khususnya di kecamatan Lubuk Pakam kabupaten Deli Serdang terus meningkat dari waktu ke waktu. Dari latar belakang masalah diatas peneliti sangat tertarik untuk meneliti lebih jauh bagaimana implementasi kebijakan bimbingan perkawinan pranikah dalam mencegah perceraian di KUA Kecamatan Lubuk Pakam kabupaten Deli Serdang.

1.2. Perumusan Masalah

Yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini ialah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan bimbingan perkawinan pranikah dalam mencegah perceraian di KUA kecamatan Lubuk Pakam kabupaten Deli Serdang?

2. Apa hambatan dan peluang dalam implementasi kebijakan bimbingan perkawinan pranikah dalam mencegah perceraian di KUA kecamatan Lubuk Pakam kabupaten Deli Serdang?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menggambarkan dan menganalisis implementasi kebijakan bimbingan perkawinan pranikah dalam mencegah perceraian di KUA kecamatan Lubuk Pakam kabupaten Deli Serdang
2. Menggambarkan dan menganalisis hambatan dan peluang dalam implementasi kebijakan bimbingan perkawinan pranikah dalam mencegah perceraian di KUA kecamatan Lubuk Pakam kabupaten Deli Serdang.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk:

1. Menambah khazanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang kebijakan administrasi publik.
2. Kementerian Agama dalam rangka mengeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan bimbingan perkawinan pranikah
3. Kepala Kantor Urusan Agama kecamatan diseluruh Indonesia khususnya di kabupaten Deli Serdang sebagai bahan masukan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi.
4. Masyarakat Muslim guna memahami kondisi sosial masyarakat saat ini.
5. Para peneliti lain yang penelitiannya relevan dengan penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi Kebijakan

2.1.1. Pengertian Kebijakan

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu dari kata *policy*. Kata yang hampir sama yaitu kebijaksanaan. Kebijaksanaan berasal dari kata *Wisdom*. Istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Kata kebijakan dan kebijaksanaan seringkali digunakan secara bergantian, sehingga terkadang sulit untuk dibedakan pengertiannya. Di dalam Kamus Manajemen diberikan pengertian untuk kedua istilah tersebut sebagai berikut:

1. Kebijakan adalah suatu peraturan atau suatu arah tindakan yang ditentukan sebelumnya yang dibuat oleh manusia yang ditentukan untuk membimbing pelaksanaan pekerjaan kearah tujuan organisasi.
2. Kebijaksanaan adalah ketentuan dari pimpinan tentang cara penindakan atau penyelenggaraan sesuatu pekerjaan dalam rangka usaha mencapai tujuan pokok dibidang dan jangka waktu tertentu, sehingga merupakan dasar bagi pejabat-pejabat pelaksana atau bawahan dalam mengambil tindakan-tindakan atau penyelenggaraan pekerjaan yang serupa.
(Kamus Manajemen, 2000:135-405)

Lasswell dan Kaplan sebagai mana dikutip oleh Irfan Islamy dalam bukunya yang berjudul *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* mengartikan bahwa kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan tindakan-tindakan yang terarah (Islamy, 1997 : 14)

Menurut Solichin Abdul Wahab (2001:3). Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-

hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, kebijakan (*policy*) adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah dengan menggunakan serangkaian tindakan yang berpola atau usaha yang dilakukan baik oleh perorangan, kelompok atau pemerintah dengan menggunakan sarana-sarana yang cocok dilaksanakan selangkah demi selangkah untuk mencapai tujuan tertentu serta berpengaruh terhadap orang banyak.

2.1.2. Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara etimologis kata implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*to implement*”. Dalam kamus besar *Webster*, *to implement* berarti “*to provide the means for carrying out*” (menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu); dan “*to partical effect*” (untuk menimbulkan efek atau dampak). Sesuatu yang dilaksanakan untuk menimbulkan efek atau dampak itu dapat berupa Undang-undang, peraturan, keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan.

Sementara itu Mazmanian dan Paul Sabatier sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab melihat “Implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan berbagai keputusan, baik berasal dari legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. (dalam Wahab, 2001 : 20-21).

Van Meter dan Van Horn merumuskan proses implementasi ini sebagai berikut :

Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions

“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” (dalam Abdul Wahab, 2001 : 65).

Pendapat yang senada lebih tegas lagi dikemukakan oleh seorang pakar dari Afrika, yakni Chief J.O.Udoji mengemukakan :

The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jacket unless they are implemented. “pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan (dalam Wahab, 2001 :59).

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, bahwa implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan berbagai keputusan yang menyediakan sarana dalam pelaksanaan serta dapat menimbulkan efek atau dampak dan adanya tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu maupun pejabat yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan. Pelaksanaan kebijakan sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan.

Penerapan kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam merealisasikan kebijakan, dan melalui penerapan kebijakan dapat ditentukan berhasil tidaknya

suatu tujuan kebijakan. Tahapan penting dalam mencapai tujuan menurut Syaekany dalam bukunya *Otonomi dalam Negara Kesatuan* adalah :

1. Menyiapkan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut dari sebuah Undang-undang muncul sebuah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah dan lain-lain.
2. Menyiapkan sumber daya, guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut.
3. Bagaimana mengantarakan kebijakan tersebut secara kongkret ke masyarakat. (Gafar dalam Syaekany, 2002 : 126)

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Grindle bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*) (Grindle, 1980: 6)

Menurut Brian W.Hogwood and Lewis A. Gunn secara umum kebijakan dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

1. Proses pembuatan kebijakan merupakan kegiatan perumusan hingga dibuatnya suatu kebijakan
2. Proses implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan.
3. Proses evaluasi kebijakan merupakan proses mengkaji kembali implementasi yang sudah dilaksanakan atau dengan kata lain mencari jawaban apa yang terjadi akibat implementasi kebijakan tertentu dan

membahas antara cara yang digunakan dengan hasil yang dicapai

(Tangkilisan, 2003: 5)

2.1.3. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat (Grindle, 1980: 10)

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986) didasarkan pada tiga aspek, yaitu: (1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang, (2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta

(3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah (Ripley, 1986: 12). Sedangkan menurut Goggin, proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah (Goggin, 1990: 20-22)

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui: (i) besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan dan (ii) bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan

faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (lihat Grindle, 1980) bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi: (i) ukuran dan tujuan kebijakan, (ii) sumber kebijakan, (iii) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, (iv) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, (v) sikap para pelaksana, dan (vi) lingkungan ekonomi, sosial dan politik (Grindle, 1980:6)

Menurut Quade, dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan; (2) Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya; (3) Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan (4) Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Quade, 1984: 310)

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang mengembangkan “kerangka kerja analisis implementasi” (lihat Wahab, 1991: 117). Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: (1) mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap; (2) kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya; dan (3) pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: (i) kesukaran teknis, (ii) keragaman perilaku kelompok sasaran, (iii) persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (iv) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup: (i) kejelasan dan konsistensi tujuan, (ii) ketepatan alokasi sumber daya, (iii) keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, (iv) aturan keputusan dari badan pelaksana, (v) rekrutmen pejabat pelaksana, dan (vi) akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (i) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (ii) dukungan publik, (iii) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, (iv) dukungan dari pejabat atasan, dan (v) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16). Sedangkan

variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup: (i) output kebijakan badan pelaksana, (ii) kesediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan, (iii) dampak nyata output kebijakan, (iv) dampak output kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, dan (v) perbaikan.

George Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Communication/komunikasi,
2. Resources/sumber daya,
3. Disposition/disposisi,
4. Bureaucratic Structure/struktur birokrasi. (Edward III, 1980:10)

Communication menurut Edward III adalah: *"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmitted to appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications"* (Edward III, 1980:17)

Berdasarkan pengertian George C. Edwards III, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab bahwa kunci komunikasi adalah koordinasi. Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur

administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan (Hogwood dan Gunn dalam Wahab, 2005:77). Berdasarkan penjelasan teori di atas maka faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi dalam implementasi kebijakan harus adanya kejelasan petunjuk dalam implementasi kebijakan dan kejelasan,

Faktor Kedua dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edward III adalah resources. Resources adalah:

“No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the person responsible out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed” (Edward III, 1980:53)

Menurut George C. Edward III bahwa sumber-sumber yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan adalah salah satunya sumber daya yang tersedia, karena menurut George C Edward III sumber daya merupakan sumber penggerak dan pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Berdasarkan penjelasan di atas maka faktor-faktor pendukung sumberdaya menjadi bagian penting apabila sebuah implementasi ingin tercapai dengan tersedianya pekerja, penjelasan mengenai sebuah kebijakan dijalankan, kewenangan yang dimiliki dan kelengkapan

sarana dan prasarana menjadi faktor dari sumber daya dalam mencapai implementasi kebijakan dalam melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Faktor Ketiga dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edward III ialah *dispositions*. *Dispositions* adalah:

“The dispositions or attitudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. if implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. one of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. another reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests”. (Edward III, 1980:89).

Menurut George C. Edward III, disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (Karakteristik agen pelaksana). Jika para pelaksana bersikap baik karena menerima suatu kebijakan maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan secara bersungguh-sungguh seperti tujuan yang diharapkannya. Sebaliknya jika perspektif dan tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami kesulitan. Berdasarkan penjelasan diatas bahwa dalam mendukung *Dispositions* dalam kesuksesan implementasi kebijakan harus adanya kesepakatan antara pembuat kebijakan

dengan pelaku yang akan menjalankan kebijakan itu sendiri dan bagaimana mempengaruhi pelaku kebijakan agar menjalankan sebuah kebijakan tanpa keluar dari tujuan yang telah ditetapkan demi terciptanya pelayanan publik yang baik.

Faktor Keempat dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edward III ialah *Bureaucratic structure*. *Bureaucratic structure* adalah:

“Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating procedures (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal responses to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia” (Edward III, 1980:125)

Menurut George C. Edward III, walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Pelaksana kebijakan mungkin tahu apa yang harus dilakukan dan memiliki keinginan yang cukup dan sumber daya untuk melakukannya, tapi mereka mungkin masih terhambat di implementasi oleh struktur organisasi di mana mereka melayani. dua karakteristik utama birokrasi adalah prosedur operasi standar (SOP) dan fragmentasi.

Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik dan

penyebaran tanggung jawab (*Fragmentation*) atas kebijakan yang ditetapkan.

Berdasarkan penjelasan diatas mengenai faktor-faktor *Bureaucratic structure* yang mendukung dalam suksesnya sebuah implementasi kebijakan harus adanya prosedur tetap bagi pelaku kebijakan dalam melaksanakan kebijakannya dan adanya tanggung jawab dalam menjalankan sebuah kebijakan demi mencapai tujuan yang ingin dicapai..

2.2. Bimbingan Perkawinan Pranikah untuk mengurangi perceraian

Kursus pranikah adalah pemberian bekal pengetahuan, pemahaman, keterampilan dan penumbuhan kesadaran kepada remaja usia nikah tentang kehidupan rumah tangga dan keluarga. Kursus pranikah dimaksudkan untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang kehidupan rumah tangga/keluarga dalam mewujudkan keluarga sakinah, mawaddah warahmah serta mengurangi angka perselisihan, perceraian, dan kekerasan dalam rumahtangga.

Farida (2010) dalam penelitiannya terhadap siswa SMA di Bandung mengemukakan, bahwa layanan bimbingan dengan orientasi persiapan pernikahan dan hidup berkeluarga sangat mempengaruhi sikap seseorang dalam memandang pernikahannya. Dibutuhkan layanan bimbingan dan konseling pernikahan untuk membantu seseorang agar siap menjalani kehidupan pernikahan sehingga nantinya mampu menciptakan keluarga yang harmonis (Selvia, 2012: 30)

Salah satu penyebab gagalnya pasangan dalam mempertahankan pernikahan dan mewujudkan kebahagiaan, adalah terbatasnya upaya persiapan

pernikahan yang mereka lakukan. Dugaan ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Rifa'i, Melly S. S. (dalam Rakhmat, J. dan Gandaatmaja. M), bahwa dalam perspektif sosiologis, kegagalan dan keberhasilan kehidupan keluarga dalam melaksanakan fungsinya berawal dari beberapa faktor yang erat kaitannya dengan persiapan pernikahan yang mereka lakukan. Faktor-faktor yang dimaksud adalah; (1) siapa dan bagaimana keadaan kedua pasangan sebelum memasuki kehidupan keluarga; (2) kesehatan jasmani dan rohani kedua pasangan ketika memasuki kehidupan pernikahan; (3) pemahaman kedua pasangan tentang kehidupan pernikahan dan berkeluarga; (4) suasana keluarga tempat kedua pasangan dibesarkan; (5) kondisi sosial budaya dan ekonomi keluarga; dan 6) keyakinan hidup beragama (Rahmat, 1993: 23)

Studi tentang pelaksanaan pelayanan konseling di IAIN Imam Bonjol Padang, ditemukan bahwa pelayanan konseling telah berperan dalam membantu mahasiswa di bidang akademik, pengajaran, sosial dan karir, tetapi belum berperan nyata dalam membantu mahasiswa mempersiapkan diri menuju pernikahan dan kehidupan rumah tangga. Masalah pernikahan dan kehidupan rumah tangga belum ditempatkan pada posisi yang sama dan setara dengan masalah pendidikan, pengajaran, sosial dan karir, sehingga pelayanannya pun masih dianggap sebagai bagian dari pelayanan masalah individu. Itu berarti, bahwa pelayanan konseling pranikah belum menjadi program inti pada unit pelayanan bimbingan dan konseling di IAIN Imam Bonjol Padang. Keadaan ini jelas belum menyahtuti kebutuhan dan harapan mahasiswa, sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, bahwa pernikahan dan kehidupan rumah tangga

merupakan masa depan mahasiswa dan mereka membutuhkan bantuan untuk mewujudkannya.

Kursus pranikah memang masih belum terlalu populer di Indonesia, belum sepopuler seminar pernikahan. Seminar dengan kursus tentu saja berbeda, dari sisi alokasi waktu yang disediakan, seminar pernikahan hanya berlangsung setengah hari dengan materi pernikahan tertentu. Adapun kursus pranikah, materi disajikan secara komprehensif selama sekian kali pertemuan.

Sebagian literatur menulis bahwa kursus pranikah yang bersifat melembaga pertama kali dilakukan di Amerika Serikat pada tahun 1920-an. Pada saat itu pendeta memberikan bimbingan kepada calon pengantin sebelum akad nikah dilaksanakan. Pemerintah Amerika pada saat itu yakin bahwa kursus pranikah yang efektif dan seringnya pasangan usia nikah masuk gereja dapat membantu mengurangi angka perceraian.

Dalam Islam kursus pranikah sebenarnya telah dilakukan sejak zaman Rasulullah SAW. Tetapi belum melembaga. Rasul berkhotbah sebelum anaknya Fatimah menikah dengan Sayyidina Ali (al-Jaziri, tt: 282). Khutbah nikah yang dilakukan oleh Rasul sebelum akad nikah dilaksanakan sebenarnya merupakan pesan implisit kepada umat untuk mempersiapkan mental calon pengantin sebelum memasuki kehidupan berumah tangga.

Di Singapura setiap calon pengantin diwajibkan mengikuti kursus pranikah, yang di disebut kursus bimbingan rumah tangga. Untuk calon pengantin muslim, peserta kursus bimbingan rumah tangga memperoleh sijil (*sertificate*) yang *diiktiraf* oleh jabatan pernikahan Islam setempat. Selain Singapura atau

Malaysia, di beberapa negara Eropa, nasehat sebelum perkawinan diperoleh pasangan yang hendak menikah, setara dengan kuliah satu semester. Di negara-negara muslim lainnya umumnya kursus pranikah telah diterapkan dengan sangat ketat dan merupakan kewajiban bagi calon pengantin. Hal ini diyakini akan mampu menekan angka perceraian.

Sebagai upaya untuk melihat kualitas keluarga di Indonesia, pada tahun 1950-1954 telah diadakan penelitian yang hasilnya menyatakan bahwa dari pernikahan yang telah dilaksanakan pada tahun tersebut ternyata angka perceraian cukup tinggi. Melihat kenyataan seperti ini, beberapa pejabat di lingkungan kementerian agama dan para tokoh masyarakat merasa perlu didirikan suatu lembaga penasihat perkawinan yang dapat memberikan penasehatan untuk memberikan jalan keluar terhadap kasus-kasus yang terjadi di dalam keluarga. Dari maksud tersebut berdirilah lembaga penasehatan perkawinan di beberapa kota besar di pulau Jawa, seperti di Jakarta, Bandung, dan di Yogyakarta yang kemudian dipersatukan menjadi Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (BP4).

Pada kesempatan konperensi dinas departemen agama ke VII tanggal 25 sampai dengan 30 januari 1961 di Cipayung diumumkan bahwa BP4 yang bersifat nasional telah berdiri pada tanggal 3 januari 1960. Tujuan didirikannya BP4 adalah untuk mempertinggi kualitas perkawinan, mencegah perceraian sewenang-wenang dan mewujudkan rumah tangga yang bahagia sejahtera menurut tuntunan agama Islam. Berdasarkan keputusan Menteri Agama RI Nomor 85 tahun 1961 ditetapkanlah bahwa BP4 sebagai satu-satunya badan yang bergerak dalam

bidang penasehatan perkawinan, talak dan rujuk dan upaya untuk mengurangi angka perceraian yang terjadi di Indonesia. Keputusan menteri agama tersebut kemudian diperkuat dengan keputusan menteri agama No; 30 tahun 1977 tentang penegasan Pengakuan BP4 pusat, dan dengan KMA tersebut kepanjangan BP4 dirubah menjadi Badan Penasehatan Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian sampai dengan sekarang.

Peran BP4 awalnya hanyalah sebagai mediator bagi pasangan yang akan bercerai. Angka perceraian yang sangat tinggi pernah terjadi dalam dekade 1950-an, yaitu sebelum berdirinya BP4 (Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan) dan sebelum lahirnya Undang-Undang Perkawinan. Atas inisiatif HSM Nasaruddin Latif selaku perintis BP4 dan Kepala KUA Provinsi Jakarta Raya bahwa setiap suami istri yang akan mengajukan perceraian pada pengadilan Agama harus terlebih dahulu datang ke kantor penasihat perkawinan untuk sedapat mungkin dirukunkan dan diselesaikan perselisihannya. Upaya tersebut terbukti berhasil menurunkan angka perceraian secara signifikan (Suruddin, 2010: 13)

Pada tanggal 10 desember 2009, Dirjen Bimas Islam kementerian agama mengeluarkan peraturan Dirjen Bimas Islam No. DJ.II/491/2009 tentang kursus calon pengantin dan selanjutnya pada tahun 2013 dipertegas dengan peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor. DJ.II/542/2013 tentang pedoman penyelenggaraan kursus pranikah. Tujuan diterbitkannya peraturan ini ialah untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang kehidupan rumah tangga/keluarga dalam

mewujudkan keluarga sakinah, mawaddah dan rahmah serta mengurangi angka perselisihan, perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga.

Pada tahun 2017 Dirjen Bimas Islam menerbitkan petunjuk teknis pelaksanaan bimbingan perkawinan pranikah nomor 373 tahun 2017 selanjutnya diperbaharui dengan keputusan Dirjen Bimas Islam nomor 881 tahun 2017. Pada bulan april tahun 2018 Dirjen Bimas Islam kembali mengeluarkan keputusan Dirjen Bimas Islam nomor 379 tahun 2018 tentang petunjuk pelaksanaan bimbingan perkawinan pranikah sebagai pengganti keputusan Dirjen Bimas Islam nomor 881 tahun 2017.

2.3. Perceraian

2.3.1. Pengertian

Perceraian menurut Hurlock (1996), merupakan kalminasi dari penyelesaian perkawinan yang buruk, dan yang terjadi bila antara suami-istri sudah tidak mampu lagi mencari cara penyelesaian masalah yang dapat memuaskan kedua belah pihak (Hurlock, 1994: 132). Emery (1999) mendefinisikan perceraian sebagai peristiwa berpisahnya pasangan suami istri atau berakhirnya suatu ikatan perkawinan karena tidak tercapainya kata sepakat mengenai masalah hidup bersama (Emery, 1996: 43).

Dalam terminologi Islam kata cerai disebut dengan istilah talak. Menurut Ulama mazhab Hanafi dan Hanbali, talak adalah pelepasan ikatan perkawinan secara langsung untuk masa yang akan datang dengan lafal yang khusus. Menurut mazhab Syafi'i, talak adalah pelepasan akad nikah dengan lafal talak atau yang

semakna dengan itu. Menurut ulama Maliki, talak adalah suatu sifat hukum yang menyebabkan gugurnya kehalalan hubungan suami istri.

Perbedaan definisi diatas menyebabkan perbedaan akibat hukum bila suami menjatuhkan talak *Raji'* pada istrinya. Menurut Hanafi dan Hanbali, perceraian ini belum menghapuskan seluruh akibat talak, kecuali iddah istrinya telah habis. Mereka berpendapat bahwa bila suami jimak dengan istrinya dalam masa iddah, maka perbuatan itu dapat dikatakan sebagai pertanda rujuknya suami. Ulama Maliki mengatakan bila perbuatan itu diawali dengan niat, maka berarti rujuk. Ulama syafi'i mengatakan bahwa suami tidak boleh jimak dengan istrinya yang sedang menjalani masa iddah, dan perbuatan itu bukanlah pertanda rujuk. karena menurut mereka, rujuk harus dilakukan dengan perkataan atau pernyataan dari suami secara jelas, bukan dengan perbuatan.

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa perceraian adalah putusnya hubungan perkawinan karena kehendak kedua belah pihak, baik itu perceraian berdasarkan secara hukum maupun perceraian dengan diam-diam. Sehingga mengakibatkan status suami atau istri berakhir. Perceraian ini diakibatkan karena kegagalan dalam mencapai tujuan perkawinan yang bahagia, kekal, dan sejahtera.

Menurut Undang Undang Perkawinan nomor 1 tahun 1974, perceraian adalah keadaan terputusnya suatu ikatan perkawinan. Ada dua macam perceraian sesuai dengan Undang Undang Perkawinan nomor 1 tahun 1974 pasal 39 – 41, yaitu :

1. Cerai gugat. Cerai gugat adalah terputusnya ikatan suami istri dimana dalam hal ini sang istri yang melayangkan gugatan cerai kepada sang suami.
2. Cerai talak. Cerai talak adalah putusnya ikatan suami istri yang mana dalam hal ini sang suami memberikan talak kepada sang istri.

Perceraian berdasarkan jenisnya dibedakan menjadi 2, yaitu :

1. Cerai hidup yaitu, berpisahnya pasangan suami istri atau berakhirnya perkawinan karena tidak tercapainya kata kesepakatan yang kedua pasangan masih hidup.
2. Cerai mati. Cerai mati merupakan meninggalnya salah satu dari pasangan hidup dan sebagai pihak yang ditinggal harus sendiri dalam menjalani kehidupannya.

2.3.2. Sebab-sebab perceraian

Menurut Newman & Newman (1984) ada empat faktor yang memberikan kontribusi terhadap perceraian, yaitu :

1. Usia saat menikah. Di Amerika Serikat, angka perceraian cukup tinggi diantara pasangan yang menikah sebelum usia 20 tahun.
2. Tingkat pendapatan. Angka perceraian di populasi yang memiliki pendapatan dan tingkat pendidikan rendah cenderung lebih tinggi dibandingkan mereka yang ada dikalangan menengah ke atas.
3. Perbedaan perkembangan sosio emosional diantara pasangan. Wanita dilaporkan lebih banyak mengalami stress dan problem penyesuaian diri dalam perkawinan di bandingkan laki-laki. Kepuasan

dalam perkawinan juga tergantung pada kualitas-kualitas suami; seperti : stabilitas identitas maskulin, kebahagiaan dari perkawinan orangtua, tingkat pendidikan, dan status sosialnya.

4. Sejarah keluarga berkaitan dengan perceraian. Ada sejumlah bukti yang menunjukkan bahwa anak-anak dari keluarga yang bercerai cenderung mengalami perceraian dalam kehidupan rumah tangganya (Newman, 1984: 235)

Alasan lain yang umumnya diajukan oleh suami untuk menceraikan istrinya adalah keadaan kesehatan istri, wataknya yang malas, dan keenggannya bekerja melayani keperluan suami. Sementara itu, alasan yang dipandang sah untuk seorang istri agar dapat melepaskan diri dari ikatan perkawinan dengan suaminya umumnya berupa penelantaran dirinya oleh suami, atau oleh perlakuan kejam suami terhadap dirinya. Konflik, terhambatnya komunikasi, hilangnya kepercayaan dan kebencian merupakan tahapan awal yang sangat berpengaruh dimana struktur perkawinan menjadi runtuh dan motivasi bercerai mulai muncul (Turner, 1983:153)

Perkawinan menjadi gagal antara lain karena ketidakmampuan pasangan suami istri dalam memecahkan masalah yang dihadapi (kurang adanya komunikasi dua arah yaitu antara suami dan istri), saling cemburu, ketidakpuasan pelayanan suami/istri, kurang adanya saling pengertian dan kepercayaan, kurang mampu menjalin hubungan baik dengan keluarga pasangan, merasa kurang dengan penghasilan yang diperoleh, saling menuntut dan ingin menang sendiri (Gunarsa, 1999:64). Di samping itu kehadiran pihak ketiga dalam sebuah

rumah tangga menunjukkan kegagalan dalam mengembangkan dan menyempurnakan cinta antara suami istri sehingga mengakibatkan putusnya ikatan perkawinan (Hadiwardoyo, 1990: 98)

2.3.3. Dampak Perceraian

Keluarga merupakan asas utama bagi sebuah masyarakat, agama, bangsa dan negara. Oleh karena itu mau tidak mau, institusi kekeluargaan harus kokoh sebelum kita menghendaki masyarakat, bangsa dan negara yang kuat dan maju. Berdasarkan hal ini, segala usaha untuk mencegah dan menghindari terjadinya perceraian itu sangat penting. Selain itu perceraian akan banyak berdampak negatif baik secara psikologis, sosial dan ekonomi. Dampak perceraian dari segi kejiwaan akan memberikan dampak negatif terhadap jiwa orang-orang yang terlibat. Sebuah kajian di Ottawa Kanada, menyatakan bahwa pria maupun wanita akan mengalami depresi dua tahun pertama perceraian. Menurut penelitian ini, ternyata pria yang berusia 20-64 tahun yang telah mengalami perceraian atau perpisahan, enam kali lebih banyak merasa tertekan, dibanding mereka yang tetap dalam hubungan pernikahan (Ichsan, 2008: 18)

Adapun dari segi perekonomian perceraian itu memberi beban tambahan kepada mantan istri-suami, dan lebih-lebih kepada mantan istri yang tidak mempunyai penghasilan karena bergantung kepada suami. Sedangkan dari segi sosial, perceraian menyebabkan pekat atau penyakit masyarakat misalnya pencurian, penodongan, pelacuran, mabuk-mabukan, perjudian dan narkoba adalah di antara tindakan asusila dan kriminal yang dilakukan oleh orang-orang yang berasal dari keluarga *broken home*. Pelaku-pelaku asusila dan kriminal ini

biasanya tidak mendapatkan pendidikan dan pengajaran yang secukupnya dari rumah sehingga mereka melampiaskan hal tersebut bersama kawan-kawan mereka yang mempunyai kecenderungan yang sama (Ichsan, 2008: 30)

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa perceraian memberikan dampak yang sangat luas diantaranya:

1. Traumatik

Setiap perubahan akan mengakibatkan stres pada orang yang mengalami perubahan tersebut. Sebuah keluarga melakukan penyesuaian diri terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, seperti pindah rumah atau lahirnya seorang bayi dan kekacauan kecil lainnya, namun keretakan yang terjadi pada keluarga dapat menyebabkan luka-luka emosional yang mendalam dan butuh waktu bertahun-tahun untuk penyembuhan.

Hurlock (1996) menyatakan bahwa dampak traumatik dari perceraian biasanya lebih besar dari pada dampak kematian, karena sebelum dan sesudah perceraian sudah timbul rasa sakit dan tekanan emosional, serta mengakibatkan cela sosial. Stres akibat perpisahan dan perceraian yang terjadi menempatkan laki-laki maupun perempuan dalam risiko kesulitan fisik maupun psikis (Santrock, 2002:42). Hurlock (1996) juga menyatakan bahwa dampak perceraian sangat berpengaruh pada anak-anak. Pada umumnya anak-anak yang orang tuanya bercerai merasa sangat luka karena loyalitas yang harus dibagi dan mereka sangat menderita kecemasan karena faktor ketidakpastian dan tidak tahu apa yang mengakibatkan terjadi perceraian dalam keluarganya. Banyak kasus perceraian

menunjukkan bahwa kehidupan anak-anak menjadi tidak menentu pasca cerainya orang tua mereka (Santrock, 2002: 43)

2. Sulitnya Penyesuaian Diri

Kehilangan pasangan karena kematian maupun perceraian menimbulkan masalah bagi pasangan itu sendiri. Hal ini lebih menyulitkan khususnya bagi wanita. Wanita yang dicerai oleh suaminya akan mengalami kesepian yang mendalam. Bagi wanita yang bercerai, masalah sosial lebih sulit diatasi dibandingkan bagi pria yang bercerai. Karena wanita yang dicerai cenderung dikucilkan dari kegiatan sosial, dan yang lebih buruk lagi seringkali ditinggalkan oleh teman-teman lamanya. Namun jika pria yang dicerai atau menduda akan mengalami kekacauan pola hidup (Hurlock, 1994: 153). Beberapa individu, tidak pernah dapat menyesuaikan diri dengan perceraian. Individu itu bereaksi terhadap perceraian dengan mengalami depresi dan kesedihan yang mendalam, bahkan dalam beberapa kasus, sampai ada yang bunuh diri.

2.4. Landasan Normatif Kebijakan Bimbingan Perkawinan Pranikah

2.4.1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan pasal 1 menyatakan bahwa:

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Selanjutnya dalam Pasal 2 disebutkan:

(1) Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu.

(2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.4.2. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan

PMA Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan pada BAB I menyatakan :

Pasal 1

(1) Kantor Urusan Agama Kecamatan yang selanjutnya disingkat KUA Kecamatan adalah unit pelaksana teknis pada Kementerian Agama, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan secara operasional dibina oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.

(2) KUA Kecamatan berkedudukan di kecamatan.

(3) KUA Kecamatan dipimpin oleh Kepala.

Pasal 2

KUA Kecamatan mempunyai tugas melaksanakan layanan dan bimbingan masyarakat Islam di wilayah kerjanya.

Pasal 3

(1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, KUA Kecamatan menyelenggarakan fungsi:

- a. pelaksanaan pelayanan, pengawasan, pencatatan, dan pelaporan nikah dan rujuk;
- b. penyusunan statistik layanan dan bimbingan masyarakat Islam;
- c. pengelolaan dokumentasi dan sistem informasi manajemen KUA Kecamatan;
- d. pelayanan bimbingan keluarga sakinah;
- e. pelayanan bimbingan kemasjidan;
- f. pelayanan bimbingan hisab ruyat dan pembina-an syariah;
- g. pelayanan bimbingan dan penerangan agama Islam;
- h. pelayanan bimbingan zakat dan wakaf; dan
- i. pelaksanaan ketatausahaan dan kerumahtangga-an KUA Kecamatan.

(2) Selain melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KUA Kecamatan dapat melaksanakan fungsi layanan bimbingan manasik haji bagi Jemaah Haji Reguler.

Pasal 4

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3, KUA Kecamatan dikoordinasikan oleh Kepala Seksi atau Penyelenggara yang membidangi urusan agama Islam di Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota.

2.4.3. Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ II/491 Tahun 2009 Tentang Kursus Calon Pengantin

Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ. II/491 Tahun 2009 Tentang Kursus Calon Pengantin pada Bab I mengenai ketentuan umum menyatakan:

Pasal 1 ayat 2

Kursus Calon Pengantin yang selanjutnya disebut Suscatin adalah pemberian bekal pengetahuan, pemahaman dan keterampilan dalam waktu singkat kepada calon pengantin tentang kehidupan rumah tangga/keluarga.

Pasal 2

Peraturan ini dimaksudkan untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang kehidupan rumah tangga/keluarga dalam mewujudkan keluarga sakinah, mawaddah, dan rahmah serta mengurangi angka perselisihan, perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga

Pasal 3

- (1) Materi kursus Catin meliputi:
 - a. Tata cara dan Proseur Perkawinan (2 Jam)
 - b. Pengahuan Agama (5 Jam)
 - c. Peraturan perundangan di bidang perkawinan dan keluarga (4 Jam)
 - d. Hak dan Kewajiban suami istri (5 Jam)
 - e. Kesehatan (Reproduksi sehat) (3 Jam)
 - f. Manajemen keluarga (2 Jam)
 - g. Psikologi perkawinan dan keluarga(2 Jam)
- (2) Kursus Catin dilakukan dengan metode ceramah, dialog, simulasi dan studi kasus
- (3) Narasumber terdiri dari konsultan perkawinan dan keluarga sesuai keahlian yang dimiliki sebagaimana diaurr pada ayat (1)
- (4) Materi Kursus Catin diberikan sekurang-kurangnya 24 jam pelajaran.

Pasal 4.

- (1) Penyelenggara khusus catin adalah badan penasihat, pembinaan, dan pelestarian perkawinan (BP4) atau badan dan lembaga lain yang telah mendapat akreditasi dari departemen agama.
- (2) Akreditasi yang diberikan kepada badan atau lembaga lain sebagaimana diatur dalam ayat (1) berlaku selama 2 tahun dan selanjutnya dapat diperpanjang dengan permohonan baru.

Pasal 5

- (1) Departemen agama menyediakan silabus, modul, sertifikat tanda lulus peserta, sarana dan prasarana kursus.
- (2) Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebelum dipergunakan diberi nomor urut/ registrasi.

Pasal 6

- (1) Catin yang telah mengikuti kursus catin diberikan sertifikat sebagai tanda bukti kelulusan.
- (2) Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan persyaratan pendaftaran perkawinan.
- (3) Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikeluarkan oleh badan atau lembaga penyelenggara setelah diregister oleh departemen agama.
- (4) Bentuk sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan yang tercantum dalam lampiran peraturan ini.

2.4.4. Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ II/ 542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pranikah.

Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ II/ 542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pranikah pada BAB I mengenai Ketentuan umum menyatakan:

Pasal 1

Dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan:

- (1) Kursus PraNikah adalah pemberian bekal pengetahuan, pemahaman, keterampilan dan penumbuhan kesadaran kepada remaja usia nika tentang kehidupan rumah tanggadan keluarga.
- (2) Remaja usia nikah adalah laki-laki muslim berumur sekurang-kurangnya 19 tahun dan perempuan muslimah 16 tahun.
- (3) Keluarga sakinah adalah keluarga yang didasarkan atas perkawinan yang sah, mampu memenuhi hajat spiritual dan material secara serasi dan seimbang, diliputi suasana kasih sayang antara internal keluarga dan lingkungannya, mampu memahami, mengamalkan dan memperdalam nilai-nilai keimanan, ketakwaan dan akhlaqul karimah.

(4)

Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan yang selanjutnya disebut BP4 adalah organisasi profesional yang bersifat sosial keagamaan sebagai mitra kerja Kementerian Agama dalam mewujudkan keluarga sakinah mawaddah warahmah.

(5)

Lembaga penyelenggara kursus pranikah adalah organisasi keagamaan Islam yang telah memiliki akreditasi dari Kementerian Agama.

(6) Sertifikat adalah bukti otentik keikutsertaan/kelulusan dalam mengikuti Kursus pranikah.

(7)

Akreditasi adalah pengakuan terhadap badan atau lembaga yang menyelenggarakan kursus pranikah setelah dinilai memenuhi kriteria/persyaratan yang ditetapkan oleh Kementerian Agama

Pasal 2

Peraturan ini dimaksudkan untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang kehidupan rumah tangga/keluarga dalam mewujudkan keluarga sakinah, mawaddah warahmah serta mengurangi konflik perselisihan, perceraian, dan kekerasan dalam rumah tangga.

Pasal 3

(1)

Penyelenggara Kursus pranikah adalah BP4 dan organisasi keagamaan Islam yang telah memiliki Akreditasi dari Kementerian Agama

(2) Kementerian Agama dapat menyelenggarakan kursus

pranikah yang pelaksanaannya bekerja

sama dengan Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian

Perkawinan (BP4) atau organisasi keagamaan Islam lainnya.

(3) Dalam pelaksanaannya BP4 dan organisasi keagamaan Islam penyelenggara kursus pranikah dapat bekerjasama dengan

instansi atau kementerian lain atau lembaga lainnya.

(4)

Akreditasi yang diberikan kepada BP4 dan organisasi keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku selama 2 tahun dan selanjutnya dapat diperpanjang dengan permohonan baru.

Pasal 4

Kementerian Agama menyediakan sarana pembelajaran dalam bentuk silabus dan modul;

Pasal 5

Pembiayaan penyelenggaraan Kursus Pra Nikah dapat bersumber dari APBN dan APBD;

Pasal 6

1. Remaja usia nikah yang telah mengikuti Kursus Pra Nikah diberikan sertifikat sebagai tanda bukti kelulusan;
2. Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikeluarkan oleh BP4 atau organisasi keagamaan Islam penyelenggara kursus;
3. Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjadi syarat kelengkapan pencatatan perkawinan

Pasal 7

Peserta kursus pranikah adalah remaja usia nikah dan calon pengantin yang akan melangsungkan perkawinan

Pasal 8

(1) Materi Kursus Pra Nikah dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu:

- a. Kelompok dasar
- b. Kelompok Inti
- c. Kelompok Penunjang

(2)

Kursus pranikah dilakukan dengan metode ceramah, diskusi, tanya jawab dan penerapan tugas yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan lapangan.

(3) Narasumber terdiri dari konsultan perkawinan dan keluarga, tokoh agama, dan tokoh masyarakat yang memiliki kompetensi sesuai dengan keahlian yang dimaksud pada ayat (1).

(4) Materi Kursus Pra Nikah diberikan sekurang-kurangnya 16 jam pelajaran

2.5. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang berkaitan dengan bimbingan perkawinan pranikah telah beberapa kali dilakukan oleh beberapa peneliti diantaranya, Penelitian yang dilakukan oleh Pebriana Wulansari dalam bentuk skripsi yang berjudul *“Bimbingan Pranikah Bagi Calon Pengantin Sebagai Upaya Pencegahan Perceraian (Studi Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan Di Kantor Urusan Agama Kedondong Pesawaran)*. Penelitian ini hanya mendeskripsikan pelaksanaan dari bimbingan yang dilakukan di KUA Kecamatan Kedondong Pesawaran, Lampung. Penemuan penelitian ini menunjukkan bahwa: Pelaksanaan bimbingan Pranikah bagi calon pengantin sebagai upaya pencegahan perceraian di KUA Kecamatan Kedondong setiap hari selama jam kerja berlangsung tetapi lebih sering dilaksanakan pada pukul 09.00-

11.30 WIB. Proses pelaksanaan bimbingan pranikah bagi calon pengantin di KUA yaitu dilakukan dengan memberi materi tentang pernikahan dan Fiqh *munakahat*, materi penyuluhan KB, imunisasi dan materi keluarga *sakinah mawadah warahmah*. Materi tersebut dilakukan dengan metode ceramah dan tanya jawab. Bimbingan pranikah yang dilaksanakan KUA Kecamatan Kedondong dipandang telah mampu memberi pengetahuan tambahan bagi calon pengantin dan tentunya dengan pengetahuan yang ada akan berdampak pada berkurangnya angka perceraian.

Perbedaan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh oleh Pebriana Wulansari dengan penelitian yang akan dilakukan sekarang ialah bahwa penelitian terdahulu hanya sebatas skripsi yang memotret keadaan bimbingan yang dilakukan di KUA Kecamatan sedang penelitian yang sekarang adalah berbentuk tesis yang tentunya lebih mendalam bukan hanya sekedar memotret pelaksanaannya tetapi juga menganalisis sisi kebijakannya.

Penelitian lain yang terdahulu ialah skripsi dengan judul “*Efektifitas Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Bagi Calon Pengan Oleh Kementerian Agama Kabupaten Sleman Jokjakarta*”. Penelitian ini dilakukan oleh Anisa Rahmawati, mahasiswa UIN Sunan Kalijaga Jokjakarta pada tahun 2018. Penelitian ini mendapati temuan bahwa pelaksanaan bimbingan perkawinan bagi calon pengantin di kabupaten Sleman belum sesuai dengan aturan, masih banyak kendala yang dihadapi oleh pihak penyelenggara diantaranya kehadiran calon pengantin yang sangat minim, narasumber yang kurang kompeten dan dipandang bimbingan perkawinan yang dilakanakan belum efektif.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Anisa Rahmawati juga hanya merupakan skripsi bukan tesis, karenanya kurang mendalam dan hanya mendeskripsikan keadaan dilapangan belum menganalisis kebijakannya. Penelitian terdahulu dilakukan di Kabupaten Sleman Propinsi Daerah Istimewa Jokjakarta sedang penelitian sekarang dilakukan di Kabupaten Deli Serdang Sumatera Utara. Keterkaitan penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang ialah kedua penelitian akan saling melengkapi.



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Bogdan dan Biklen (1982) dalam syukur Kholil (2006) mendefinisikan Penelitian Kualitatif sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Kholil, 2006: 121). Penelitian kualitatif sering disebut penelitian natural dan adapula yang menyebutnya study kasus. Penelitian ini tidak terfokus pada angka-angka atau kuantitas. Desain penelitiannya juga bersifat sementara dan dapat saja berubah manakala ada perkembangan yang memungkinkan perubahan saat penelitian berlangsung.

Pendekatan kualitatif dipilih berdasarkan pada pertimbangan, bahwa; 1) Masalah yang diteliti memerlukan suatu pengungkapan yang bersifat deskriptif dan komprehensif; 2) Pendekatan kualitatif lebih peka dan sanggup menyesuaikan diri bila dipergunakan untuk meneliti berbagai pengaruh dan pola-pola nilai yang dihadapi responden dalam kondisi alamiah; 3) Data kualitatif mampu mengungkapkan peristiwa secara kronologis, mengevaluasi sebab akibat, mampu menemukan sesuatu yang tidak terduga sebelumnya, serta mampu memberikan penjelasan yang banyak dan bermanfaat untuk membangun kerangka teori baru; 4) Temuan penelitian kualitatif mampu memberi kesan yang lebih nyata, lebih hidup dan penuh makna, sehingga lebih meyakinkan dan dapat diterima. Indikasi awal dari studi kualitatif adalah, bahwa data atau informasi yang dikumpulkan

lebih berbentuk kata-kata ketimbang angka-angka.Indikasi ini tampak, ketika semua informasi yang dikumpulkan tentang realitas atau fenomena disusun dalam bentuk deskripsi verbal atau kata-kata.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis berpendapat bahwa penelitian deskriptif kualitatif merupakan jenis dan metode penelitian yang tepat untuk memperoleh gambaran tentang implementasi bimbingan perkawinan pranikah dalam mengurangi perceraian di kabupaten Deli Serdang

3.2. Tempat Penelitian

Penelitian ini dilakukan di kantor KUA Kecamatan Lubuk Pakam kabupaten Deli Serdang Propinsi Sumatera Utara.

3.3. Jadwal Penelitian

Penelitian dilaksanakan selama tiga bulan yaitu dimulai bulan januari 2019hingga bulan Maret 2019. Tahapan dalam kegiatan penelitian secara lebih rinci seperti pada tabel dibawah ini.

Tabel 3: Tahapan pelaksanaan Penelitian

| No | Kegiatan | Januari s/d Maret 2019 | | | | | | | | | | | |
|----|--|------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 |
| 01 | Study Literatur dan lapangan tahap awal untuk identifikasi | X | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|--------------------|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--|--|
| | masalah | | | | | | | | | | | | |
| 02 | Pengajuan proposal | | X | | | | | | | | | | |
| 03 | Pengumpulan data | | | X | X | X | | | | | | | |
| 04 | Input data | | | | X | X | | | | | | | |
| 05 | Analisis data | | | | | | X | X | | | | | |
| 06 | Penulisan laporan. | | | | | | | X | X | X | X | | |

3.4. Sumber data

Dalam penelitian ini data didapat melalui riset lapangan (*Field Research*).

Data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua yaitu data primer dan data sekunder.

Data primer berupa hasil pengamatan/observasi langsung peneliti pada objek penelitian dan hasil wawancara. Sedang data sekunder berupa studi dokumentasi dan buku-buku dengan cara membaca, memahami dan menganalisis dokumen dan literatur yang berkaitan dengan pembahasan penelitian ini.

1. Data Primer

Data primer berupa hasil pengamatan/observasi langsung peneliti pada objek penelitian dan hasil wawancara peneliti pada sumber-sumber yang kompeten, meliputi:

- a. Pengamatan/observasi dilakukan dengan cara ikut serta dalam setiap kegiatan-kegiatan bimbingan perkawinan yang dilaksanakan KUA kecamatan Lubuk Pakam dan berinteraksi langsung dengan peserta bimbingan. Fokus pengamatan dilakukan dengan mengamati langsung kegiatan bimbingan dan menyesuakannya dengan kebijakan yang telah dikeluarkan oleh kementerian Agama.
- b. Wawancara. Wawancara dilakukan kepada kepala kantor kementerian Agama kabupaten Deli Serdang, Kasi Bimas Islam kantor kementerian Agama kabupaten Deli Serdang, kepala KUA kecamatan Lubuk pakam, staf KUA Lubuk Pakam yang mengurus bimbingan perkawinan pranikah, bendahara KUA Lubuk Pakam, calon pengantin yang menjadi peserta bimbingan dan calon pengantin yang yang menikah pada KUA Lubuk Pakam tetapi tidak mengikuti bimbingan perkawinan. Pertimbangan memilih mereka karena mereka dipandang mengetahui dan mengalami langsung peristiwa yang terjadi berkaitan dengan fokus penelitian.

2. Data skunder

Data skunder berupa studi dokumen, buku-buku, internet dengan cara membaca, memahami dan menganalisis data tersebut yang berkaitan dengan penelitian ini.

- a. Studidokumen. Studi dokumen dilakukan terhadap peraturan dan perundang-undangan bidang perkawinan khususnya berkaitan dengan kebijakan bimbingan perkawinan pranikah dan dokumen lainnya.

- b. Buku-buku yang dibaca dan dipahami adalah buku-buku yang berkaitan dengan pembahasan penelitian terutama buku-buku tentang bimbingan pranikah, konseling, perceraian dan buku-buku lainnya yang relevan dengan topik bahasan
- c. Internet. Peneliti juga memanfaatkan teknologi internet dalam mencari data-data tambahan yang berkaitan dengan fokus penelitian.

3.5. Tehnik Pengumpulan data

1. Observasi yaitu dengan pengamatan langsung terhadap objek yang diteliti yaitu aktivitas bimbingan perkawinan pranikah yang dilaksanakan oleh KUA kecamatan Lubuk pakam dengan berperan serta ikut berbagai aktifitas kegiatan di KUA kecamatan Lubuk Pakam.
2. Wawancara yaitu, percakapan antara dua orang atau lebih (peneliti dengan subjek penelitian), peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada subjek atau sekelompok subjek untuk dijawab. Wawancara dilakukan secara terbuka sebab menurut Moleong wawancara secara terbuka lebih tepat pada penelitian kualitatif (Moleong, 2001: 137). Pedoman wawancara dipilih secara terstruktur dan semi terstruktur. Wawancara dilakukan secara mendalam (*indepth interview*) yang ditujukan untuk memperoleh data dan informasi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Wawancara dilakukan dengan mengajukan sejumlah pertanyaan yang berkaitan dengan bimbingan perkawinan pranikah, pedoman bimbingan yang digunakan, manfaat yang diperoleh setelah mengikuti bimbingan dan pertanyaan lainnya yang telah disiapkan peneliti

sebelumnya, tetapi bisa saja pertanyaan berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi saat wawancara dilakukan.

3. Studi dokumen. Studi dokumen dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan bidang perkawinan peraturan mengenai bimbingan perkawinan pranikah dan dokumen lainnya.
- d. Studi terhadap Buku-buku yang berkaitan dengan pembahasan penelitian Buku-buku yang dibaca dan dipahami adalah buku-buku yang berkaitan dengan pembahasan penelitian terutama buku-buku tentang bimbingan pranikah, konseling, perceraian dan buku-buku lainnya yang relevan dengan topik bahasan
4. Internet. Peneliti juga memanfaatkan teknologi internet dalam mencari data-data tambahan yang berkaitan dengan fokus penelitian.

Data yang diperoleh melalui observasi, wawancara, studi dokumentasi, studi kepustakaan dan internet dikumpulkan dan dianalisis. Dalam penelitian kualitatif yang menjadi instrumen utama (*key instrument*) ialah peneliti sendiri.

3.6. Tehnik Penjamin Keabsahan Data

Pemeriksaan keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada empat kriteria utama sebagaimana yang dikemukakan oleh Lincoln dan Guba (1981) dalam Moleong (2001) yaitu kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*) (Moleong, 2001: 137).

1. Standar kepercayaan (*credibility*), Untuk mendapatkan data yang memiliki standar kepercayaan yang tinggi dilakukan dengan enam tehnik, yaitu: (a)

perpanjangan keikutsertaan. Peneliti mengikuti kegiatan bimbingan perkawinan yang dilaksanakan KUA Lubuk Pakam dalam jangka yang cukup lama dan menjadi partisipan aktif dalam berbagai kegiatan yang dilaksanakan oleh KUA Lubuk Pakam sehingga situasi dan kondisi dapat peneliti pahami (b) melakukan pengamatan secara sungguh-sungguh terhadap permasalahan yang sedang diteliti, (c) menggunakan tehnik triangulasi sumber. Triangulasi sumber dilakukan dengan berupaya memperoleh data yang sama dari sumber yang berbeda yang meliputi situasi dan informan yang berbeda. Sumber yang dimaksud ialah kepala KUA kecamatan se kabupaten Deli Serdang dan peserta yang mengikuti bimbingan perkawinan pranikah di KUA kecamatan (d) melakukan diskusi dengan teman sejawat yang tidak berperan serta yang dipandang memahami kegiatan bimbingan perkawinan pranikah, (e) melakukan analisis kasus negatif, (f) melacak kesesuaian segenap hasil analisis data, (g) mengecek kesesuaian hasil wawancara, pengamatan, interpretasi dan kesimpulan-kesimpulan hasil penelitian dengan meminta beberapa kepala KUA dan berbagai informan membaca hasil penelitian.

2. Standar Keteralihan (*transferability*). Penelitian ini diperkaya dengan deskripsi tentang latar dan konteks dari situasi sosial, agama, budaya maupun demografi tempat berlangsungnya kasus atau peristiwa dengan maksud untuk dapat ditransfer keberlakuannya pada latar lain yang se-tipologi dengan latar penelitian ini sehingga dapat di cek keabsahannya.

3. Standar Kebergantungan (*dependability*). Standar ini berkaitan dengan pengecekan atau penilaian benar salahnya peneliti dalam mengkonseptualisasikan apa yang di teliti. Teknik yang digunakan ialah dengan audit *dependability* yang dalam hal ini dilakukan oleh pembimbing tesis yang telah melakukan review segenap aktifitas penelitian yang telah dilakukan peneliti.
4. Standar Kepastian (*Comfirmability*). *Comfirmability* berarti dapat di konfirmasikan. Standar ini hampir mirip dengan standar *dependability*. Audit terhadap *comfirmability* dilakukan bersamaan dengan proses audit *dependability*.

3.7. Tehnik Analisis data

Setelah data terkumpul selanjutnya data di susun secara sistematis, dibaca dan dipahami serta dianalisa. Data dan informasi yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan urutan analisis yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Reduksi data, yaitu bentuk analisis dengan menajamkan, menggolongkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data sehingga dapat ditarik kesimpulan-kesimpulan akhir. Reduksi data merupakan proses pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabsahan dan transformasi data yang didapatkan dari catatan tertulis dilapangan. Proses ini berlangsung secara terus menerus dilapangan selama penelitian berlangsung.

2. Penyajian data, yaitu merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan, pengambilan tindakan dan penyajian data tersebut dapat berupa tabel dan matrik.
3. Penarikan Kesimpulan, yaitu merupakan bagian dari suatu kegiatan konfigurasi yang utuh. Kesimpulan dan verifikasi diambil selama penelitian berlangsung. Kesimpulan awal bersifat longgar dan akhirnya semakin kokoh untuk mencapai hasil yang baik. Apabila terjadi kesalahan data yang mengakibatkan kesimpulan tidak sesuai maka dapat dilakukan proses ulang dengan memulai tahapan yang sama (Huberman, 1992: 18).

Pengolahan atau analisis data sudah mulai dilakukan semenjak berada di lapangan, meskipun analisis yang lebih intensif baru dilakukan setelah berakhirnya pengumpulan data. Analisis lapangan difokuskan pada pemeriksaan kemungkinan cocok atau tidak cocoknya data yang sedang dikumpulkan, memeriksa apakah masih ada data lain yang terlupakan, mempertanyakan permasalahan apa yang masih perlu dijawab, apakah masih perlu dilakukan metode lain untuk mendapatkan data baru, kesalahan apa yang harus diperbaiki, berupaya untuk menemukan dan menetapkan tema-tema tertentu yang dianggap penting.

Selanjutnya data disusun secara sistematis, data yang diperoleh dari wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain sehingga dapat mudah dipahami (misalnya buku buku, hasil-hasil penelitian) sehingga dapat mudah dipahami. Analisa data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola,

memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan. Setelah menganalisa, penulis memberi penafsiran data atau memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian dan mencari hubungan antara dimensi-dimensi uraian.

Selanjutnya data diedit, yaitu tahap pemeriksaan kembali semua data yang diperoleh terutama dari kelengkapannya, kejelasan makna, kesesuaian serta relevansinya dengan kelompok data yang lain. Dengan adanya editing diharapkan akan diperoleh data yang valid dan reliable, dan dapat dipertanggungjawabkan. Selanjutnya ditulis secara sistematis dan diambil kesimpulan-kesimpulan secara induktif, sehingga tersaji hasil tulisan yang dapat menggambarkan fakta yang valid dan mudah dipahami serta dapat dipertanggung jawabkan.

Keabsahan penelitian kualitatif ditentukan oleh empat syarat, yaitu: kredibilitas atau validitas internal, transferabilitas atau validitas eksternal, dependabilitas atau reliabilitas, dan konfirmabilitas (Nasution, 1988: 105-122).

3.8. Defenisi Konsep dan Defenisi Operasional

Untuk menghindari pengertian ganda dalam istilah-istilah yang ada dalam judul tesis ini maka penulis memberikan defenisi konsep sebagai berikut:

1. Implementasi dalam kamus besar bahasa indonesia berarti pelaksanaan/penerapan. Secara umum pengertian implementasi berarti suatu kegiatan yang direncanakan dan dilaksanakan dengan serius juga mengacu pada norma dan aturan tertentu guna mencapai tujuan. Dalam tesis ini implementasi berarti pelaksanaan/penerapan aturan yang telah dituangkan dalam peraturan tentang bimbingan perkawinan pranikah oleh

pemerintah yang dilaksanakan oleh KUA kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang.

2. Kebijakan adalah konsep dan asas yang jadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Dalam tesis ini kebijakan yang dimaksud ialah peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini kementerian Agama yang berkaitan dengan bimbingan perkawinan pranikah.
3. Perceraian adalah berakhirnya suatu pernikahan. Saat kedua pasangan tidak ingin melanjutkan pernikahan dan meminta pemerintah untuk memisahkan. Perceraian yang dimaksud dalam tesis ini ialah berpisahnya pasangan suami istri yang dinyatakan oleh putusan pengadilan agama di kabupaten Deli Serdang
4. KUA kecamatan Lubuk Pakam salah satu kecamatan yang merupakan bahagian dari kabupaten Deli Serdang propinsi Sumatera Utara.

Secara umum maka yang dimaksud judul tesis ini secara operasional ialah penerapan/pelaksanaan dari peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan oleh kementerian Agama oleh KUA kecamatan Lubuk Pakam berkaitan dengan bimbingan perkawinan pranikah untuk mencegah perceraian di kecamatan Lubuk Pakam kabupaten Deli Serdang.

3.9. Garis besar Isi Tesis

Agar mudah dipahami dan lebih sistematis maka penulisan hasil penelitian ini dibagi dalam V (lima) Bab yaitu sebagai berikut:

Bab 1(satu) merupakan pendahuluan yang memuat; latar belakang masalah yang merupakan alasan dan landasan mengapa topik bahasan dipilih. Perumusan masalah, yang merupakan berbagai pertanyaan masalah yang perlu dicari jawabannya. Batasan istilah, tujuan dan kegunaan penelitian.

Bab II (dua) memuat; pendekatan masalah, yang diawali dengan landasan normatif yang merupakan peraturan dan perundangan yang berkaitan dengan KUA dan bimbingan perkawinan. Selanjutnya landasan teoritis yang merupakan pendapat para ahli berkaitan dengan topik yang dibahas yang dibagi dalam tiga topik yaitu, implementasi kebijakan, kursus pranikah sebagai upaya mengurangi angka perceraian dan beberapa hal yang berkaitan dengan perceraian.

Bab III (tiga) merupakan metodologi penelitian yang memuat, jenis penelitian, tempat penelitian, jadwal penelitian, sumber data, tehnik pengumpulan data, tehnik penjamin keabsahan data dan tehnik analisa data.

Bab IV (empat) merupakan bab hasil penelitian dan pembahasan yaitu berbagai fakta dan data yang diperoleh sebagai hasil penelitian dan selanjutnya peneliti bahas berdasarkan landasan normatif dan landasan teoritis. Pada bab ini disajikan, keadaan umum kecamatan Lubuk Pakam, keadaan KUA Lubuk Pakam, implementasi kebijakan bimbingan perkawinan pranikah dalam mencegah perceraian di KUA kecamatan Lubuk Pakam, hambatan dan peluang implementasi kebijakan bimbingan perkawinan pranikah di kecamatan Lubuk pakam

Bab V merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

al- Ajiri. *Asy-Syari'ahjuz 4*. Maktabah Syamilah

Bell, R. R.. *Marriage and Family Interaction. 5th edition. Illinois* : The Dorsey Press. 1979.

Departemem Agama R.I. *Al-Qur'an dan terjemahnya*. Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Qur'an. 1985.

Dunn, William N. 2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Edward, C. George, *Implementing Public Policy*. Wasington DC: Congressional Quartely Inc, 1980.

Emery, E. R. *Marriage, divorce, and children adjustment. 2nd edition* . New York: Prentice Hall International.1999.

Goggin, Malcolm L *et al*. 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott, Foresmann and Company: USA, 1990.

Grindle, Merilee S. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princnton University Press, New Jersey,1980

Gunarsa, S. D. *Psikologi untuk Keluarga, Cetakan ke-13*. Jakarta : Gunung Agung Mulia.1999.

Hadiwardoyo, P. *Perkawinan menurut Islam dan Katolik : Implikasinya dalam Kawin Campur*. Yogyakarta : Kanisius.. 1990.

Hurlock, E. B. *Psikologi Perkembangan, Suatu Pendekatan Sepanjang Rentang Kehidupan*. Jakarta: Erlangga.1994.

Ichsan, Arfan. *Metode penelitian Akuntansi Keperilakuan*. Yokyakarta: Graha Ilmu, 2008.

Islamy, M. Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 1997.

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.1985.

- Luankali, Bernadus. *Analisis Kebijakan Publik dalam Proses Pengambilan Keputusan*. Jakarta: AMELIA.2007.
- Mangkunegara, Anwar Prabu. *Manajemen SDM Perusahaan*. Bandung : Refika Aditama.2001
- McMillan, James & Schumacher, H. Sally. *Research in Education A conceptual Introduction*. Collin College Publishers, 1989
- Newman, B. M. & Newman, P. R. *Development through Life : A Psychological Approach. 3rd edition*. Chicago : The Dorsey Press.1984.
- Quade, E.S. *Analysis For Public Decisions*, Elsevier Science Publishers: New York, 1984.
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press: Chicago-Illionis, 1986.
- Rahmat, J. dan Gandaatmaja, M. (Penyunting), *Keluarga Muslim Dalam Masyarakat Modern*. Bandung: Remaja Rosdakarya.1993.
- Santrock, J. W. *Perkembangan Masa Hidup*. Jakarta : Erlangga. 2002.
- Selvia, Trisianty Hidayat,. *Efektivitas Program Bimbingan dan Konseling Pernikahan intuk Meningkatkan Komunikasi Interpersonal Suami-Istri (studi Pra-eksperimen di Paroki Melani Bandung*. Universitas Pendidikan Indonesia repository.upi.2012.
- Sabatier, Paul. "Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research" *Journal of Public Policy*, 1986.
- Surudin. *Peranan BP4 Dalam menurunkan Angka Perceraian*.tp.2010.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S.. *Kebijakan Publik yang Membumi*. Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Aministrasi Publik Indonesia (YPAPI) & Lukman Offset.2003.
- Tomlinson & Keasey. *Child development: Psychological, sociocultural, and biological factors*. California: Dorsey Press. 1985.
- Turner, J. S. & Helms, D. B.. *Lifespan Development. 2nd edition*. New York : CBS College Publishing.1983.
- Wahab, Solichin Abdul, *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2001.

Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo (Anggota IKAPI). 2005. Grindle, Merilee S. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princeton University Press, New Jersey, 1980

B. Peraturan dan perundangan

Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan

Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama

Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Perkawinan

Peraturan Direktur Jenderal Bimas Islam Nomor DJ II/491/2009 Tentang Kursus Calon Pengantin.

Peraturan Direktur Jenderal Bimas Islam Nomor DJ II/542/2013 Pedoman penyelenggaraan Kursus Pranikah

Peraturan Direktur Jenderal Bimas Islam Nomor 379 Tahun 2018 Petunjuk Tehnis Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah.