

PENAMAS

JURNAL PENELITIAN KEAGAMAAN DAN KEMASYARAKATAN

Volume 29, Nomor 1, April - Juni 2016
Halaman 1 - 188

DAFTAR ISI

PENYELENGGARAAN BIMBINGAN PRA NIKAH: STUDI KASUS DI KECAMATAN
INDRAMAYU DAN WIDASARI, KABUPATEN INDRAMAYU

Ismail ----- 137 - 150

DARI MEJA REDAKSI

Syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa—Allah Swt, Jurnal PENAMAS (Penelitian Keagamaan dan Kemasyarakatan) Volume 29 Nomor 1, April-Juni Tahun 2016 dapat diterbitkan dan hadir di hadapan pembaca.

Jurnal PENAMAS edisi kali ini menyajikan sebanyak 10 artikel, yang terbagi ke dalam artikel-artikel yang terkait dengan bidang kehidupan keagamaan, pendidikan agama dan keagamaan, serta lektur dan khazanah keagamaan. Ketiga bidang penelitian atau kajian ini tetap menjadi fokus Jurnal Penamas, karena sesuai dengan Tugas dan Fungsi kami sebagai lembaga penelitian dan pengembangan di lingkungan Kementerian Agama.

Segenap Dewan Redaksi Jurnal PENAMAS (Penelitian Keagamaan dan Kemasyarakatan) mengucapkan terima kasih kepada para Mitra Bestari Jurnal PENAMAS (Penelitian Keagamaan dan Kemasyarakatan), terutama mereka yang memberikan koreksi dan saran perbaikan (*review*) untuk artikel-artikel Volume 29 Nomor 1, April-Juni Tahun 2016 ini, yakni: Prof. Dr. Bambang Pranowo (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta), Prof. Dr Achmad Fedyani Syaifuddin (Universitas Indonesia Depok), Dr. Fuad Fachruddin (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta), dan Prof. Dr. M. Hisyam (LIPI). Juga, tak lupa kami ucapkan terima kasih kepada Yusri Akhimuddin, MA.Hum., yang telah menerjemahkan abstrak ke dalam bahasa Inggris.

Kami berharap artikel-artikel yang disajikan pada edisi kali ini, dapat memberikan kontribusi, baik sebagai bahan/dasar pertimbangan kebijakan di bidang pembangunan agama maupun pengembangan ilmu pengetahuan agama dan masyarakat secara umum.

Selamat membaca!

Jakarta, April 2016
Dewan Redaksi

PENYELENGGARAAN BIMBINGAN PRA NIKAH: STUDI KASUS DI KECAMATAN INDRAMAYU DAN WIDASARI, KABUPATEN INDRAMAYU

PRE-MARRIAGE ADVISING IMPLEMENTATION: CASE STUDY AT INDRAMAYU AND WIDASARI SUB-DISTRICTS, INDRAMAYU REGENCY

ISMAIL

Ismail

Balai Penelitian dan
Pengembangan Agama
Jakarta
Jl. Rawa Kuning No. 6, Pulo
Gebang, Cakung, Jakarta
Timur
email: ismail_balitbang@
yahoo.com
Naskah Diterima:
Tanggal 31 Maret 2016.
Revisi 1-5 April 2016.
Disetujui 11 April 2016.

Abstract

The aims of this study was to describe the pre-marriage advising implementation at the religious office Indramayu and Widasari sub-districts, Indramayu Regency, that included of duration aspects, material, advising method, key informant, budgeting, and identification of supporting and obstacle factors implemetation for pre-marriage advising course based on the regulations of Direktorat Bimbingan Masyarakat Islam (Dirjen Bimas Islam) Number DJ.II/542 in 2013. The main objective of this study was Indramayu Regency where had a highest position of national divorce data. The samples were two religious offices, namely the most had N/R events (Indramayu sub-district) and the less had N/R events (Widasari sub-district). This study was a qualitative research which used the interviews, documentary study, and observation techniques in collecting data. This study concluded that pre-marriage advising implementation at religious offices Indramayu and Widasari sub-districts, Indramayu Regency did not based on Perdirjen Bimas Islam Number DJ.II/542 in 2013 yet optimally. Those conditions were caused by unimplemented supporting factors and unclear regulation, in fact that there were a enough infrastructures.

Keywords: Pre-marriage advising, religious office, religious service, Indramayu

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan penyelenggaraan bimbingan pra nikah di KUA Kecamatan Indramayu dan KUA Kecamatan Widasari di Kabupaten Indramayu meliputi: aspek durasi, materi, metode bimbingan, narasumber, penyelenggara, dan pembiayaan, serta mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi penyelenggaraan kursus pra nikah sesuai dengan Peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/542 Tahun 2013. Sasaran penelitian ini adalah Kabupaten Indramayu yang secara Data Peristiwa Cerai Nasional menempati posisi teratas angka cerai di Indonesia dengan mengambil sampel 2 (dua) KUA di Kabupaten Indramayu yang mempunyai N/R paling banyak (KUA Kecamatan Indramayu) dan paling sedikit (KUA Kecamatan Widasari). Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan teknik wawancara, studi dokumen, dan observasi. Penelitian ini menyimpulkan, bahwa implementasi penyelenggaraan kursus pra nikah di KUA Kecamatan Indramayu dan KUA Kecamatan Widasari Kabupaten Indramayu belum optimal sesuai dengan Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/542 Tahun 2013. Hal tersebut disebabkan faktor dukungan biaya penyelenggaraan yang tidak terealisasi dan regulasi yang tidak tegas, sedangkan sarana dan prasarana sudah memadai.

Kata Kunci: Bimbingan pra nikah, Kantor Urusan Agama, pelayanan keagamaan, Indramayu

PENDAHULUAN

Perkawinan merupakan salah satu subsistem dari kehidupan beragama. Perkawinan juga memuat beberapa fokus bahasan yang telah diatur secara sistematis dari proses awal sampai berakhirnya perkawinan (Syarifuddin 2007, 19).

Dalam Islam, persoalan perkawinan diatur dalam bab tersendiri, yaitu *bab Fiqh al-munakahat*. Perkawinan dalam literatur *fiqh al-munakahat* diartikan sebagai akad yang membolehkan berhubungan seksual dengan lafad nikah atau semisalnya (Zakaria, tt). Banyak dalil-dalil *qaṭ'i* (Al-Qur'an dan hadis) yang menjelaskan tentang perintah nikah, di antaranya: QS *an-Nisā* [4]:3, *al-Aḥzāb* [33]:37, *ar-Rūm* [30]:21, *az-Zāriyāt* [51]:49, *an-Nahl* [16]:72, *Fāṭir* [35]:11.

Selain *fiqh al-munakahat* sebagai hukum keluarga yang berlaku bagi umat Islam, terdapat juga aturan yang berlaku di masyarakat, yaitu hukum perkawinan adat. Pada tahun 1974 terjadi unifikasi di bidang hukum perkawinan, dengan lahirnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Selain itu, lahir pula Kompilasi Hukum Islam (KHI), yang salah satunya memuat tentang hukum perkawinan (Buku I).

Dalam kehidupan perkawinan, tidak sedikit yang berakhir pada perceraian. Berdasarkan laporan perceraian di Pengadilan Agama, banyak faktor yang menjadi penyebab perceraian, di antaranya: faktor moral (poligami tidak sehat, krisis akhlak, cemburu), meninggalkan kewajiban (kawin paksa, ekonomi, tidak bertanggung jawab), kawin di bawah umur, menyakiti jasmani (kekejaman jasmani, kekejaman mental), dihukum, cacat biologis, terus

menerus berselisih (politis, gangguan pihak ketiga, tidak ada keharmonisan).

Fenomena perceraian yang terjadi di Indonesia akhir-akhir ini menjadi bahan perbincangan di berbagai forum resmi dan media sosial. Data Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung (Ditjen Badilag MA), kurun 2010 ada 285.184 perkara yang berakhir dengan perceraian ke Pengadilan Agama se-Indonesia. Angka tersebut merupakan angka tertinggi sejak 5 tahun terakhir.

Sebelum Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung (Ditjen Badilag MA) merilis angka di atas, Indonesia pernah menempati posisi tertinggi angka perceraian di antara negara-negara di dunia Islam. Mark Cammack (guru besar Southwestern School of Law Los Angeles USA) menjelaskan, bahwa pada tahun 1950-an, tingkat perceraian di kalangan keluarga di Indonesia sangat tinggi, sekitar 20,1% dari total pasangan. Tiga kali lebih tinggi dari pada yang terjadi di negara-negara Barat, seperti Amerika Serikat pada dasawarsa yang sama (Cammack, Lawrence A. Young, Tim B. Heaton 1997, 98-100). Pada saat itu, dari 100 peristiwa pernikahan, 50 di antaranya berakhir perceraian. Angka tersebut sempat turun dan naik kembali pada tahun 2001-2009. Pada tahun 2009, perkara perceraian yang diputus oleh Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah mencapai 223.371 perkara.

Sebuah laporan dari lembaga riset *Committee On Population and Demography* di Amerika juga mengungkapkan fenomena perceraian di Indonesia. Survei tentang *Fertility-Mortality* di tahun 1973 menemukan, bahwa di Jawa, 24 persen

perempuan yang telah berumah tangga mengalami perceraian setelah 5 tahun dan 30 persen setelah 10 tahun usia perkawinan (McNicoll dan Singarimbun 1983, 51; Jones 1994).

Dalam rangka menekan jumlah angka perceraian di Indonesia, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam (Dirjen Bimas Islam) mengeluarkan peraturan yang menerapkan bimbingan nikah melalui Kursus Calon Pengantin (Suscatin) di KUA, yaitu Peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/491 Tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin. Kursus calon pengantin bertujuan 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.

Untuk memperkuat Peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/491 Tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin di atas, Dirjen Bimas Islam juga mengeluarkan Peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah. Dalam Perdirjen yang baru ini dijelaskan, bahwa pelaksanaan kursus pra nikah yang sekarang lebih luas waktunya, sehingga setiap calon pengantin (Catin) kapan saja bisa mendapatkan kursus pra nikah tersebut.

Mengingat masih tingginya angka perceraian di Indonesia, maka kursus pra nikah ini dianggap penting sekaligus dipercaya bisa mengambil peran penyadaran terhadap pelaku perkawinan yang akan membangun rumah tangga sakinah, mawaddah, dan rahmah. Penelitian ini dilakukan untuk

memotret penyelenggaraan kursus pra nikah di KUA berdasarkan Peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/542 Tahun 2013.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka pertanyaan penelitiannya adalah: (1) Bagaimana implementasi pelayanan bimbingan pra nikah di KUA, baik dari segi durasi bimbingan, materi bimbingan, metode bimbingan, tenaga pembimbing, dan dukungan pembiayaan? (2) Apakah pelayanan bimbingan pra nikah di KUA telah mengikuti pedoman penyelenggaraan kursus pra nikah sebagaimana tertuang dalam Peraturan Dirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013? (3) Apa faktor-faktor pendukung dan penghambat penyelenggaraan bimbingan pra nikah di KUA? (4) Apakah kegiatan bimbingan pra nikah di KUA telah dilakukan dengan bekerja sama dengan instansi pemerintah lain yang memiliki program sejenis atau dengan unsur-unsur masyarakat, seperti organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan kalangan akademisi atau praktisi sosial?

Beberapa penelitian yang serupa dengan perspektif yang berbeda telah dilakukan di antaranya oleh Faiz Aminuddin (2008), mahasiswa Fakultas Dakwah, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta pada tahun 2008. Riset tersebut mengambil tema "Bimbingan Seksualitas Pra Nikah dalam Perspektif Islam". Hasil penelitian tersebut mencatat, bahwa konsep bimbingan seksualitas bagi remaja dalam perspektif Islam sangat penting diberikan, karena pengetahuan tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesadaran remaja agar menjauhi perbuatan zina.

Octaviani Zulaekha (2013), mahasiswa Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN

Walisono melakukan riset tentang "Bimbingan Konseling Pra Nikah bagi Calon Pengantin di BP4 KUA Kecamatan Mranggen (Studi Analisis Bimbingan Konseling Perkawinan)." Hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa proses bimbingan konseling pranikah di BP4 KUA Kecamatan Mranggen sudah diselenggarakan sesuai dengan Peraturan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah dan hasilnya menunjukkan urgensi bimbingan konseling pra nikah di BP4 KUA Kecamatan Mranggen bagi Catin awal terbinanya kehidupan rumah tangga sangat bergantung pada pembekalan awal sebelum calon pengantin melangsungkan pernikahan dan proses selanjutnya adalah persoalan komunikasi.

Kerangka Konsep

Konsep-konsep yang digunakan dalam menganalisis temuan penelitian ini adalah konsep-konsep dalam teori kebijakan publik (*public policy*). Kebijakan publik selalu mengandung paling tidak tiga komponen dasar: (1) Tujuan (umum), (2) Sasaran (spesifik), (3) Strategi (mencapai sasaran). Komponen yang terakhir biasanya belum dijelaskan secara rinci. Birokrasi bertugas menerjemahkan komponen tersebut dalam bentuk program-program aksi dan proyek. Komponen "strategi" mengandung komponen kebijakan lain, yaitu: siapa pelaksana (implementator), berapa besar dana yang diperoleh dan dari mana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana sistem manajemennya, bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan tersebut diukur.

Proses implementasi tidak lain merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan. Proses implementasi ini baru dapat dimulai apabila tujuan kebijakan telah ditetapkan, program pelaksanaan telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan (Santoso 1988).

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983, 20-21), Solichin Abdul Wahab (1997), bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar atau proses melaksanakan keputusan (kebijakan), biasanya berbentuk undang-undang, tetapi bisa juga dalam bentuk lain, seperti perintah atau keputusan eksekutif (peraturan pemerintah) atau keputusan badan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden.

Biasanya keputusan tersebut mengidentifikasi: masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas sasaran yang akan dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses pelaksanaannya. Dengan kata lain, beberapa syarat pokok yang harus dipenuhi untuk suatu implementasi kebijakan adalah: (1) Tujuan dan sasaran yang telah dirinci, (2) Program aksi yang telah dirancang, dan (3) Biaya atau dana yang telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Metode Penelitian

Untuk mengetahui secara mendalam berbagai persoalan yang berkaitan dengan pelayanan bimbingan pra nikah di KUA, maka data yang dikumpulkan adalah data kualitatif tentang penyelenggaraan bimbingan pra nikah. Data dikumpulkan dengan menggunakan teknik wawancara, pengamatan, studi kepustakaan, dan

dokumentasi. Wawancara diarahkan kepada individu-individu yang terkait. Namun secara holistik, (Bogdan dan Taylor 1992, 32-33) dilakukan kepada sejumlah informan terdiri dari: Kasi Bimas Islam Kemenag Kabupaten Indramayu, Kepala KUA Kecamatan Indramayu, Kepala KUA Kecamatan Widasari, Penghulu, Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N/Amil), calon pengantin, pasangan yang sudah menikah dan pasangan yang baru bercerai di bawah 5 tahun, BKKBD, Pemerintah Kabupaten Indramayu bidang Kesra dan Pengadilan Agama Kabupaten Indramayu.

Pertanyaan-pertanyaan dalam wawancara ditandai dengan jenis pertanyaan yang terkait dengan permasalahan penelitian (Mulyana 2002, 59-60). Sedangkan studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah buku-buku terkait dengan permasalahan yang dikaji. Data yang dihasilkan dikumpulkan kemudian diolah secara deskriptif analitik, melalui tahapan: *coding*, editing, klasifikasi, komparasi, kemudian interpretasi untuk memperoleh pengertian baru. Dalam analisis, data dimaknai secara mendalam berdasarkan perspektif *emic*, yaitu penafsiran data secara alamiah sebagaimana adanya hasil interpretasi ini selanjutnya dipergunakan sebagai bahan penyusunan laporan penelitian. Karena penelitiannya berupa studi kasus (*case study*), maka laporan penelitiannya berupa deskripsi atas suatu kejadian atau situasi yang dikaji (Horton, Chester L dan Hunt 1999, 38).

Data Peristiwa Cerai Nasional pada tahun 2013 sebanyak 319.066 peristiwa. Untuk wilayah Indonesia Bagian Barat, peristiwa cerai pada tahun 2013 sebanyak 120.714 peristiwa atau 37,83% dari total

peristiwa nasional. Dari 120.714 peristiwa, sebanyak 62.184 (51,51%) terjadi di wilayah Provinsi Jawa Barat.

Berdasarkan data putusan perkara Pengadilan Agama yang tersedia di Dirjen Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung (<http://badilag.net/perkara-diputus>; diakses pada 23 Januari 2015), jumlah perkara cerai (cerai gugat dan talak) di Propinsi Jawa Barat tahun 2013 yang diputus sebanyak 67.926 perkara. Dari jumlah tersebut, sebanyak 63.178 (93,01%) diputus dengan putusan "dikabulkan", sementara sisanya diputus dengan jenis putusan bervariasi: dicabut, dicoret, digugurkan, ditolak dan tidak diterima.

Dari jumlah tersebut di atas, peristiwa cerai yang terbanyak terjadi di wilayah Kabupaten Indramayu (7.377 atau 11,68%), disusul Kabupaten Cirebon (6.474 atau 10,25%), dan Kabupaten Bandung (5.653 atau 8,95%). Berdasarkan kasus perceraian tertinggi terjadi di Kabupaten Indramayu, maka sasaran penelitian peneliti mengambil lokasi Kabupaten Indramayu.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Kabupaten Indramayu

Secara demografis, hasil registrasi penduduk pada akhir tahun 2009, jumlah penduduk Kabupaten Indramayu tercatat sebanyak 1.744.897 jiwa, dengan kepadatan penduduknya sebesar 849 jiwa/Km². Kecamatan dengan kepadatan penduduk tertinggi, yaitu Kecamatan Karangampel sebesar 1.916 jiwa/Km², sedangkan yang terendah, yaitu Kecamatan Cantigi sebesar 242 jiwa/Km².

Laju Pertumbuhan Penduduk (LPP) di Kabupaten Indramayu dari tahun 2005-2009 mengalami fluktuasi. LPP terbesar terjadi pada tahun 2007-2008, yakni sebesar 0,87, sedangkan LPP terkecil terjadi antara tahun 2006-2007, yaitu 0,51. LPP 2008-2009 sebesar 0,7%. LPP yang menurun menunjukkan keberhasilan terhadap program pengendalian jumlah penduduk yang selain itu juga disebabkan oleh beberapa faktor lain, yaitu banyaknya arus migrasi keluar daerah Kabupaten Indramayu seperti Tenaga Kerja Indonesia (TKI).

Mayoritas tenaga kerja Indonesia yang berasal dari Kabupaten Indramayu adalah wanita (TKW). Dari 16.000 jumlah tenaga kerja yang tercatat di Dinas Sosial, tenaga kerja dan transmigrasi Kabupaten Indramayu tahun 2013, maka 99,9 persen merupakan tenaga kerja wanita dan 44,6 persen memilih Taiwan sebagai tujuan.

Jumlah penduduk yang tergolong miskin di Indramayu masih relatif tinggi, namun telah mengalami penurunan sebesar 14,94 persen selama 4 tahun terakhir. Pada tahun 2005, angka kemiskinan sebesar 50,15 persen menjadi 35,21 persen pada tahun 2009. Penurunan prosentase penduduk miskin ini tergolong tinggi jika dibandingkan dengan daerah lain di Jawa Barat (<http://bappeda.indramayu.madebychocaholic.com/statistik>, diakses pada 19 Februari 2015).

Peristiwa Perkawinan di Kabupaten Indramayu

Selain disinyalir memiliki angka perceraian tertinggi di Indonesia ([http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/jawa-](http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/jawa-barat-nasional/14/08/17/nafyt0-kasus-perceraian-di-indramayu-tertinggi-seindonesia)

[barat-nasional/14/08/17/nafyt0-kasus-perceraian-di-indramayu-tertinggi-seindonesia](http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/jawa-barat-nasional/14/08/17/nafyt0-kasus-perceraian-di-indramayu-tertinggi-seindonesia), diakses pada 17 Maret 2015), Kabupaten ini terkenal juga dengan pernikahan di bawah umur (<http://www.pikiran-rakyat.com/node/293520>, diakses pada 17 Maret 2015).

Jumlah peristiwa perkawinan (N/R) di Kabupaten Indramayu tahun 2014 mengalami sedikit penurunan 3,8 persen dari tahun sebelumnya. Tahun 2013 tercatat 24.367 peristiwa nikah/rujuk, sedangkan tahun 2014 sebanyak 22.624 peristiwa. Data peristiwa nikah/rujuk tersebut berdasarkan laporan tahunan KUA-KUA Kecamatan yang terdapat di Kementerian Agama Kabupaten Indramayu.

Peristiwa Perceraian di Kabupaten Indramayu

Tahun 2014, tercatat angka perceraian di Indramayu masih cukup tinggi, masalahnya adalah banyak faktor yang melatarbelakangi terjadinya perceraian di Kabupaten Indramayu, di antaranya: krisis moral, perselingkuhan, ekonomi, poligami tidak sehat, kawin paksa, Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT), dan lainnya (<http://www.cirebontrust.com/wow-angka-perceraian-di-indramayu-pada-2014-mencapai-8-970-perkara.html>, diakses 19 Pebruari 2015).

Pengadilan Agama Klas 1A Indramayu mencatat peristiwa perceraian mencapai 7.385(81,7%) dari 9.040 perkara yang diputus di Pengadilan Agama Klas 1A Indramayu. Termasuk di dalamnya selain perkara perkawinan, juga perkara warisan, hibah, wakaf, dan lainnya.

Faktor ekonomi juga masih menjadi alasan pasangan mengakhiri rumah tangganya. Di tahun 2014, kasus perceraian di Pengadilan Agama Klas 1A Kabupaten Indramayu mayoritas disebabkan faktor ekonomi, yaitu sebesar 6.814 perkara (92,3%) dari 7.385 perkara.

Bimbingan Pra Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Indramayu

Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Indramayu terletak di Jl. Wiralodra No.19 E Indramayu. Terletak di pusat kota, berdampingan dengan Kantor Badan Amil Zakat Daerah (Bazda) dan Kantor Pemerintah Kabupaten Indramayu. Ketika penelitian ini berlangsung, KUA Kecamatan Indramayu dipimpin oleh H.M Dasmun, M.Si. Kantor Urusan Agama Kecamatan Indramayu adalah salah satu dari lima KUA di Kabupaten Indramayu yang bertipologi A (KUA yang jumlah nikah dan rujuknya di atas 100 peristiwa per bulan), selain KUA Jantinyuat, KUA Kandanghaur, KUA Anjatan, dan KUA Haurgeulis. Tahun 2014, jumlah peristiwa nikah di KUA Kecamatan Indramayu 1277 peristiwa.

Implementasi Bimbingan Pra Nikah di KUA Kecamatan Indramayu

Sesuai amanat Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Kursus Pra Nikah, Kantor Urusan Agama Kecamatan Indramayu secara regulasi telah menjalankan kursus pra nikah, namun kursus pra nikah yang diselenggarakan oleh KUA Kecamatan Indramayu belum sesuai dengan pedoman yang ada di dalam Perdirjen tersebut (durasi bimbingan, materi bimbingan, metode

bimbingan, tenaga pembimbing, dan dukungan pembiayaan).

Pelaksanaan kursus pra nikah yang di KUA Kecamatan Indramayu sebagai berikut:

- 1) Lembaga penyelenggara kursus adalah KUA.
- 2) Narasumbernya adalah Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dan Penghulu.
- 3) Metodenya melalui ceramah.
- 4) Materi yang diberikan adalah seputar fiqih munakahat (di antaranya tentang etika *jima'* (bersenggama), mulai doa sebelum melakukan hubungan badan sampai mandi junub), hak dan kewajiban suami istri dalam rumah tangga, dan manajemen konflik dalam rumah tangga.
- 5) Materi kursus hanya diberikan kurang lebih 1 (satu) jam.
- 6) Kursus pra nikah bagi calon pengantin gratis.
- 7) Waktu pelaksanaan kursus adalah setiap kali ada calon pengantin yang mendaftarkan perkawinannya di KUA, maka di saat dilangsungkan kursus pra nikah.

Bimbingan Pra Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Widasari

Kantor Urusan Agama Kecamatan Widasari terletak di Jl. Desa Kongsijaya No.1. Pada saat penelitian ini berlangsung, KUA Kecamatan Widasari dipimpin oleh H. Masngudi, S.Ag, M.Si dan 8 (delapan) orang staf.

Berdasarkan PMA No.24 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah dan Rujuk (PNBP-NR) di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan, KUA Kecamatan Widasari

termasuk KUA dengan Tipologi C, yaitu jumlah N/R di bawah 50 peristiwa per bulan.

Pelaksanaan kursus pra nikah di KUA Kecamatan Widasari sebagai berikut:

- 1) Lembaga penyelenggara kursus adalah KUA.
- 2) Narasumbernya adalah Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dan Penghulu.
- 3) Metode kursus melalui ceramah.
- 4) Materi yang diberikan adalah seputar hak dan kewajiban suami istri dalam sebuah rumah tangga, penyelesaian persoalan dalam rumah tangga secara kekeluargaan.
- 8) Materi kursus hanya diberikan kurang lebih <1 (satu) jam.
- 9) Tidak dipungut biaya untuk kursus pra nikah bagi calon pengantin.
- 10) Jadwal kursus 2 kali dalam seminggu (Senin dan Kamis).
- 11) Tempatnya di aula KUA.

Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Penyelenggaraan Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Kursus Pra Nikah

Faktor Penghambat

Penyelenggaraan kursus pra nikah di KUA Kecamatan Indramayu dan KUA Kecamatan Widasari tidak berjalan sesuai dengan pedoman yang tertera dalam Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013. Hal tersebut disebabkan oleh:

- 1) Dukungan pembiayaan
Biaya penyelenggaraan kursus pra nikah menurut Keputusan Dirjen Bimas Islam No.DJ/748/Tahun 2014

tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan, dihitung per peristiwa nikah sebesar Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah). Biaya tersebut diperuntukkan pemberian honor dan transpor narasumber, pembelian konsumsi, dan kelengkapan kursus pra nikah. Namun, sejak diterbitkannya Keputusan Dirjen Bimas Islam No.DJ/748/Tahun 2014 tersebut, pihak Kementerian Kabupaten Indramayu, dalam hal ini KUA Kecamatan Indramayu dan KUA Kecamatan Widasari belum melaksanakan kursus pra nikah sesuai pedoman yang ada dalam Perdirjen Bimas Islam No.DJ.II/542 Tahun 2013 (wawancara dengan HM. Dasmun, M.Si, Kepala KUA Kecamatan Indramayu dan H. Masngudi, Kepala KUA Kecamatan Widasari pada Februari 2015), karena anggaran yang diperuntukkan untuk kursus pra nikah ketika penelitian ini berlangsung belum diterima oleh KUA bersangkutan.

- 2) Regulasi
Regulasi yang terkait dengan bimbingan pra nikah adalah:
 - a. Peraturan Dirjen Bimas Islam No. DJ.II/491/2009 tentang Kursus Calon Pengantin.
 - b. Peraturan Dirjen Bimas Islam No. DJ.II/372 Tahun 2011 tentang Kursus Pra Nikah.
 - c. Perdirjen Bimas Islam No.DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Kursus Pra Nikah.Perdirjen Bimas Islam No.DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Kursus Pra Nikah

tidak menyebutkan secara tegas kewajiban bagi setiap calon pengantin untuk mengikuti kursus, sehingga implementasi penyelenggaraan peraturan tersebut tidak optimal. Misalnya, penyelenggaraan kursus yang seharusnya 16 (enam belas) jam pelajaran, hanya diselenggarakan dalam waktu kurang lebih 1 (satu) jam pelajaran.

Faktor Pendukung

Daya dukung penyelenggaraan bimbingan pra nikah di KUA sudah memadai dari segi sarana dan prasarana. Selain itu, sumber daya manusia di KUA, seperti tenaga pembimbing (PPN dan Penghulu) serta materi bimbingan (materi perkawinan dan keluarga) sudah tersedia, walaupun penyelenggara (BP4/LSM) bimbingan pra nikah belum terbentuk secara legalistik, namun sumber daya manusianya sudah ada. Daya dukung tersebut menjadi potensi yang dapat menjadi faktor pendukung terselenggaranya kursus pra nikah.

Analisis Implementasi Kebijakan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam (Dirjen Bimas Islam) tentang Bimbingan Pra Nikah

Kementerian Agama melalui Direktorat Jenderal Bimas Islam mengeluarkan peraturan tentang bimbingan pra nikah. Kebijakan tersebut tertuang dalam Perdirjen Bimas Islam No.DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Kursus Pra Nikah. Dalam Pasal 2 menyatakan, bahwa maksud dan tujuan peraturan tersebut dikeluarkan adalah untuk meningkatkan pemahaman dan

pengetahuan tentang kehidupan rumah tangga/keluarga dalam mewujudkan keluarga sakinah, mawaddah warahmah serta mengurangi angka perselisihan, perceraian, dan kekerasan dalam rumah tangga.

Karena objek peraturan tersebut di atas adalah publik, maka otomatis peraturan ini merupakan bagian dari kebijakan publik (*public policy*). Kebijakan publik selalu mengandung paling tidak tiga komponen dasar: 1) Tujuan, 2) Sasaran, dan 3) Strategi. Komponen yang terakhir biasanya belum dijelaskan secara rinci. Birokrasi bertugas menerjemahkan komponen tersebut dalam bentuk program-program aksi dan proyek.

Implementasi Perdirjen Bimas Islam No.DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Kursus Pra Nikah merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan. Proses implementasi ini baru dapat dimulai apabila tujuan kebijakan telah ditetapkan, program pelaksanaan telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan (Santoso 1988).

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983, 20-21), Solichin Abdul Wahab (1997), bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar atau proses melaksanakan keputusan (kebijakan), biasanya berbentuk undang-undang, tetapi bisa juga dalam bentuk lain seperti perintah atau keputusan eksekutif (peraturan pemerintah) atau keputusan badan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden.

Untuk kasus Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Kursus Pra Nikah, implementasi kebijakan tersebut di KUA Kecamatan Indramayu dan KUA

Kecamatan Widasari belum berjalan optimal, karena:

1. Tidak terealisasinya dukungan pembiayaan penyelenggaraan kursus pra nikah. Biaya penyelenggaraan kursus pra nikah sudah dialokasikan dalam keputusan Dijen Bimas Islam No.DJ/748/Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan, yaitu: dihitung per peristiwa nikah sebesar Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah), yang diambil dari biaya nikah Rp. 600.000 (PP No. 48 Tahun 2014).
2. Tenaga Pembimbing
Penyelenggara kursus pra nikah yang di maksud dalam Pasal 3 Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013, yaitu BP4 dan organisasi keagamaan Islam yang telah memiliki Akreditasi dari Kementerian Agama di Kabupaten Indramayu belum terbentuk.
3. Sedangkan untuk metode bimbingan, materi bimbingan, durasi bimbingan pra nikah di KUA Kecamatan Indramayu dan KUA Kecamatan Widasari di Kabupaten Indramayu diselenggarakan dengan waktu singkat (<1 Jam), metode ceramah dan dengan materi seputar fiqih munakahat dan manajemen konflik rumah tangga.

Berdasarkan kenyataan di atas, maka pencapaian tujuan implementasi kebijakan publik (*public policy*) mengenai kursus pra nikah di KUA Kecamatan Indramayu dan KUA Kecamatan Widasari belum tercapai.

Selain problem di atas, sosialisasi Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Kursus Pra Nikah belum

tersosialisasi dengan baik di tingkat Kementerian Agama kota/kabupaten dan KUA-KUA, sehingga banyak aparat Kementerian Agama yang tidak bisa menjawab ketika ditanya seputar Kursus Pra Nikah.

PENUTUP

Beberapa kesimpulan yang dapat diajukan dari pembahasan di atas sebagai berikut:

1. Implementasi penyelenggaraan bimbingan pra nikah di KUA Kecamatan Indramayu dan KUA Kecamatan Widasari belum berjalan dengan maksimal dan optimal, baik dari segi durasi bimbingan, materi bimbingan, metode bimbingan, tenaga pembimbing, dan dukungan pembiayaan belum optimal. Indikasinya adalah: a) jumlah jam pelajaran kursus (JPL) jauh di bawah 16 JPL yang ditetapkan dalam pedoman, b) materi kursus masih belum sepenuhnya sesuai dengan pedoman. Materi yang diberikan biasanya seputar pembentukan keluarga sakinah, manajemen konflik rumah tangga, fiqih munakahat (tata cara berhubungan badan dan doa bersetubuh, mandi junub), serta hak dan kewajiban suami istri, c) durasi kursus berlangsung dalam rentang waktu 1 jam (15-45 menit), d) narasumber umumnya masih berasal dari pihak KUA (PPN dan Penghulu) belum banyak melibatkan narasumber dari lembaga lain yang kompeten terkait materi kursus, e) KUA masih menjadi penyelenggara kursus pra nikah karena kelembagaan BP4 belum sepenuhnya terbentuk; belum ada organisasi keagamaan Islam yang telah mendapat

akreditasi sebagai penyelenggara kursus pra nikah, f) metode umumnya hanya berbentuk ceramah. Tidak ada metode diskusi atau penugasan seperti disebut dalam Perdirjen 2013, g) secara umum tidak ada komponen *pre-test* dan *post-test* dalam pelaksanaan kursus pra nikah.

2. Pelayanan bimbingan pra nikah di KUA Kecamatan Indramayu dan KUA Kecamatan Widasari belum mengikuti pedoman penyelenggaraan kursus pra nikah sebagaimana tertuang dalam Peraturan Dirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013.
3. Faktor penghambat dan pendukung penyelenggaraan kursus pra nikah di KUA adalah:

a. Faktor penghambat

Faktor penghambat penyelenggaraan kursus pra nikah di KUA Kecamatan Indramayu dan KUA Kecamatan Widasari di antaranya adalah: 1) Dukungan pembiayaan yang tidak ada atau kurang; 2) Regulasi. Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Kursus Pra Nikah tidak menyebutkan secara langsung kewajiban bagi setiap calon pengantin untuk mengikuti kursus, sehingga implementasi peraturan tersebut tidak optimal, baik itu yang berkaitan dengan durasi bimbingan, materi bimbingan, metode bimbingan maupun tenaga pembimbing.

b. Faktor pendukung

Daya dukung yang dimiliki oleh KUA untuk mengimplementasikan

Perdirjen 2013 di atas di antaranya tenaga pembimbing (PPN dan Penghulu) dan materi bimbingan (materi perkawinan dan keluarga). Selain itu, tersedianya sarana dan prasarana yang sebagian besar sudah dimiliki oleh KUA. Daya dukung tersebut menjadi potensi yang dapat menjadi faktor pendukung terselenggaranya kursus pra nikah.

4. Kegiatan kursus pra nikah di KUA Kecamatan Indramayu dan KUA Kecamatan Widasari diselenggarakan oleh pihak KUA, sedangkan amanat Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013, bahwa kursus pra nikah diselenggarakan oleh BP4. Kursus pra nikah juga belum bekerja sama dengan unsur-unsur masyarakat, seperti organisasi keagamaan Islam, lembaga swadaya masyarakat, dan kalangan akademisi ataupun praktisi sosial. Padahal waktu dana bedolan masih berlaku, kegiatan bimbingan pra nikah cukup aktif, dengan melibatkan unsur-unsur dari Dinas Kesehatan (Puskesmas), PLKB (BKKBD), BP4, dan tokoh agama.

Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan bimbingan pra nikah di KUA sesuai dengan Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Kursus Pra Nikah, maka beberapa hal harus dilakukan dengan segera:

1. Dukungan pembiayaan harus segera cair dari PNBPP No. 48 Tahun 2014 untuk kegiatan kursus pra nikah.
2. BP4 sebagai penyelenggara kursus pra nikah harus segera terbentuk dari tingkat provinsi sampai kecamatan.

Kantor Kementerian Agama Provinsi dan Kemenag Kabupaten/Kota dapat berkoordinasi dengan MUI, organisasi keagamaan Islam setempat agar mempercepat proses pembentukan BP4 provinsi atau kabupaten/kota dan kecamatan.

3. Regulasi yang mengatur tentang bimbingan pra nikah harus secara tegas

mewajibkan pada setiap calon pengantin untuk mengikuti bimbingan tersebut dan dasar hukumnya tidak cukup hanya melalui Peraturan Direktorat Bimbingan Masyarakat Islam (Perdirjen Bimas Islam), tapi harus dengan Keputusan Menteri Agama, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang lebih tinggi dan mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aminuddin, Faiz. 2008. "Bimbingan Seksualitas Pranikah dalam Perspektif Islam". *Skripsi*. UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Bogdan, Steven J. dan Taylor. 1992. *Metodologi Penelitian Kualitatif, Suatu Pendekatan Fenomenologis Terhadap Ilmu-Ilmu Sosial*. (Terj) Arif Furkhan. Surabaya: Usaha Nasional.
- Cammack, Marc, Lawrence A. Young, Tim B. Heaton. 1997. "An Emperical Assesment of Divorce Law in Indonesia". *Studia Islamika, Indonesian Journal for Islamic Studies*. Vol. 4, No. 4.
- Horton, Paul B., Chester L. Hunt, 1999. *Sosiologi*. (alih bhs) Aminuddin Ram, Tita Sobari Jakarta: Erlangga.
- Jones, Gavin W. 1994. *Marriage and Divorce in Islamic South-East Asia*. Oxford University Press.
- Mazmanian, Daniel A. dan Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Illinois. Scott. Foresman and Company.
- McNicoll, Geoffrey dan Masri Singarimbun. 1983. *Fertility Decline in Indonesia: Analysis and Interpretation*. Washington, D.C: National Academies Press.
- Mulyana, Dedy. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif, Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung: Remaja Rosdakraya.
- Syarifuddin, Amir. 2007. *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia: Antara Fiqh Munakahat dan Undang-Undang Perkawinan*. Jakarta: Kencana.
- Santoso, Amir. 1988. "Analisis Kebijakan Publik". *Jurnal Ilmu Politik*. No. 3. PT. Gramedia. Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan dari Formulasi Keimplementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Zakaria, Abi.tt. *Fathul Wahab bi Syarhi Minhaji al-Thulab*. Semarang: Nur Asia.
- Zulaekha, Oktaviani. 2013. "Bimbingan Konseling Pra Nikah bagi Calon Pengantin di BP4 KUA Kecamatan Mranggen (Studi Analisis Bimbingan Konseling Perkawinan)". *Skripsi*. IAIN Walisongo Semarang.

Internet

<http://badilag.net/perkara-diputus>

<http://regionalinvestment.bkpm.go.id/newsipid/bataswilayah.php?ia=3212&is=35;>

<http://bappeda.indramayu.madebychocaholic.com/statistik>

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/jawa-barat-nasional/14/08/17/perceraian-di-indramayu-tertinggi-seindonesia> nafyt0-kasus-

<http://www.pikiran-rakyat.com/node/293520>

<http://www.cirebontrust.com/wow-angka-perceraian-di-indramayu-pada-2014-mencapai-8-970-perkara.html>

