

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan sebuah akad yang artinya diperbolehkannya berhubungan suami istri<sup>2</sup>, dengan kata lain nikah atau kata yang mempunyai arti yang sama. Akan tetapi bukan hanya mengenai menghalalkan perkara yang haram saja, dalam ikatan perkawinan berorientasi pada suatu kebahagiaan dalam rumah tangga yang diliputi rasa kasih sayang dan ketentraman dengan jalan yang diridhoi Allah SWT. Dalam perkawinan ada syarat dan rukun yang harus terpenuhi, sehingga banyak aturan atau hukum yang mengikat dan mengatur mengenai perkawinan ini.

Regulasi yang menjadi dasar perkawinan di Indonesia adalah Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Pasal 1, yang berbunyi “perkawinan ialah ikatan lahir batin, antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.<sup>3</sup> Ikatan lahir batin ini akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi keduanya, yang mana semua sikap maupun perilaku menjadi tanggungjawab bersama dalam melaksanakan hak dan kewajiban tersebut.

Dan pada Kompilasi Hukum Islam (KHI) Pasal 2 menyatakan bahwa “perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang

---

<sup>2</sup> Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia: Antara Fiqh Munakahat Dan Undang-Undang Perkawinan*, (Jakarta: Kencana, 2009), hal. 37.

<sup>3</sup>Undang-Undang RI. Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

sangat kuat atau *mīšāqan ghalīzan* untuk mentaati perintah Allah SWT. dan melaksanakannya merupakan ibadah.” Maka dari itu perkawinan adalah suatu hal yang sakral tidak boleh dipermainkan dan suatu hal yang wajib dipertanggungjawabkan<sup>4</sup>.

Dalam membentuk sebuah keluarga, dalam agama Islam dijelaskan ada beberapa poin yang bisa dijadikan pedoman dalam memilih pasangan, sebagaimana yang diterangkan dalam hadist Rasulullah SAW. yang intinya dalam memilih pasangan (perempuan) ada 4 hal yang harus diperhatikan, yaitu harta, keturunan, kecantikan, dan agamanya.<sup>5</sup> Dalam hal ini lebih menekankan pada aspek agama, hal ini berarti pemahaman suami istri terhadap agama dapat menciptakan keluarga yang harmonis. Keduanya akan saling memahami, saling mengasihi, saling percaya serta menerima kelebihan maupun kekurangan masing-masing, sehingga akan terbentuk keluarga yang menjunjung tinggi nilai-nilai agama sebagai parameter membangun keluarga yang maslahah.

Memiliki rumah tangga atau keluarga yang bahagia, tentram, dan harmonis adalah keinginan semua orang, maka dari itu perlu adanya pembelajaran serta pengetahuan yang mendalam tentang perkawinan. Pengetahuan agama yang wajib dimiliki seseorang untuk membangun sebuah rumah tangga bukan hanya dijadikan sebagai pemahaman saja, akan tetapi bisa diimplementasikan dan dijadikan contoh oleh anggota keluarga yang

---

<sup>4</sup>Moh. Ali Wafa, *Hukum Perkawinan Di Indonesia Sebuah Kajian Dalam Hukum Islam dan Hukum Materiil*, (Tangerang Selatan: Yasmi, 2018), hal. 36.

<sup>5</sup> Ibnu Hajar Al-Asqalani, *Syariah Bulughul ara Berbahasa Indonesia*, (Az-Zikr Studio), Bab 8 Hadis 783.

lain. Jika hal ini bisa diimplementasikan akan menjadi cerminan keluarga yang damai, tenteram, keberkahan, keamanan yang dilandasi oleh ajaran agama.

Kemudian dipaparkan juga pada Pasal 3 yakni, “Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah dan rahmah”.<sup>6</sup>

Menurut pandangan Imam al-Ghazali, perkawinan memiliki 5 tujuan, yakni:<sup>7</sup>

1. Mendapatkan keturunan yang sah dan menyambung keturunan
2. Memenuhi kebutuhan manusia untuk bisa menyalurkan syahwatnya dan memberikan kasih sayangnya
3. Menjaga diri dari kejahatan dan kerusakan
4. Menumbuhkan keyakinan untuk bertanggungjawab menerima hak serta menjalankan kewajiban dan bersungguh-sungguh dalam mencari rezeki yang halal
5. Membangun rumah tangga yang penuh kebahagiaan dengan landasan cinta dan kasih sayang yang berdampak positif pada masyarakat disekitarnya

Keluarga sakinah yaitu keluarga dengan suasana tenang dan tentram, berfikiran positif dan saling mendukung. *Mawaddah* keadaan dimana suatu

---

<sup>6</sup>Departemen Agama R.I. Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, 2015, hal. 14.

<sup>7</sup>Abdul Rahman Ghazaly, *Fiqih Munakahat*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2003), hal. 46-47.

keluarga yang memiliki rasa saling cinta<sup>8</sup> antar satu sama lain secara jasmani, sehingga akan timbul rasa saling menerima kelebihan maupun kekurangan dari masing-masing. Sedangkan *rahmah* yaitu keluarga yang memiliki kasih sayang<sup>9</sup> antar satu sama lain secara rohani, sehingga akan tercipta sikap saling menghargai dan juga menghorati antar satu sama lain. Keluarga dengan keadaan ketiganya biasa disebut sebagai keluarga yang maslahah.

Keluarga maslahah adalah keluarga yang mempunyai pondasi atau landasan yang kuat dan keimanan yang kokoh, karena keluarga adalah *madrasah ūla* atau sering disebut sekolah pertama yang menentukan pondasi keimanan seorang anak dan kesiapan dalam menghadapi masa depannya, yang tentunya tidak mudah untuk dihadapi.<sup>10</sup> Dalam membentuk keluarga yang maslahah perlu dilakukan upaya sebelum perkawinan dilangsungkan dan juga selama perkawinan.

Dalam perjalanan rumah tangga pasti ada permasalahan yang pasti akan dihadapi, dalam menyikapi atau mengatasi permasalahan ini juga harus benar karena jika salah akan berujung pada renggangnya hubungan keluarga, perselisihan bahkan sampai pada tahap perceraian. Maka daripada itu, perlu adanya pendampingan kepada calon pengantin maupun pasangan suami istri dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang dihadapi sebelum maupun selama perkawinan.

---

<sup>8</sup> Abd Shomad, *Hukum Islam Penoraan Prinsip Syariah Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 262.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 262.

<sup>10</sup> Mujibburrahman Salim, *Konsep Keluarga Maslahah Prespektif Lembaga Kemaslahatan Keluarga Nahdlatul Ulama (LKK NU)*, Jurnal: Al-Mazahib, Volume 5, Nomer 1, Juni 2017, hal. 83, dalam <http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/almazahib/article/download/1392/1213>, diakses pada tanggal 21 Mei 2022, pukul 19.40 WIB.

Adanya program terobosan dari Kementerian Agama Republik Indonesia yang di bawah oleh Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam yaitu, Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah. Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah merupakan suatu program yang memiliki orientasi untuk membentuk keluarga sakinah dalam hal ini yang akan dijalankan oleh petugas Kantor Urusan Agama dan berkolaborasi dengan penyuluh agama. Pusaka Sakinah merupakan program dari Kementrian Agama Republik Indonesia yang diresmikan pada tanggal 12 September 2019, yang mana program ini akan dijalankan oleh beberapa Kantor Urusan Agama (KUA) yang ada di Indonesia yang telah memenuhi syarat yang sudah ditentukan.<sup>11</sup>

Program PUSAKA Sakinah merupakan upaya Kementerian Agama yang bertujuan untuk menekan angka perceraian, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan kinerja pelayanan KUA terhadap masyarakat. Program ini berupa pelayanan bagi masyarakat khususnya suami istri terkait ketahanan keluarga serta memberikan penanganan untuk mengatasi problematika yang dihadapi suami istri dalam berumah tangga. Dengan adanya program ini menjadi salah satu upaya untuk menuju keluarga yang maslahah.

Ada 3 program besar dalam program PUSAKA Sakinah<sup>12</sup>, yang *pertama* Belajar Rahasia Nikah (BERKAH) yang didalam ada pembimbingan dari

---

<sup>11</sup> Wahyuni, Rosdianti Razak, dan Anwar Parawangi, *Implementasi Program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Somba*, (Jurnal Universitas Muhammadiyah Makasar, vol. 2, No. 6, 2021), hal. 2060, dalam <https://journal.unismuh.ac.id/index.php/kimap/index> diakses pada tanggal 5 April 2022, pukul 09.30 WIB.

<sup>12</sup> Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 783 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pusat Layanan Keluarga Sakinah.

pihak penyelenggara terkait ketahanan keluarga dan bagaimana membangun sebuah keluarga yang sakinah

*Kedua*, ada Konseling, Mediasi, Pendampingan Advokasi dan Konsultasi (KOMPAK), dalam program ini akan ada pendampingan untuk pasutri (pasangan suami istri) yang sedang mengalami kendala maupun menghadapi problematika dalam rumah tangga bahkan pendampingan ini sampai pada tahap perceraian.

Dan yang *ketiga*, Layanan Bersama Ketahanan Keluarga Indonesia (LESTARI), dalam program ini terfokus pada pencegahan perkawinan anak dan juga mengenai bagaimana membentuk ketahanan keluarga.

Di Kabupaten Nganjuk sendiri Kantor Urusan Agama Kecamatan Tanjunganom yang secara resmi sudah menjalankan program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah. Akan tetapi apa yang terjadi di masyarakat belum tentu sama bahkan tidak sama dengan apa yang terjadi dan apa yang menjadi tujuan dari suatu program atau suatu hal yang dijalankan, seperti program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah ini.

Dengan demikian sangat perlu untuk menelaah dan menguji sejauh mana pelaksanaan serta keberhasilan dalam program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah di Kabupaten Nganjuk terhadap keberlangsungan rumah tangga yang tujuan akhir dari program ini untuk membentuk keluarga yang masalah. Sehingga peneliti sangat tertarik untuk membahas serta menelaah dan mengangkatnya dalam bentuk skripsi yang berjudul: “Implementasi

Program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah dalam Membentuk Keluarga Masalah di KUA Kecamatan Tanjunganom Kabupaten Nganjuk”.

#### B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan di atas, rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah di KUA Kecamatan Tanjunganom Kabupaten Nganjuk?
2. Bagaimana implementasi program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah dalam membentuk keluarga masalah di KUA Kecamatan Tanjunganom Kabupaten Nganjuk?

#### C. Tujuan Penelitian

Setelah adanya rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan pelaksanaan program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah di KUA Kecamatan Tanjunganom Kabupaten Nganjuk.
2. Mendeskripsikan implementasi program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah dalam membentuk keluarga masalah di KUA Kecamatan Tanjunganom Kabupaten Nganjuk.

#### D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat atau kegunaan yang baik, ada 2 macam manfaat yakni:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat

yakni sebagai pijakan dan referensi pada penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan Implementasi Program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah dalam Membentuk Keluarga Masalah. Sebagai acuan maupun pedoman bagi peneliti berikutnya agar dapat dijadikan sebagai pertimbangan atau akan dikaji lebih lanjut, juga dapat digunakan sebagai referensi terhadap penelitian sejenis yang berkaitan dengan pelaksanaan Program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah dalam Membentuk Keluarga Masalah.

## 2. Manfaat Praktis

Manfaat secara praktis dalam penelitian ini digolongkan dalam beberapa kategori sebagai berikut:

### a. Bagi peneliti

Hasil dari penelitian ini menjadi upaya untuk menambah dan meningkatkan cara berpikir dan juga dapat mengembangkan kemampuan dalam menganalisis suatu permasalahan-permasalahan yang dihadapi.

### b. Bagi peneliti selanjutnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti untuk bisa membuat penelitian yang lebih baik dari ini.

### c. Bagi pembaca

Hasil dari penelitian ini bisa menjadi bahan bacaan dan sumber pengetahuan bagi masyarakat umum yang perlu dan masih belum mengetahui persoalan terutama bagi masyarakat mengenai



## Implementasi Program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah dalam Membentuk Keluarga Masalah.

### E. Penegasan Istilah

Penegasan istilah berasal dari kata penegasan yang memiliki arti penjelasan dan atau penentuan<sup>13</sup>, hal ini digunakan agar terhindar dari adanya kesalahpahaman memaknai istilah yang terdapat pada judul ini antara peneliti dengan pembaca. Oleh karena itu peneliti perlu memaparkan keterangan mengenai istilah-istilah yang berkaitan dengan judul penelitian ini, “Implementasi Program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah Dalam Membentuk Keluarga Masalah Di KUA Kecamatan Tanjunganom Kabupaten Nganjuk”. Berikut ada 2 macam penegasan istilah yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:<sup>14</sup>

#### 1. Penegasan Konseptual

Adanya penegasan konseptual bertujuan untuk memudahkan dalam memahami judul penelitian ini, maka perlu dijelaskan beberapa istilah sebagai berikut:

##### a. Implementasi

Umumnya kata implementasi banyak digunakan pada suatu kegiatan yang memiliki tujuan tertentu. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata implementasi memiliki arti pelaksanaan atau penerapan, apabila dikaitkan pada suatu program atau kegiatan maka implementasi merupakan wujud dari suatu program tersebut

---

<sup>13</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “*Penegasan: penjelasan; penentuan*”, dalam <https://kbbi.web.id/tegas.html>

<sup>14</sup> Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hal. 72.

terlaksana sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan.

Menurut Solichin Abdul Wahab, implementasi dapat diartikan suatu tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu atau orang yang dalam pemerintahan, kelompok-kelompok pemerintahan atau suatu organisasi yang arahnya untuk mencapai suatu tujuan yang telah diatur dalam keputusan yang dinamakan suatu kebijakan. Dalam pengimplementasian suatu program pasti ditunjang oleh sarana maupun prasarana yang pastinya tidak terlepas dari efek atau dampak yang menyertai keberhasilan suatu program tersebut.

b. Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah

Pusat Layanan Keluarga Sakinah atau biasa disebut PUSAKA Sakinah merupakan salah satu program yang dikeluarkan oleh Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama (Kemenag).<sup>15</sup> Program ini menjadi salah satu dobrakan yang dilakukan oleh Kementrian Agama pada bidang pembangunan dan ketahanan keluarga yang bertujuan untuk mewujudkan suatu keluarga yang Sakinah dan mengurangi angka perceraian yang terjadi di Indonesia. Program ini ditujukan untuk masyarakat sebagai upaya membangun ketahanan keluarga Muslim Indonesia.

Tujuan dari pembentukan program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah yaitu untuk membuat kehidupan rumah tangga

---

<sup>15</sup> Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh, *Melalui Pusaka Sakinah Kita Wujudkan Keluarga Harmonis, Kuat dan Sejahtera*, dalam <https://www.kemenagbandaaceh.com/melalui-pusakah-sakinah-kita-wujudkan-keluarga-harmonis-kuat-dan-sejahtera/#:~:text=Program%20Pusat%20Pelayanan%20Keluarga%20Sakinah,program%20yang%20baik%2C%20dan%20teladan>, diakses pada tanggal 22 Mei 2022, pukul 8.10 WIB.

yang lebih baik, bahagia, serta harmonis. Dalam program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah ini terdapat kegiatan-kegiatan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat, pendampingan bagi masyarakat, memberi bimbingan, advokasi, mediasi, dan konsultasi.

c. Keluarga Masalah

Keluarga masalah adalah keluarga yang harmonis dan bahagia yang dapat memberikan kemaslahatan khususnya untuk anggota keluarga dan umumnya bagi masyarakat yang lebih luas. Keluarga masalah tidak hanya menjadi wadah pembentukan individu yang berkualitas atau *insan kamil*, akan tetapi juga sebagai tahap awal untuk pembentukan umat yang baik atau *khairu ummah*.<sup>16</sup>

Keadaan keluarga yang dimaksud dalam konsep keluarga masalah adalah keluarga bati' yang terdiri dari ayah, ibu, dan anak sebagai suatu tempat yang mana di dalamnya ada interaksi terkecil dalam masyarakat.

Ketahanan keluarga dapat terjadi apabila keluarga tersebut memiliki strategi dalam membawa atau mengambil sikap atas dirinya saat dihadapkan pada suatu masalah baik masalah dari dalam keluarga maupun di luar keluarga. Permasalahan yang menimpa seseorang baik di dalam maupun di luar keluarga (misalnya di tempat kerja) diupayakan tidak sampai mempengaruhi hubungan di

---

<sup>16</sup> Agus M. Najib dkk, *Membangun Keluarga Sakinah Dan Masalah*, (Yogyakarta: PSW UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015), hal. 196.

dalam keluarga.<sup>17</sup> Dalam artian tidak dibawa ke dalam keluarga atau dilampiasikan di rumah tangganya.

## 2. Penegasan Operasional

Berdasarkan penegasan konseptual yang telah dipaparkan diatas, maka secara operasional sebagai pertimbangan maupun menambah ilmu pengetahuan tentang Implementasi Program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah Dalam Membentuk Keluarga Masalah Di KUA Kecamatan Tanjunganom Kabupaten Nganjuk adalah penjelasan yang berhubungan dengan pelaksanaan program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah dalam membentuk keluarga masalah di KUA Kecamatan Tanjunganom Kabupaten Nganjuk.

## F. Sistematika Penulisan Skripsi

Agar penelitian ini tetap terarah dan sistematis dengan pembahasan yang ada dalam skripsi, maka perlu adanya penyusunan sistematika penulisan yang akan dibagi dalam enam bab<sup>18</sup> sebagai berikut:

Bab *pertama*, Pendahuluan. Pada Pendahuluan ini memuat Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Penegasan Istilah, dan Sistematika Pembahasan.

Bab *kedua*, merupakan Landasan Teori. Dalam bab ini penulis akan memaparkan teori yang dipakai pada penelitian ini. Pada bab ini berisi Program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah, Keluarga Sakinah, Keluarga Masalah, dan Penelitian Terdahulu.

---

<sup>17</sup>Mujibburrahman Salim, *Konsep Keluarga...*, hal. 87-88.

<sup>18</sup>Maftukhin, et.all., *Pedoman Penyusunan Skripsi FASIH 2018*, (Tulungagung: Buku tidak diterbitkan, 2018), hal. 5.

Bab *ketiga*, memuat Metodologi Penelitian. Dalam bab ini berisi tentang Jenis Penelitian, Kehadiran Peneliti, Lokasi Penelitian, Sumber Data yang digunakan, Teknis pengumpulan dan analisis data yang digunakan, Pengecekan Keabsahan Data, dan juga mengenai tahap-tahap yang akan dilalui dalam pelaksanaan penelitian ini.

Bab *keempat*, memuat data penelitian. Dalam bab ini berisi tentang gambaran umum obyek penelitian, pada bab ini berisi hasil wawancara dengan Narasumber petugas Kantor Urusan Agama dan pasangan suami istri di Kabupaten Nganjuk yang telah melaksanakan program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah yang diselenggarakan oleh KUA Kecamatan Tanjunganom Kabupaten Nganjuk.

Bab *kelima*, adalah hasil penelitian yang meliputi, pemaparan data pelaksanaan program Pusat Layanan Keluarga (PUSAKA) Sakinah di KUA Kecamatan Tanjunganom Kabupaten Nganjuk dalam membentuk keluarga masalah disajikan sesuai dengan fokus dalam penelitian dan merupakan hasil analisis data dari penelitian.

Bab *Keenam*, Penutup. Penutup ini berisi tentang kesimpulan dan saran mengenai penelitian ini.