

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Indonesia telah lama mengatur berbagai aturan dalam pernikahan yang telah diamankan dalam Undang-undang perkawinan mulai dari usia, persyaratan administrasi dan lain sebagainya. Menurut 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 bertujuan untuk menciptakan rumah tangga (keluarga) yang bahagia dan kekal. Ketuhanan Yang Maha Esa. Pernikahan adalah hubungan yang diakui secara sosial antara seorang pria dan seorang wanita yang melakukan hubungan seksual melahirkan seorang anak yang melegitimasi dan menetapkan pembagian kerja antara mitra<sup>1</sup>. Berdasarkan Peraturan Pemerintah dan Keputusan Kementerian Agama bersama Mahkamah Agung Pasal menyebutkan bahwa perkawinan akad yang sangat kuat untuk menaati dan menjalankan perintah Allah adalah ibadah. Sedangkan menurut Paul Scholten dalam R. Soetojo Prawirohamidjojo dan Asis Safioedin mendefinisikan pernikahan sebagai hubungan hukum antara seorang pria dan seorang wanita untuk koeksistensi abadi yang diakui negara.

Menikah merupakan pintu gerbang menuju kehidupan keluarga. Keluarga adalah unit terkecil di dalam masyarakat yang berfungsi sebagai penyangga pilar eksetensi bangsa. Dalam sebuah keluarga terdiri dari individu-individu unik yang

---

<sup>1</sup> Duvall dan Miller. *Marriage and Family Development*, 1985.

tumbuh dengan potensi dalam dirinya, dan berhak untuk dicintai tanpa syarat. Keluarga yang sehat merupakan salah satu lingkungan tempat manusia untuk tumbuh, berkembang mencapai kapasitas maksimalnya, dan membentuk manusia untuk menjadi versi terbaik.

Keluarga berkualitas maka bangsa akan maju, keluarga rapuh maka bangsa akan terpuruk. Keluarga merupakan Institusi paling utama bagi manusia. Keluarga yang tangguh akan melahirkan generasi-generasi emas pemimpin bangsa yang berkualitas. Perkembangan teknologi dan arus global memberi dampak positif dan negatif bagi keluarga. Bila keluarga tidak mampu untuk mengelola dan membentengi diri dari dampak negatif maka akan muncul banyak permasalahan ketahanan keluarga, seperti perceraian, kekerasan, perselingkuhan, dan lain sebagainya.

Jumlah penduduk yang terus naik, angka perceraian yang tinggi, adanya tekanan ekonomi dan berbagai ancaman keluarga yang berdampak hingga menimbulkan stress, mengakibatkan pola pengasuhan negatif pada anak yang mendorong lahirnya generasi yang tidak sehat baik secara fisik maupun psikologi. Membangun kehidupan keluarga membutuhkan keiapan yang matang dan secara satu kesatuan. Kesiapan berkeluarga menentukan ketahanan keluarga pada seluruh tahap perkembangan keluarga.

Proses membangun ketahanan keluarga tergantung pada apa yang dimiliki keluarga sebagai aset untuk mendukung keberhasilan pembangunan ketahanan keluarga. Akan tetapi, dalam membangun ketahanan keluarga seringkali

dihadapkan pada berbagai permasalahan fenomena sosial yang dapat menghambat tercapainya tujuan perkembangan tersebut. Masalah-masalah fenomena sosial tersebut baik yang sedang berlangsung maupun masalah-masalah yang mungkin timbul di masa yang akan datang.

Upaya peningkatan pembangunan ketahanan keluarga tidak terlepas dari pentingnya keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat dan salah satu aspek penting yang harus diperhatikan. Sebagai unit terkecil atau komunitas mikro, kekuatan membangun ketahanan keluarga bertumpu pada unsur keluarga. Keluarga sejahtera merupakan landasan fundamental bagi keutuhan, kekuatan dan pembangunan berkelanjutan ketahanan keluarga. Di sisi lain, keluarga rentan dan bercerai-berai menumbuhkan fondasi kehidupan yang lemah dalam masyarakat.

Setiap manusia menginginkan kehidupan rumah tangga yang harmonis, *Sakinah*, (Tenang dan Tentram) *Mawaddah* (Penuh Kebahagiaan), dan *Rahmah* (Cinta dan Kasih Sayang). Menciptakan suasana rumah tangga (keluarga) yang tepat untuk pernikahan bukanlah hal yang mudah. Ada kiat-kiat yang perlu suami istri ketahui dan terapkan dalam kehidupan sehari-hari. Kiat-kiat ini tidak hanya untuk menciptakan suasana kehidupan rumah tangga yang sakinah, mewaddah, warrahmah, tetapi kelangsungan rumah tangga bisa lama, karena rumah tangga (keluarga) tidak sementara, tetapi bahkan seumur hidup.

Dalam sistem hukum juga terdapat landasan hukum untuk mengatur ketahanan keluarga. Pasal 28B UUD 1945 menyatakan dalam ayat 1, “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan memelihara perkawinan yang sah” dan dalam ayat 2,

“Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan. . kekerasan dan diskriminasi”.<sup>2</sup> Artinya untuk mencapai kesejahteraan memerlukan ketahanan keluarga, dimana keluarga harus dapat memenuhi segala kebutuhannya terutama yang berkaitan dengan kebutuhan dasar manusia seperti pangan, sandang dan papan serta dapat melakukan kegiatan produktif untuk meningkatkan kualitas hidup.

Kasus perceraian di Kota Depok merupakan salah satu masalah dalam ketahanan keluarga dimana kasusnya menyentuh angka ribuan. Penyebab utama perceraian di Kota Depok diantaranya perselisihan dan pertengkaran yang tidak berkesudahan, masalah ekonomi, dan perginya salah satu pasangan. Selain dari tiga kasus tersebut beberapa faktor yang mempengaruhi perceraian rumah tangga adalah kurag mengenal karakter dari pasangan masing-masing, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), poligami dan suami atau istri di penjara, selain kasus menarik yang mengakibatkan perceraian yaitu disebabkan oleh cinta lama bersemi kembali (CLBK), berawal dari reunion dan berlanjut ke medsos dan melakukan pertemuan dan terjadilah perselingkuhan.

---

<sup>2</sup> Pasal 28B Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945.

**Tabel 1.1 Data Kasus Perceraian di Kota Depok, Tahun 2018-2021**

Tahun	Jumlah Kasus
2018	3.525
2019	3.664
2020	3.239
2021	3.556

*Sumber : DP3AP2KB*

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui jumlah kasus perceraian di tahun 2018 sebanyak 3.525 kasus dan kembali mengalami kenaikan di tahun berikutnya di tahun 2019 sebanyak 3.664 kasus, sempat mengalami penurunan di tahun 2020 sebanyak 3.239 kasus dan kembali terjadi di tahun 2021 sebanyak 3.556 kasus. Dilihat dari jumlah kasus perceraian di Kota Depok menjadi masalah utama ketahanan keluarga.

Kualitas sebuah perkawinan akan sangat ditentukan oleh kesiapan dan kematangan dari kedua calon mempelai dalam membina hubungan rumah tangga. Terjadinya permasalahan dalam hubungan rumah tangga sering diakibatkan karena pernikahan yang dilakukan tidak sesuai harapan dan tujuan pernikahan yang sesungguhnya, karena pernikahan tidak hanya didasarkan dengan alasan saling mencintai, maka dari itu diperlukannya pendidikan sebelum pranikah, karena pernikahan adalah salah satu kunci awal kehidupan manusia dan juga pembangunan manusia.

Pembangunan manusia merupakan satu proses yang tidak pernah berakhir, sejalan dengan siklus kehidupan manusia. Pembangunan manusia dimulai sejak seseorang membangun sebuah keluarga, memiliki keturunan, mengasuh anak, mendidik dan menyekolahkan anak hingga dewasa hingga kelak siap untuk berumah tangga kembali. Siklus kehidupan manusia ini berputar terus menerus. Pendidikan sebelum melangsungkan pernikahan/pranikah penting dilakukan tidak hanya pasangan calon pengantin, melainkan juga para remaja. Selain untuk mencegah dan mengurangi berbagai masalah sosial dan hak asasi manusia yang berhubungan dengan perkawinan dan keluarga, pendidikan pranikah merupakan upaya mencegah pernikahan usia anak dan perceraian.

Pembangunan manusia dimulai sejak seseorang membangun sebuah keluarga, memiliki keturunan, mengasuh anak, mendidik dan menyekolahkan anak hingga dewasa hingga kelak siap untuk berumah tangga kembali. Siklus kehidupan manusia ini berputar terus menerus. Pendidikan sebelum melangsungkan pernikahan atau pranikah penting dilakukan tidak hanya pasangan calon pengantin, melainkan juga para remaja. Selain untuk mencegah dan mengurangi berbagai masalah sosial dan hak asasi manusia yang berhubungan dengan perkawinan dan keluarga, pendidikan pranikah merupakan upaya mencegah pernikahan usia anak dan perceraian.

Pendidikan pranikah akan membekali pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan bagi pasangan calon pengantin atau remaja usia pranikah, sehingga memiliki kesiapan dan kematangan yang memadai. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah Kota Depok menerbitkan Peraturan Daerah Kota Depok

Nomor 9 tahun 2017 tentang Peningkatan Ketahanan Keluarga dimana salah satu upaya yang dilakukan dalam peningkatan ketahanan keluarga adalah penyelenggaraan pendampingan pranikah. Menikah itu menyatukan dua keluarga besar serta dua individu dengan isi yang sangat berbeda, yang butuh pemahaman yang bijaksana dan matang dalam menjalankan bahtera rumah tangga.

Oleh karena itu, sebaiknya pendidikan pranikah dijalani terlebih dahulu sebelum melakukan pernikahan. Sebagai implementasi dari penyelenggaraan pendampingan pra nikah maka digagas untuk membuat suatu kegiatan yang disebut “Sekolah Pra Nikah (SPN)” yang diluncurkan oleh Wali Kota Depok pada Desember 2018. Sekolah Pra Nikah bertujuan 1. Memberikan pemahaman tentang konsep keluarga dan persiapan yang perlu dilakukan sebelum berkeluarga. 2. Memberikan bekal pengetahuan dan keterampilan tentang peran orang tua sebagai sekolah utama bagi anak-anak 3. Memberikan bekal pengetahuan dan keterampilan tentang pengenalan diri, pasangan sehingga memiliki kematangan yang memadai.<sup>3</sup>

**Tabel 1.2 Perbedaan Penyelenggaraan di KUA dan DP3AP2KB**

No	KUA	DP3AP2KB
1	Diselenggarakan oleh Kementrian Agama dan dilaksanakan oleh Kantor Urusan Agama (KUA).	Dilaksanakan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) untuk menjalankan

<sup>3</sup> Modul Sekolah Pranikah, 2022.

		PERDA No.9 Tahun 2017 tentang peningkatan ketahanan keluarga.
2	Terbatas hanya diikuti oleh calon pasangan yang hanya ingin menikah.	Tidak terbatas untuk calon pengantin saja tetapi juga remaja usia menikah dengan minimal usia lebih dari 20 tahun.
3	Durasi materi 16 jam yang dilakukan dalam 2 hari bimbingan.	Durasi materi 9 jam yang dilakukan dalam 2 hari kegiatan.

Bimbingan pra nikah bagi calon pengantin selama ini hanya dilakukan oleh Kementerian Agama atau institusi agama lainnya. Bimbingan pranikah hanya terbatas pada calon pasangan yang akan menikah yang terdaftar di Kantor Urusan Agama (KUA). Oleh karena itu, Pemerintah Kota Depok memandang perlu adanya suatu penyelenggaraan pendampingan pra nikah yang sasarannya tidak terbatas pada calon pasangan yang akan menikah saja, tapi bagi remaja putra putri usia menikah, yaitu berusia minimal 20 tahun.

Kegiatan Sekolah Pra Nikah yang diadakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Depok bertujuan untuk mewujudkan ketahanan keluarga, khususnya di Kota Depok. Pada saat ini sebuah keluarga atau rumah tangga banyak menghadapi tantangan mulai dari yang sederhana sampai yang kompleks. Tantangan yang dihadapi seperti kasus kekerasan dalam rumah tangga, penelantaran anak, perkawinan anak, kematian ibu melahirkan, kematian bayi,



balita gizi buruk, ibu kepala rumah tangga, anak kepala keluarga dan lain sebagainya. Tantangan dalam keluarga di era teknologi atau modern pun semakin kompleks. Kegiatan SPN diharapkan dapat mewujudkan perkawinan yang dicita-citakan demi tercapainya keluarga yang berketahanan dan menciptakan generasi penerus yang berkualitas dan bermanfaat bagi masyarakat, bangsa, negara serta bagi pembangunan nasional.

Untuk memahami yang sebenarnya terjadi dilapangan sehubungan dengan Peraturan yang dikeluarkan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2011 tentang kebijakan peningkatan ketahanan keluarga.<sup>4</sup> Peraturan Daerah Kota Depok No. 09 tahun 2017 mengenai peningkatan Ketahanan Keluarga.<sup>5</sup> Dimana salah satu upaya yang dilakukan dalam peningkatan ketahanan keluarga adalah penyelenggaraan pendampingan pranikah maka dari itu peneliti akan meneliti mengenai implementasi program ketahanan keluarga melalui kegiatan sekolah pranikah di Kota Depok tersebut untuk mengetahui berbagai fenomena yang terjadi.

Berdasarkan paparan diatas kasus perceraian di Kota Depok merupakan hal yang patut diperhatikan. Melihat hal tersebut peneliti ingin mengkaji mengenai implementasi program yang di keluarkan pemerintah daerah dalam program ketahanan keluarga. Untuk itu peneliti bermaksud melakukan penelitian mengenai

---

<sup>4</sup> Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No.07 Tahun 2011 tentang peningkatan ketahanan keluarga.

<sup>5</sup> Peraturan Daerah Kota Depok No.09 Tahun 2017 tentang Peningkatan Ketahanan Keluarga.

# **“IMPLEMENTASI PROGRAM KETAHANAN KELUARGA MELALUI KEGIATAN SEKOLAH PRANIKAH DI KOTA DEPOK”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan penelitian di rumuskan sebagai berikut **“Bagaimana Implementasi Program Ketahanan Keluarga Melalui Kegiatan Sekolah Pra Nikah di Kota Depok”**

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan sebaagi berikut:

Untuk mengetahui bagaimana implementasi program ketahanan keluarga melalui kegiatan sekolah pranikah di Kota Depok.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

Setelah penelitian ini selesai dilakukan, diharapkan memerikan manfaat yang positif bagi penulis sendiri dala memperluas wawasan ataupun pihak yang berkepentingan dalam peneleitian ini, adapun manfaat bagi penelitian ini adalah :

### **1. Manfaat Akademis:**

- 1) Untuk menambah referensi mahasiswa dalam kajian Ilmu Administrasi Publik.
- 2) Sebagai bahan acuan atau referensi dalam penelitian sejenis selanjutnya oleh mahasiswa lainnya di masa yang akan datang.

## 2. Manfaat Teoritis:

1. Diajukan sebagai syarat untuk memenuhi gelar sarjana
2. Diharapkan dapat memberikan manfaat dan dapat menjadi bahan evaluasi bagi instansi pemerintahan sebagai pembuat program khususnya kebijakan sekolah pranikah di Kota Depok.
3. Menambah pemahaman masyarakat umum mengenai program tersebut agar dapat ikut berpartisipasi untuk mendukung kebijakan tersebut.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan dalam menyusun proposal ini, maka saya membuat sistematika penelitian sebagai berikut :

#### **BAB I Pendahuluan**

Pada bab ini berisi tentang, latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian

#### **BAB II Tinjauan Pustaka**

Pada bab ini berisi tentang, penelitian terdahulu, konsep dan teori

#### **BAB III Metodologi Penelitian**

Pada bab ini berisi tentang, pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pemeriksaan keabsahan data, dan analisis data.

#### **BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Pada bab ini berisikan hasil dari analisis dan penelitian yang mendalam tentang permasalahan yang diangkat dan menjadi fokus di dalam penelitian serta temuan yang menjadi hasil dari penelitian tersebut.

#### **BAB V Penutup**

Pada bab ini berisikan tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang sudah dibuat. Kesimpulan bukan hanya hasil rangkuman dari bab-bab di dalam penelitian.

