

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam salah satu bentuk keuniversalan Islam adalah pengaturan mengenai masalah perkawinan untuk dijalinnya hubungan mengenai pria dan wanita, sehingga berakhirlah kerisauan hati pria dan wanita menjadi ketentraman. Perkawinan bukanlah hidup bergaul semata, tetapi juga untuk menyatukan diri dalam segala bidang, hingga terpadu dua badan menjadi satu jiwa dan akan terpelihara kehormatannya di masyarakat¹.

Sehingga dalam memahami maksud atau pemahaman perkawinan tersebut maka diharapkan suami istri dapat menjadi keluarga yang diidamkan khususnya bagi pemeluk agama Islam, yaitu dengan keluarga yang sakinah. Keluarga merupakan bagian yang sangat di utamakan dari kepentingan lainnya, Karena di dalam keluarga kita dapat menemukan kebahagiaan dan kesejahteraan, khususnya dimasyarakat indonesia membentuk keluarga sebagai upaya untuk memperoleh kebahagiaan dan kesejahteraan dalam kehidupan, mengingat keluarga merupakan konsep yang bersifat multidinamis. Salah satu ilmuwan yang mengkaji tentang keluarga adalah George Murdock. Dalam bukunya sosial structure, Murdock menguraikan bahwa keluarga merupakan kelompok sosial yang memiliki karakteristik tinggal bersama, terdapat kerjasama ekonomi dan terjadi proses reproduksi.²

Sesuai dengan firman Allah SWT dalam QS Ar Rum ayat 21.

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً

إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ

¹H.S.A. Al-Hamdani, *Risalah Nikah*, terj. Agus Salim, (Jakarta: Pustaka Amani, 1989), cet 3, h 15.

² George Peter Murdock, *Social Structure*, 1994. Dikutip

<https://archive.org/details/socialstructurem00murd/page/n5> diakses pada tanggal 15 September 2019

Artinya :

“dan di antara tanda-tanda kekuasaannya ialah, dia menciptakan untukmu istri-istri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tentram kepadanya, dan di jadikannya di antaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir”.

Arti mengenai dari ayat di atas menunjukkan bahwa kebahagiaan keluarga adalah sebuah kesejahteraan hidup pada umumnya. Seseorang yang membina keluarga memerlukan hubungan kerjasama antara anggota keluarga dalam menghadapi situasi dan kondisi, akan tetapi tidak semua orang dapat membina keluarga dengan baik. Terkadang dalam suatu keluarga mengalami konflik yang timbul dari berbagai macam alasan, seperti ketidakcocokan pasangan suami istri, masalah ekonomi dan perselingkuhan.

Kemudian juga para ulama tafsir memberikan penjelasan mengenai makna “*litaskunu*” adalah bertujuan untuk membentuk keluarga yang damai, saling mencintai dan tentram berbahagia,³ dengan kata lain keluarga sakinah, yang berdampak pada terbentuknya pondasi keluarga yang kuat, dan tidak gampang terjadi perceraian. Kata “sakinah” sendiri adalah berasal dari bahasa Arab, yang berarti: tenang, terhormat, aman, penukasih sayang, mantap dan memperoleh pembelaan”.⁴

Sehingga dapat diartikan bahwa agama mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dan strategis, utamanya sebagai landasan spiritual, moral dan etika dalam hidup dan kehidupan umat manusia. Agama sebagai system nilai seharusnya dipahami, dihayati dan diamalkan oleh seluruh pemeluknya dalam tatanan kehidupan setiap individu, keluarga dan masyarakat serta menjiwai kehidupan berbangsa dan bernegara. Penyuluh agama Islam sebagai pelaksana kegiatan penyiaran agama mempunyai peranan yang sangat

³ Ibnu Katsier, *Tafsir Ibnu Katsier*, terj. Salim Bahreisy dan Said Bahriesy, (Surabaya: Bina Ilmu, 1996), Jilid 3, h. 77.

⁴ A.W. Munawwir, *Al Munawwir: Kamus Arab Indonesia*, tashih Ali Ma'shum dan Zainal Abidin Munawwir, (Surabaya: Pustaka Progressif, 2002), Cet. 25, h. 646.

strategis. Karena berbicara masalah dakwah atau kepenyuluhan agama berarti berbicara masalah umat dengan semua problematikanya. Sebab banyak kasus dan dari banyak fakta dakwah, kita melihat tanda-tanda betapa kemaslahatan umat (jamaah) tidak merupakan sesuatu yang obyektif atau dengan kata lain belum mampu diwujudkan oleh pelaksana dakwah (penyuluh).

Hal ini merupakan salah satu problematika dakwah dari sisi pelaksana dakwah (da'i, muballigh, Penyuluh), dimana sebagian aktivitas dakwah belum mampu menterjemahkan persoalan yang dihadapi umat secara rinci, untuk kemudian dicarikan jalan keluarnya dalam konteks dakwah Islam. Ungkapan ini tidak memperkecil peran para pelaksana dakwah, Sebab, betapapun rendahnya kualitas keilmuan dan kemampuan penyampaian seorang da'i, muballigh, ataupun penyuluh agama, umumnya umat Islam (obyek dakwah) menyadari bahwa ia (da'i, muballigh atau penyuluh agama Islam) tetap merupakan figur sentral dari gerakan dakwah. da'i/penyuluh Agama Islam merupakan unsur yang dominan dalam pelaksanaan dakwah/kepenyuluhan agama, bahkan lebih dari itu ia merupakan pemegang kunci yang terpenting terhadap sukses atau tidaknya pelaksanaan dakwah/penyuluhan agama. Untuk menjabarkan tugas itu, maka Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 1 Tahun 2001 telah menggariskan fungsi penyuluh Agama meliputi empat masalah pokok, yaitu :

1. Memperlancar pelaksanaan pembangunan di bidang keagamaan.
2. Membina dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas serta administrasi kementerian.
3. Melaksanakan penelitian dan pengembangan terapan pendidikan dan pelatihan tertentu dalam rangka mendukung kebijakan di bidang keagamaan.
4. Melaksanakan pengawasan fungsional.⁵

⁵ Lihat, Nurmilati, <http://kalsel.kemenag.go.id/file/file/penamas/wcgy1361307008.pdf> (diakses 5 September 2019)

Dalam usaha mengimplementasikan fungsi di atas, maka penyuluhan agama Islam merupakan salah satu bentuk satuan kegiatan yang memiliki nilai strategis, khususnya dalam menjalankan fungsi memperlancar pelaksanaan pembangunan di bidang keagamaan. Kemudian, untuk menjalankan penyuluhan ini, pemerintah telah melakukan reposisi kedudukan dan fungsi penyuluh, berdasarkan Keputusan Presiden No. 87 Tahun 1999, yaitu yang menempatkan penyuluh Dalam Kepres itu disebutkan bahwa:

Rumpun Keagamaan adalah rumpun jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil yang tugasnya berkaitan dengan penelitian, peningkatan atau pengembangan konsep, teori, dan metode operasional serta pelaksanaan kegiatan teknis yang berhubungan dengan pembinaan rohani dan moral masyarakat sesuai dengan agama yang dianutnya.⁶

Kepres ini kemudian dijabarkan dalam Keputusan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara no: 574 tahun 1999 dan no: 178 Tahun 1999 tentang petunjuk pelaksanaan jabatan fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya. Jadi, berdasarkan Kepres No: 87/1999 ini, berarti bahwa Penyuluh Agama Islam secara *de-jure* memiliki kedudukan yang sama dengan jabatan fungsional lainnya, seperti; peneliti, dosen/guru, widyaiswara, dokter, pengawas sekolah, akuntan, pustakawan, penyuluh KB, penyuluh pertanian dan sebagainya.⁷

Namun demikian, tidak dipungkiri bahwa secara *de facto*, Penyuluh Agama Islam yang menjadi pelaksana teknis program penyuluhan di masyarakat. Sejauh ini penyuluh agama masih dihadapkan pada sejumlah problem, sejumlah problem dalam program dalam lingkungan masyarakat dimana penyuluh agama sebagai salah seorang motivator dalam setiap acara keagamaan dewasa ini tidak menunjukkan peran yang diharapkan, hal tersebut dapat dilihat pada berbagai kasus yang ada seperti perceraian sebab kegagalan membina rumah tangga bukan saja membahayakan rumah tangga itu sendiri, tetapi juga sangat berpengaruh kepada kehidupan masyarakat, di suatu

⁶ *Ibid.*

⁷ Depag, *Sekretariat Jenderal Biro Kepegawaian*, (Jakarta: Depag, 1999), h. 87

masyarakat yang banyak terjadinya perceraian merupakan ukuran kondisi dari masyarakat tersebut.⁸ Penggunaan hak cerai dengan sewenang-wenang dengan dalih bahwa perceraian itu hak suami harus segera dihilangkan. Pemikiran yang keliru ini harus segera diperbaiki dan dihilangkan dalam masyarakat. Hak cerai tidak dipegang oleh suami saja, tetapi istri pun dapat menggugat suami untuk meminta cerai apabila ada hal-hal yang menurut keyakinannya rumah tangga yang dibina itu tidak mungkin diteruskan. Untuk itu sangat dibutuhkan penyuluh agama dalam memberikan pembinaan.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan peneliti di Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon banyak keluarga yang telah melakukan perceraian. Melihat kondisi keluarga yang sedang mengalami masalah maka diperlukan pihak ketiga untuk memberikan nasehat dan pembinaan dari tokoh agama, tokoh masyarakat, bahkan penyuluh dari pemerintah agar persoalan perceraian dapat dihindari. Berdasar pada latar belakang tersebut, maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian tentang peranan Penyuluh agama Islam dalam mengatasi perceraian khususnya di Kec. Plered Kab. Cirebon.

B. Batasan Masalah

Untuk menghindari meluasnya permasalahan dalam penelitian di karenakan keterbatasan waktu dan tenaga, maka peneliti membatasi masalah yang erat kaitannya dengan judul penelitian, yaitu sebagai berikut:

1. Tipe soal yang akan di gunakan dalam penelitian ini adalah soal pemecahan masalah yang berbentuk uraian (soal cerita).
2. Subjek dalam penelitian ini adalah penyuluh agama di KUA wilayah kecamatan Plered kabupaten Cirebon.
3. Ruang lingkup atau pokok bahasan penelitian ini.

⁸ Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Cetakan I, (Jakarta: Kencana, 2006), h. 8.

C. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di paparkan di atas, dapat di identifikasikan masalah-masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana aktivitas penyuluh agama Islam di Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon ?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi terjadinya perceraian di Kec. Plered Kab. Cirebon?
3. Bagaimana peranan penyuluh agama dalam mengatasi perceraian di Kec. Plered Kab. Cirebon ?

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di paparkan di atas, dapat di identifikasikan masalah-masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana aktivitas penyuluh agama Islam di Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon ?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi terjadinya perceraian di Kec. Plered Kab. Cirebon?
3. Bagaimana peranan penyuluh agama dalam menanggulangi perceraian di Kec. Plered Kab. Cirebon ?

E. Tujuan Penelitian

Dengan di adakannya penelitian yang di lakukan oleh penulis bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui aktivitas penyuluh agama Islam di Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon
2. Untuk mengetahui Faktor-fakto yang mempengaruhi terjadinya perceraian di Kec. Plered Kab. Cirebon
3. Untuk mengetahui peranan penyuluh agama dalam menanggulangi perceraian di Kec. Plered Kab. Cirebon

F. Manfaat Penelitian

Dengan diadakannya penelitian ini penulis berharap dapat memberikan beberapa manfaat antara lain:

1. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dalam meningkatkan kualitas penyuluh dalam mengatasi perceraian.
2. Sebagai wawasan ilmu pengetahuan khususnya bagi penulis dan umumnya bagi pembaca.
3. Selain itu, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi Fakultas Ushuluddin Adab dan Dakwah khususnya pada jurusan Bimbingan Konseling Islam.

G. Penelitian Relevan

Penelitian tentang mengatasi perceraian telah banyak dilakukan, berikut ini beberapa penelitian yang mempunyai relevansi dengan judul penelitian penulis antara lain:

Pertama, Skripsi berjudul: “**Strategi Dakwah Penyuluh Agama Islam Dalam Mengatasi Perceraian Dini di Kecamatan Cakung Jakarta Timur**” oleh Bobby Rahman pada tahun 2010, Mahasiswa Jurusan Manajemen Dakwah, Fakultas Ilmu Dakwah dan Ilmu Komunikasi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Persamaan penelitian ini dengan penulis lakukan yaitu sama-sama meneliti tentang mengatasi perceraian, namun berbeda dalam pemilihan subjek penelitian. Subjek pada penelitian ini yaitu jika penelitian ini lebih fokus kepada Strategi Penyuluh Agama Islam dalam mengatasi perceraian dini, maka penulis lebih terfokus pada peran Penyuluh Agama Islam di Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon dalam mengatasi perceraian yang cakupannya lebih luas.

Kedua, Skripsi berjudul “**Peran Penyuluh agama Islam Dalam Mengatasi Perceraian Beda Agama di Desa Lamooso Kecamatan Angata Kabupaten Konawe Selatan**” oleh Gasmin pada tahun 2013, Mahasiswa Jurusan Bimbingan dan Penyuluhan Islam, Fakultas Ushuluddin Adab dan Dakwah, di IAIN Kendari. Persamaan penelitian ini dengan penulis ialah sama-sama meneliti tentang perceraian. Tetapi penelitian ini kajiannya tidak luas lebih cenderung fokus meneliti faktor-faktor eektivitas dalam dorongan perceraian, yang disalurkan dalam sebuah program radio swasta yang ada di kabupaten tersebut. Sedangkan penulis meneliti tentang Peran Penyuluh Agama Islam dengan penelitian setingkat kecamatan. Namun, penulis tidak hanya fokus kepada eektivitas-eektivitas, tugas pokok dan fungsi penyuluh agama saja tetapi juga faktor yang mempengaruhi terjadinya perceraian serta peranan penyuluh agama Islam dalam mengatasi perceraian.

Ketiga, Skripsi berjudul: “**Faktor-Faktor Pendorong Cerai Gugat di Pengadilan Agama Yogyakarta**” oleh Silva Rizki Amalia pada tahun 2015, UIN Sunan Kalijaga. Persamaan penelitian ini dengan penulis ialah membahas mengenai tentang perceraian, namun dalam penelitian ini tidak mencantumkan peran penyuluh agama Islam hanya sebagai faktor pendorong terjadinya perceraian. Sedangkan perbedaan penelitian ini dengan penulis ialah penulis lebih menitikberatkan peran Penyuluh Agama Islam dalam perceraian.

Keempat, Tesis berjudul: “**Strategi Komunikasi Penyuluh Agama Islam Dalam Upaya Pencegahan Perceraian Di Kabupaten Tangerang**” oleh Trisnayanti pada tahun 2017, Mahasiswa Jurusan Komunikasi dan Penyiaran Islam, Fakultas Ilmu Dakwah dan Ilmu Komunikasi UIN Syarif Hidayatullah. Persamaan penelitian ini dengan penulis ialah sama-sama berlatar belakang KUA dan berkaitan dengan perceraian, sedangkan perbedaannya ialah yang digunakan penelitian ini strategi komunikasi penyuluh agama Islamnya, sedangkan penelitian yang penulis lakukan lebih mendeskripsikan tentang peran Penyuluh Agama Islam dalam mengatasi perceraian di Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon.

Kelima, Jurnal Bimbingan Konseling Islam Vol 6 No. 2 Desember 2015 dari Novaili dengan judul "Metode Dakwah Penyuluh Agama Islam Dalam Pencegahan Gugat Cerai Istri di Kantor Urusan Agama (KUA)" dalam jurnal ini membahas tentang kecenderungan perceraian yang dilakukan istri melalui gugat cerai dengan berbagai faktor dan pendorongnya, diantara masalahnya ketidakharmonisan, ekonomi, pengkhianatan dan lain-lain. Dari latar belakang tersebut dapat ditarik persamaan dalam jurnal ini dengan penelitian penulis ialah sama-sama membicarakan tentang perceraian. Sedangkan perbedaannya ialah jurnal ini hanya menekankan pada aspek pencegahan perceraian. Sedangkan penelitian penulis menekankan pada perceraian namun juga peran serta penyuluh agama Islam di KUA lebih di dominankan.

H. Kerangka Teori

1. Penyuluh Agama

Penyuluh Agama adalah pegawai di jajaran Kementerian Agama RI yang di beri tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan bimbingan keagamaan dan pembangunan melalui bahasa Agama.⁹

Berikut juga pengertian Penyuluh Islam menurut Imam Magid yaitu Konseling Islam adalah Konseling yang di orientasikan untuk memecahkan masalah pernikahan dan keluarga, kesehatan mental dan kesadaran beragama.

⁹ Dudung Abdullah Rahman dan Firman Nugraha, *menjadi Penyuluh Agama Profesional*, (Bandung:Lekas, 2017), h.8

Proses bantuan yang di berikan kepada individu (baik secara perorangan maupun kelompok) agar memperoleh pencerahan diri dalam memahami dan mengamalkan nilai-nilai Agama (Akidah, Ibadah dan Akhlak mulia) melalui uswah hasanah (contoh teladan yang baik), pembiasaan atau pelatihan dialog dan pemberian informasi yang berlangsung sejak usia dini sampai usia tua, dalam upaya mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat¹⁰.

Dari pandangan para ahli di atas maka dapat di simpulkan bahwa Penyuluh Agama adalah seseorang yang memiliki keahlian dalam bidang keagamaan yang bertugas untuk memberikan pemahaman dan bimbingan melalui norma-norma keagamaan

2. Perceraian

Menurut Subekti, Perceraian ialah penghapusan perkawinan dengan Keputusan hakim, atau tuntutan salah satu pihak dalam perkawinan itu.¹¹

Berikut juga menurut R,Soetojo Prawiroharmidjojo dan Aziz Saefudin, perceraian berlainan dengan putusan perkawinan sesudah perpisahan meja dan tempat tidur yang di dalamnya tidak terdapat perselisihan bahkan ada kehendak baik dari suami maupun istri untuk pemutusan perkawinan.¹²

Dari pandangan para ahli di atas maka dapat di simpulkan bahwa perceraian adalah pemutusan atau penghapusan pernikahan antara suami dan istri atas keputusan hakim. Perkawinan juga dapat di sebut pengambilan keputusan untuk pengakhiran rumah tangga(perkawinan) karena di dasari adanya perselisihan antara suami istri agar mencapai solusi perselisihan yang terakhir.

¹⁰ Imam Magid, *konseling islam*, (Surabaya, 1988), h.33

¹¹ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Jakarta:Intermasa, 1985), h.23

¹² R,Soetojo Prawiroharmidjojo dan Aziz Saefudin, *Hukum Orang dan Keluarga*, (Bandung:Alumni, 1986), h.109

I. Metodologi Penelitian

1. Metodologi Penelitian

Metodologi adalah ilmu tentang kerangka kerja untuk melaksanakan penelitian yang bersistem; sekumpulan peraturan, kegiatan dan prosedur yang digunakan oleh peneliti suatu disiplin ilmu. Penelitian sebagai upaya untuk memperoleh kebenaran, harus didasari oleh proses berfikir ilmiah yang dituangkan dalam metode ilmiah. Melihat dari pengertiannya, metodologi penelitian dapat dirumuskan suatu proses atau prosedur yang sistematis berdasarkan prinsip dan teknik ilmiah yang dipakai oleh disiplin ilmu untuk mencapai suatu tujuan.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang di gunakan penulis adalah penelitian kualitatif, Penelitian kualitatif yaitu penelitian yang tidak menggunakan perhitungan, atau di istilahkan dengan penlitin ilmiah yang menekankan pada karakter alamiah sumber data.¹³

J. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab, dengan sistem penulisan sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang permasalahan dari penelitian yang terkait dengan masalah peran kantor urusan agama dalam upaya mengatasi pencegahan perceraian dini di wilayah kabupaten Cirebon diokuskan lokasinya pada KUA kecamatan Plered kabupaten Cirebon kemudian difokuskanlah permasalahan yang dimuat dan disusun berdasarkan tujuan penelitian.

¹³ Lexy J.Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Cet. 21: Bandung: Rosda Karya, 2005), h. 2

Bab II landasan teori, merupakan teori-teori umum tentang peran dan fungsi kantor urusan agama dalam pernikahan dan upaya pencegahan perceraian, dan sebagai bahan utama untuk menganalisis data yang diperoleh, terdiri atas: pengertian KUA, fungsi dan tugasnya, kewenangan KUA dalam pelayanan pencacatan nikah di Indonesia, pengertian nikah dan dasar hukumnya, prosedur pencacatan nikah di Indonesia, perceraian, hukumnya, dan macam-macamnya dan permasalahannya, upaya KUA dalam mencegah perceraian dan dasar hukumnya.

Bab III merupakan gambaran umum KUA Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon, di dalamnya terdiri atas: sejarah KUA Kecamatan Plered, gambaran umum KUA Kecamatan Plered, visi, misi, program kerja, agama, kepercayaan, dan struktur KUA Kecamatan Plered.

Bab IV merupakan hasil lapangan dari penelitian penulis, didalamnya memaparkan hal-hal yang berakibat dengan faktor-faktor sebab akibat terjadinya perceraian.

Bab V merupakan penutup dari penelitian ini, terdiri atas: kesimpulan dan saran-saran.

