

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan memiliki peran penting dalam kehidupan manusia karena menjadi institusi sosial yang mengatur hubungan antarindividu dan menjadi dasar terbentuknya keluarga. Dalam berbagai perspektif, seperti agama, sosial, dan hukum, perkawinan dipahami tidak hanya sebagai ikatan personal antara dua individu, tetapi juga sebagai lembaga yang memiliki legitimasi dan pengakuan sosial (Jahwa et al., 2024). Di Indonesia, perkawinan dipandang sebagai hubungan yang sakral dan sah karena secara resmi menetapkan status suami dan istri, serta menciptakan hak dan tanggung jawab hukum yang diuraikan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (KHI). Melalui perkawinan ini, akan tercipta sebuah keluarga yang berperan penting dalam memberikan perlindungan, dukungan, dan pemenuhan kebutuhan setiap anggotanya. Dengan begitu, keluarga akan dianggap kuat karena memainkan peran besar dalam membantu anggotanya menghadapi berbagai kesulitan yang dialami. Berdasarkan hal tersebut, perkawinan memiliki posisi strategis dalam kehidupan sosial karena kualitas hubungan dalam keluarga akan berdampak langsung pada stabilitas dan keberlanjutan kehidupan bermasyarakat.

Perkawinan tidak hanya bertujuan untuk menyalurkan kebutuhan seksual secara sah, tetapi juga menjadi langkah awal untuk menciptakan keluarga yang berkualitas. Keluarga memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan

manusia, baik pada tingkat individu, sosial, maupun negara. Keluarga menjadi wadah untuk melanjutkan keturunan serta menjadi awal dalam mendidik generasi mendatang agar memahami nilai-nilai moral, berpikir, berkeyakinan, berbicara, bersikap, bertakwa, dan berkualitas dalam menjalankan perannya di masyarakat sebagai hamba dan khalifah Allah (Direktorat Bina KUA & Keluarga Sakinah Ditjen Bimas Islam Kemenag RI, 2017). Namun, kondisi tersebut seringkali sulit terwujud karena berbagai dinamika yang muncul dalam kehidupan rumah tangga. Perselisihan dalam rumah tangga yang berujung pada perceraian masih menjadi persoalan yang dapat memengaruhi kualitas generasi di masa depan. Ketidakharmonisan akibat perselisihan tersebut tidak hanya mengganggu hubungan antaranggota keluarga, tetapi juga berdampak pada kondisi psikologis masing-masing individu. Pada sejumlah kasus, perselisihan dan perceraian juga disertai dengan kekerasan, baik fisik maupun psikis yang dapat menimbulkan berbagai masalah sosial di kemudian hari

Menurut Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (KHI), tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga sakinah, mawaddah, wa rahmah, yaitu rumah tangga yang damai, penuh kasih sayang, dan berlandaskan ikatan suci, ketaatan beragama, serta orientasi kebahagiaan jangka panjang (Maimun, 2022). Namun, dalam kenyataannya tujuan ini tidak selalu tercapai. Keluarga sering menghadapi berbagai tantangan, seperti tekanan ekonomi, perubahan pola perilaku sosial akibat perkembangan teknologi, rendahnya kesiapan mental pasangan dalam menghadapi dinamika kehidupan rumah tangga, serta meningkatnya intensitas konflik dalam rumah tangga. Berbagai tantangan tersebut

jika tidak dikelola dengan baik akan menimbulkan konflik dan berujung pada perceraian. Sebagai contoh, penelitian oleh Rohman menunjukkan bahwa ketidakstabilan kondisi ekonomi berkontribusi signifikan terhadap meningkatnya konflik keluarga dan menurunnya kualitas hubungan rumah tangga (Rohman, 2024). Konflik yang berkepanjangan, baik yang disebabkan oleh ekonomi atau faktor lainnya berujung pada tingginya angka perceraian di Indonesia yang mencapai 399.921 kasus pada tahun 2024 (Badan Pusat Statistik, 2024). Hal tersebut mengindikasikan bahwa upaya membangun keluarga yang stabil masih menghadapi tantangan dan kesiapan pasangan sebelum menikah menjadi salah satu faktor kunci yang perlu diperkuat. Dengan demikian, fungsi perkawinan sebagai fondasi pembentukan keluarga yang kuat belum sepenuhnya terwujud secara optimal tanpa adanya upaya yang sistematis untuk mempersiapkan calon pasangan.

Upaya mewujudkan keluarga sakinah harus disertai dengan langkah nyata untuk menekan perselisihan yang berujung pada perceraian. Di Kabupaten Bojonegoro, angka perceraian masih cukup tinggi. Dari data Pengadilan Agama Bojonegoro menunjukkan bahwa pada tahun 2023 terdapat 2.761 perkara perceraian, kemudian pada tahun 2024 sebanyak 2.715 perkara, dan pada tahun 2025 tercatat 2.706 perkara.

TABEL 1
JUMLAH PERKARA PERCERAIAN DI KABUPATEN BOJONEGORO
TAHUN 2023 - 2025

No.	Kecamatan	Jumlah Perceraian		
		2023	2024	2025
1	Dander	251	235	222
2	Bojonegoro	193	196	188
3	Baureno	171	164	144
4	Kedungadem	166	180	164
5	Kepohbaru	136	152	139
6	Sumberejo	132	98	149
7	Kapas	129	133	123
8	Balen	127	137	111
9	Kalitidu	125	106	98
10	Ngasem	120	128	127
11	Kanor	108	112	100
12	Tambakrejo	106	119	113
13	Sugihwaras	105	100	117
14	Sukosewu	96	88	98
15	Temayang	87	88	92
16	Ngraho	78	91	82
17	Padangan	75	67	68
18	Trucuk	73	79	81
19	Gondang	66	44	57
20	Margomulyo	64	35	58
21	Purwosari	57	63	45
22	Sekar	56	36	57
23	Kasiman	55	48	67
24	Gayam	53	54	57
25	Bubulan	46	51	56
26	Malo	45	60	47
27	Kedewan	24	28	25
28	Ngambon	17	23	21
Jumlah Total		2.761	2.715	2.706

Sumber: Pengadilan Agama Bojonegoro, 2025

Berdasarkan data pada tabel di atas, dapat dilihat bahwa Kecamatan Dander berada di urutan teratas sebagai daerah dengan jumlah perceraian terbanyak selama

tiga tahun berturut-turut, yaitu 251 perkara pada tahun 2023, 235 perkara pada tahun 2024, dan 222 perkara pada tahun 2025. Hal ini menunjukkan bahwa pencapaian tujuan dari berbagai program pembinaan keluarga, termasuk bimbingan perkawinan belum optimal di wilayah ini. Seharusnya, jika program-program preventif seperti bimbingan perkawinan telah berjalan sesuai dengan tujuan dan sasarannya, angka perceraian di Kecamatan Dander tidak hanya menunjukkan penurunan, tetapi juga tidak lagi menempati posisi tertinggi di Kabupaten Bojonegoro.

Namun, realitanya menunjukkan bahwa meskipun angka perceraian di Dander mengalami penurunan dari tahun ke tahun, Kecamatan Dander tetap menempati posisi pertama sebagai daerah dengan jumlah perceraian tertinggi selama tiga tahun berturut-turut. Jika di lihat dari faktor penyebabnya, data menunjukkan bahwa masalah ekonomi dan perselisihan terus menerus menjadi dua penyebab utama setiap tahunnya. Pada tahun 2025, masalah ekonomi menyumbang 1.145 kasus dan perselisihan terus menerus mencapai 1.086 kasus dari 2.761 kasus perceraian. Kedua faktor ini mengindikasikan bahwa tingkat input dan output dari program bimbingan perkawinan masih memiliki kelemahan.

Jika dikaitkan dengan pelaksanaan bimbingan perkawinan di KUA Kecamatan Dander, faktor ekonomi sebagai penyebab dominan perceraian menjadi isu yang perlu diperhatikan secara serius. Berdasarkan observasi awal di lapangan, pelaksanaan bimbingan perkawinan di KUA Kecamatan Dander hanya menyampaikan 3 dari 5 materi pokok, yaitu keluarga sakinah, pengelolaan psikologi dan dinamika keluarga, serta pengelolaan keuangan keluarga. Dari ketiga

materi yang tersampaikan tersebut, materi pengelolaan keuangan keluarga merupakan materi yang paling relevan untuk mengatasi faktor ekonomi sebagai penyebab dominan perceraian.

TABEL 2
DATA PENYEBAB PERCERAIAN DI KABUPATEN BOJONEGORO
TAHUN 2023-2025

No	Faktor – Faktor Penyebab Terjadinya Perceraian	Tahun		
		2023	2024	2025
1.	Ekonomi	1385	1102	1145
2.	Perselisihan Terus Menerus	781	711	1086
3.	Meninggalkan Satu Pihak	116	123	138
4.	KDRT	105	158	105
5.	Judi	64	170	198
6.	Zina	76	63	10
7.	Kawin Paksa	21	13	29
8.	Mabuk	11	37	33
9.	Dihukum Penjara	2	6	3
10.	Murtad	1	4	3
11.	Cacat Badan	0	75	5
12.	Madat	0	2	2
13.	Poligami	0	1	4
14.	Lain - Lain	0	0	0
Jumlah		2562	2465	2761

Sumber: Pengadilan Agama Bojonegoro, 2025

Berdasarkan data di atas, calon pengantin seharusnya mendapatkan pembekalan yang cukup dari instansi atau lembaga terkait pernikahan sebagai bekal awal dalam menjalani kehidupan rumah tangga agar terhindar dari perselisihan yang berujung pada perceraian. Pembekalan ini penting agar calon pengantin memiliki pemahaman tentang syarat keluarga yang berkualitas, yang tidak hanya diukur dari jumlah anak, tetapi lebih menekankan pada aspek pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan keluarga. Sebagai upaya untuk menekan angka perceraian sekaligus memperkuat ketahanan keluarga, pemerintah melalui

Kementerian Agama menghadirkan Program Bimbingan Perkawinan. Program ini merupakan pengembangan dari kursus calon pengantin (suscatin) dengan pendekatan yang lebih edukatif dan aplikatif. Program ini dirancang untuk membantu calon pengantin memahami arti pernikahan, tanggung jawab masing-masing pasangan, cara mempersiapkan diri secara emosional dan sosial untuk pernikahan, cara mengatasi perselisihan, serta cara mengelola keuangan dalam keluarga (Nugroho & Badi, 2025). Selain itu, konseling dan bimbingan perkawinan berkontribusi signifikan terhadap peningkatan kesiapan calon pasangan dalam memahami peran keluarga, kemampuan komunikasi, dan kesiapan menghadapi konflik dalam rumah tangga (Ezadany, 2025). Dengan demikian, dapat dipahami bahwa bimbingan perkawinan bukan sekadar formalitas administratif, melainkan salah satu instrumen penting yang dirancang untuk mempersiapkan generasi keluarga yang berkualitas.

Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan diperkuat melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2024 tentang Pencatatan Pernikahan serta Surat Edaran Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 2 Tahun 2024 yang menegaskan bahwa sertifikat bimbingan perkawinan menjadi salah satu persyaratan dalam proses pencatatan perkawinan. Sementara itu, petunjuk teknis pelaksanaannya mengacu pada Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 172 Tahun 2022 Tentang Perubahan Atas Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 189 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin. Dalam regulasi tersebut dijelaskan bahwa bimbingan perkawinan dilaksanakan melalui tiga

metode, yaitu tatap muka, virtual, dan mandiri dengan Kantor Urusan Agama (KUA) menjadi pelaksana utama. Untuk metode tatap muka, durasi pelaksanaan bimbingan perkawinan ditetapkan selama 12 jam pelajaran dengan lima materi pokok, sedangkan metode mandiri durasi pelaksanaan tidak diatur secara spesifik, namun penyampaian lima materi pokok tetap wajib, meliputi persiapan keluarga sakinah, pengelolaan psikologi dan dinamika keluarga, pemenuhan kebutuhan serta pengelolaan keuangan keluarga, kesehatan reproduksi, dan persiapan generasi berkualitas. Selain itu, terdapat dua materi pelengkap berupa pretest dan refleksi. Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor 172 Tahun 2022 juga mengatur bahwa fasilitator bimbingan perkawinan tidak hanya berasal dari lingkungan Kementerian Agama atau KUA, tetapi idealnya melibatkan instansi lain seperti Kementerian Kesehatan dan BKKBN. Keterlibatan berbagai sektor tersebut diharapkan dapat memberikan pembekalan yang lebih menyeluruh bagi calon pengantin.

Dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama, dijelaskan bahwa pelaksanaan Program Bimbingan Perkawinan dilakukan melalui Kantor Urusan Agama (KUA) yang berada di setiap kecamatan sebagai unit pelaksana teknis Kementerian Agama Republik Indonesia dalam bidang pelayanan dan pembinaan kehidupan beragama. KUA tidak hanya berperan sebagai lembaga pencatatan perkawinan, tetapi juga memiliki tugas memberikan pembinaan kepada masyarakat, khususnya kepada calon pengantin sebelum melangsungkan perkawinan. Salah satu KUA yang melaksanakan program bimbingan perkawinan adalah KUA Kecamatan Dander Kabupaten Bojonegoro. Berdasarkan data yang

diperoleh dari KUA Kecamatan Dander, jumlah perkawinan yang tercatat pada tahun 2023 sebanyak 678 pasangan, tahun 2024 sebanyak 591 pasangan, dan tahun 2025 sebanyak 643 pasangan. Sementara itu, jumlah calon pengantin yang mengikuti Bimbingan Perkawinan (Bimwin) pada periode yang sama hanya 125 peserta di tahun 2023, 145 peserta di tahun 2024, dan 160 peserta di tahun 2025.

TABEL 3

JUMLAH PERKAWINAN DI KECAMATAN DANDER TAHUN 2023-2025

Tahun	Jumlah Perkawinan	Jumlah Peserta Bimwin	%
2023	678	125	18,4%
2024	591	145	24,5%
2025	643	160	24,9%

Sumber: Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Dander, 2025

Berdasarkan data di atas, pada tahun 2025 hanya sekitar 25% dari total calon pengantin yang mengikuti bimbingan perkawinan. Data dari KUA Kecamatan Dander juga menunjukkan adanya peningkatan jumlah peserta Bimbingan Perkawinan dari tahun ke tahun, yaitu dari 125 peserta pada tahun 2023 menjadi 160 peserta pada tahun 2025. Kenaikan ini mencerminkan adanya upaya dari KUA Kecamatan Dander dalam mendorong pelaksanaan program tersebut. Namun, jika dibandingkan dengan jumlah peristiwa perkawinan pada tahun 2025 yang mencapai 643 perkawinan, terlihat bahwa masih banyak calon pengantin yang belum mengikuti bimbingan perkawinan. Hal ini menunjukkan adanya kelemahan pada aspek keberhasilan sasaran karena program belum menjangkau seluruh target sasarannya. Berdasarkan wawancara awal dengan salah satu petugas KUA Kecamatan Dander, rendahnya partisipasi calon pengantin tersebut disebabkan oleh kesibukan kerja calon pengantin serta adanya calon pengantin yang bertempat

tinggal atau bekerja di luar kota. Selain itu, berdasarkan hasil observasi awal di lapangan, diketahui bahwa pelaksanaan bimbingan perkawinan di KUA Kecamatan Dander menggunakan metode mandiri, sebagaimana tertera pada banner resmi di ruang pelaksanaan bimbingan. Dalam metode mandiri, KUA tetap wajib menyampaikan 5 materi pokok beserta fasilitator lainnya. Tetapi fakta di lapangan menunjukkan bahwa hanya 3 dari 5 materi yang tersampaikan, serta tidak ada keterlibatan fasilitator dari puskesmas dan BKKBN. Hal ini menunjukkan adanya kelemahan pada aspek input dan output, serta keberhasilan program. Dari sisi input dan output, program kekurangan sumber daya manusia yang kompeten di bidang kesehatan dan KB, serta hasil yang diberikan kepada peserta tidak utuh karena hanya 3 materi yang tersampaikan dari 5 materi yang tertulis dalam regulasi. Pada aspek keberhasilan program, tujuan pokok bimbingan perkawinan yaitu membekali calon pengantin secara menyeluruh tidak tercapai karena peserta tidak mendapat pemahaman tentang kesehatan reproduksi dan perencanaan keluarga berkualitas yang merupakan fondasi penting dalam mencegah risiko perceraian dan membentuk keluarga sakinah. Kondisi ini menjadi semakin memprihatinkan karena angka perceraian di Kecamatan Dander masih tergolong tinggi dan selama tiga tahun berturut-turut menempati posisi tertinggi di Kabupaten Bojonegoro.

Adanya perbedaan antara regulasi yang mewajibkan kelengkapan materi, keikutsertaan seluruh calon pengantin, dan fasilitator dengan realita di lapangan yang masih tidak seimbang menunjukkan perlunya pendekatan teoritis untuk menganalisis permasalahan tersebut. Menurut Campbell (1970) dalam Mutiarin dan Zaenudin (2014), efektivitas merupakan tingkat kemampuan suatu lembaga atau

organisasi untuk melaksanakan semua tugas-tugas pokoknya atau mencapai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Teori ini menekankan pada lima indikator utama, yaitu keberhasilan program, keberhasilan sasaran, kepuasan terhadap program, tingkat input dan output, serta pencapaian tujuan menyeluruh. Keberhasilan program berkaitan dengan sejauh mana KUA Kecamatan Dander mampu melaksanakan bimbingan perkawinan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Keberhasilan sasaran dinilai dari ketepatan program dalam menjangkau seluruh calon pengantin di Kecamatan Dander. Kepuasan terhadap program berkaitan dengan kesesuaian antara harapan peserta dengan hasil yang mereka terima setelah mengikuti bimbingan. Tingkat input dan output mencakup ketersediaan sumber daya yang ada dan keseimbangannya dengan hasil yang diperoleh peserta. Terakhir, pencapaian tujuan menyeluruh berkaitan dengan keseluruhan proses pelaksanaan program yang melibatkan empat indikator sebelumnya agar bisa mencapai tujuan akhir program, yaitu membekali calon pengantin secara utuh dalam membangun keluarga sakinah, mawaddah, wa rahmah.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti merasa tertarik untuk meneliti sejauh mana efektivitas pelaksanaan program bimbingan perkawinan di KUA Kecamatan Dander. Peneliti ingin mengkaji lebih lanjut permasalahan tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul "Efektivitas Pelaksanaan Program Bimbingan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Dander Kabupaten Bojonegoro"

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah merupakan bagian penting dalam penelitian, menurut Sugiyono (2019) perumusan masalah adalah pertanyaan penelitian yang disusun

berdasarkan masalah yang harus dicari jawaban melalui pengumpulan data. Saat membuat perumusan masalah, harus memperhatikan teknik dalam menyusunnya. Sehingga dalam penelitian yang dilakukan tidak ada hambatan atau kendala. Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, terdapat permasalahan yang perlu dikaji lebih lanjut dalam penelitian ini. Oleh karena itu, permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: “Bagaimana Efektivitas Pelaksanaan Program Bimbingan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Dander Kabupaten Bojonegoro?”

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis Efektivitas Pelaksanaan Program Bimbingan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Dander Kabupaten Bojonegoro

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam kajian efektivitas pelaksanaan program di bidang keagamaan. Hasil penelitian ini dapat memperkaya pemahaman tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan Program Bimbingan Perkawinan di tingkat

kecamatan, serta menjadi referensi bagi penelitian sejenis di masa mendatang.

b. Kegunaan Praktis

1) Bagi Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Dander

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dan bahan masukan dalam upaya meningkatkan efektivitas pelaksanaan Program Bimbingan Perkawinan.

2) Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai pentingnya mengikuti Bimbingan Perkawinan sebagai bekal awal memasuki kehidupan rumah tangga.

3) Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar atau rujukan bagi peneliti lain yang ingin mengkaji lebih dalam tentang efektivitas pelaksanaan Program Bimbingan Perkawinan di wilayah lain atau menggunakan pendekatan yang berbeda.

D. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini disusun untuk memberikan gambaran yang jelas, runtut, dan sistematis mengenai alur pembahasan penelitian. Adapun susunan skripsi ini terdiri atas lima bab dengan uraian sebagai berikut:

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan secara umum mengenai penelitian yang membahas latar belakang masalah yang diteliti, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika pembahasan.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas kajian pustaka yang menjadi dasar konseptual penelitian yang meliputi penelitian terdahulu sebagai referensi atau acuan untuk membantu peneliti dalam melakukan kajian, serta menjelaskan perbedaan mengenai penelitian sebelumnya dengan penelitian yang sedang dilakukan. Selanjutnya ada landasan teori yang relevan dengan topik penelitian.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan metode penelitian yang digunakan untuk mengkaji efektivitas pelaksanaan program bimbingan perkawinan yang meliputi jenis penelitian, fokus penelitian, narasumber atau informan dan teknik penentuan informan, teknik pengumpulan data, manajemen data, metode analisis data, serta jadwal penelitian.

4. BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan hasil penelitian yang diperoleh dari temuan lapangan melalui wawancara dengan pihak terkait serta observasi langsung. Pembahasan dalam bab ini meliputi gambaran umum objek penelitian, penyajian data hasil penelitian, serta analisa dan interpretasi data.

5. BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari penelitian yang penulis lakukan.