

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian.

Secara geografis Kabupaten Cilacap merupakan kabupaten terluas yang berada di provinsi Jawa Tengah, dengan batas wilayah sebelah utara Kabupaten Banyumas, sebelah selatan Samudera Hindia, sebelah Timur Kabupaten Kebumen, dan sebelah barat Kabupaten Ciamis. Adapun persentase luas wilayahnya sekitar 6,48% (enam koma empat puluh delapan persen) dari total luas wilayah provinsi Jawa Tengah.¹

Berdasarkan sensus yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Cilacap tahun 2021 menginformasikan bahwa jumlah penduduk Kabupaten Cilacap adalah 1.944.857 orang, dengan perincian laki-laki sebanyak 980.999 orang, sedangkan perempuan sebanyak 963.858 orang.² Dari total populasi penduduk Kabupaten Cilacap tersebut, lebih dari 50% (lima puluh persen) adalah generasi milenial.³

Potensi bonus demografi di Kabupaten Cilacap yang cukup besar ternyata berbanding lurus dengan problematika sosial yang melahirkan fenomena desrupsi dengan berbagai pola penyimpangan yang berkembang pada generasi milenialnya diantaranya adalah tindak kekerasan dalam rumah tangga, (KDRT), melambungunya angka perceraian, fenomena pergaulan bebas (kohabitasi) dan perkawinan dini.⁴

¹ Badan Pusat Stataistik Kabupaten Cilacap, *Kabupaten Cilacap dalam Angka, Cilacap Regency In Figures*, (Cilacap: BPS Kabupaten Cilacap, 2021), 4.

² Badan Pusat Statistik Kabupaten Cilacap, *Kabupaten Cilacap dalam Angka*,...65.

³ Badan Pusat Statistik Kabupaten Cilacap, *Kabupaten Cilacap dalam Angka*,...67.

⁴ Terkait dengan perkawinan dini, Badan Pusat Statistik Nasional menyampaikan data pada tahun 2018 yaitu terdapat 1 dari 9 anak perempuan di bawah umur yang menikah di Indonesia. Perempuan umur 20-24 tahun yang menikah sebelum berusia 18 tahun di tahun 2018 diperkirakan mencapai sekitar 1.220.900 dan angka ini menempatkan Indonesia pada 10 negara dengan angka absolut perkawinan anak tertinggi di dunia. Analisis data perkawinan anak melihat perempuan umur 20-24 tahun yang menikah sebelum mereka berusia 15 dan 18 tahun dan juga perkawinan anak laki-laki. Sayangnya data untuk anak laki-laki belum dapat menunjukkan tren karena data yang tersedia hanya empat tahun dari tahun 2015 sampai 2018. Lihat Badan Pusat Statistik Nasional Tahun 2020, *Pencegahan Perkawinan Anak Percepatan yang Tidak Bisa Ditunda*, (Jakarta: Badan Pusat Statistik Nasional, 2020), 7.

Problematika pada ketahanan keluarga di Kabupaten Cilacap boleh jadi merupakan potret dari miniatur problem yang ada di Indonesia. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Cilacap harus melakukan gerakan hilirisasi ketahanan yang komprehensif dan kolaboratif berbasis pada pembangunan kualitas sumber daya manusia yang terstruktur rapih dan berkelanjutan. Apabila tidak terpetakan dengan baik, lambat tapi pasti virus problematika sosial tersebut dapat merembes pada ketahanan nasional.⁵

Ketahanan keluarga merupakan kemampuan keluarga untuk menggunakan sumber daya yang dimilikinya dalam mencapai kemandirian dan kesejahteraan semua anggotanya. Kemudian pada jangka panjang pola ketahanan keluarga yang baik dan optimal menjadikan keluarga lebih siap dan kuat dalam menyelesaikan berbagai masalah dan kesulitan hidup yang dihadapinya.⁶

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera menyebutkan bahwa: “Ketahanan keluarga berfungsi sebagai alat untuk mengukur seberapa jauh keluarga telah melaksanakan peranan-peranan, fungsi-fungsi, tugas-tugas, dan tanggung jawabnya dalam mewujudkan kesejahteraan bagi para anggotanya”.⁷

Begitu pentingnya mewujudkan keluarga yang berketahanan untuk menyongsong Indonesia emas tahun 2045, para Legislator di DPR menyuarakan dengan lantang akan pentingnya membawa rancangan Undang-Undang Ketahanan Keluarga sebagai prolegnas prioritas pada periode 2020-2024.

Terdapat dua aspek penting dari rancangan Undang-Undang Ketahanan Keluarga tersebut yaitu: Pertama aspek sosiologis; Kedua aspek psikologis. Aspek sosiologis berkaitan erat dengan mengokohkan ketahanan nasional yang berbasis pada ketahanan keluarga, sedangkan aspek psikologisnya adalah keluarga mampu beradaptasi dengan segala perubahan jaman yang sangat cepat sehingga

⁵ Lutfi Amalia, “Penilaian Ketahanan Keluarga Terhadap Keluarga Generasi Milenial Di Era Globalisasi Sebagai Salah Satu Pondasi Ketahanan Nasional,” Jurnal Kesejahteraan Keluarga dan Pendidikan (JKKP), 2019, Vol. 05, No. 02.

⁶ Mujahidatul Musfiroh, et al, “Analisis Faktor-faktor Ketahanan Keluarga di Kampung KB RW 18 Kelurahan Kadipuro Kota Surakarta”, Placentum Jurnal Ilmiah Kesehatan dan Aplikasinya, 2019, Vol. 07, No. 02.

⁷ Undang-undang No 10 Tahun 1992 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1, Ayat 11.

membutuhkan kematangan berpikir dan bertindak dengan tetap berprinsip kepada menjaga keutuhan keluarga.⁸

Saat ini aktualisasi ketahanan keluarga sebagai formulasi pemahaman terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera dalam prakteknya disinyalir sedang mengalami ujian pada sebagian besar perilaku generasi milenial. Di saat yang sama pada tataran kehidupan sosial, ketahanan keluarga sedang disorot dan menjadi trending topik karena angka perkawinan dini, tindak kekerasan dalam rumah tangga dan angka perceraian yang terus mengalami kenaikan dari tahun ke tahun

Euis Sunarti seorang praktisi perempuan dari Institut Pertanian Bogor menyoroti problematika yang menggerogoti ketahanan keluarga di Indonesia sangatlah kompleks mulai dari tingkat perceraian masih tergolong tinggi yaitu sekitar 1.200 (seribu dua ratus) per hari atau dalam setiap jamnya terjadi 50 (lima puluh) perceraian yang ketok palu. Selain tingginya angka perceraian, tingkat kemiskinan, perempuan sebagai kepala rumah tangga juga mendominasi masalah sosial di Indonesia. Ia menambahkan bahwa Terdapat 70 (tujuh puluh) juta keluarga, 20% (dua puluh persen)-nya adalah Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA), 43% (empat puluh tiga persen) belum sejahtera, 9% (sembilan persen) miskin, 10% (sepuluh persen) lansia.⁹

Senada dengan Euis, Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama R.I Kamaruddin Amin mengatakan bahwa di Indonesia ketahanan keluarga sedang mengalami kondisi yang sedang tidak baik-baik saja bahkan hampir dapat dikatakan akut akibat tren perceraian yang melaju kencang dan terus menaik. Menurutnya antara perkawinan dan perceraian adalah 5-1 (lima

⁸ Muthmainnah, *RUU Ketahanan Keluarga: Modifikasi Hukum Sebagai Upaya Mencapai Tujuan Hukum Islam Dalam Memelihara Keturunan*, Journal of Islamic Law Studies, 2018, Vol. 01 No. 02.

⁹ Atalya Puspa, "Guru Besar IPB: Setiap 1 Jam, Terdapat 50 Kasus Perceraian di Indonesia" *Media Indonesia*, diakses 20 April 2022 pukul 23.00 WIB melalui <https://mediaindonesia.com/humaniora/416363/guru-besar-ipb-setiap-1-jam-terdapat-50-kasus-perceraian-di-indonesia>

berbanding satu). Artinya setiap terjadi lima perkawinan maka akan terjadi satu perceraian.¹⁰

Berdasarkan data Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung, angka perceraian di Indonesia pada keluarga muslim memang terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Tahun 2015 terdapat 394.246 kasus perceraian dengan 281.178 cerai gugat dan 113.068 cerai talak, tahun 2016 terdapat 401.717 kasus perceraian dengan 287.749 cerai gugat dan 113.968 cerai talak, tahun 2017 terdapat 415.510 kasus perceraian dengan 301.573 cerai talak dan 113.937 cerai gugat, tahun 2018 terdapat 444.358 kasus perceraian dengan 325.505 cerai talak dan 118.853 cerai gugat, tahun 2019 terdapat 480.618 kasus perceraian dengan 355.842 cerai gugat dan 124.776 cerai talak, tahun 2020 terdapat 306.688 kasus perceraian dengan 228.240 cerai gugat dan 74.448 cerai talak hingga bulan Agustus.¹¹

Badan Pusat Statistik Nasional tahun 2019 mencatat bahwa terdapat 10 provinsi dengan rasio perceraian tertinggi di Indonesia di mana Jawa Tengah menduduki peringkat pertama dengan perincian sebagai berikut: Jawa Tengah: 88,9%, Jawa Timur: 86,7%, Gorontalo: 84,6%, Kalimantan Timur: 84,3%, Jawa Barat: 74,3%, Sulawesi Selatan: 73,5%, Kalimantan Selatan: 59,3%, Sumatera Barat: 67%, Kalimantan Utara: 65,7%, dan Bengkulu: 65,6%.¹²

Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah menyampaikan data tahun 2018-2020 terkait Kabupaten/Kota di wilayahnya dengan tingkat perceraian tertinggi. Dari data tersebut yang bertengger pada posisi paling atas adalah Kabupaten Cilacap dengan perincian sebagai berikut: Tahun 2018 jumlah perkawinan sebanyak 19.990, sementara jumlah perceraianya sebanyak 6105,

¹⁰ Muhyiddin, "Jumlah Pernikahan dan Perceraian Lima Banding Satu", *Republika*, diakses 19 April 2022 Pukul 22.30 WIB melalui <https://www.republika.co.id/berita/qh1ov3335/jumlah-pernikahan-dan-perceraian-lima-banding-satu>

¹¹ Achmad Nasrudin Yahya, Ed Ambaranie Nadia K. M, "Tekan Angka Perceraian, Kemenag Jalin Sinergitas Penguatan Ketahanan Keluarga" *Kompas*, diakses 19 September 2022, Jam 20.30 WIB dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/13/10294341/tekan-angka-perceraian-kemenag-jalin-sinergitas-penguatan-ketahanan-keluarga>.

¹² Badan Pusat Statistik Nasional Tahun 2019, *10 Provinsi dengan Rasio Perceraian Tertinggi Tahun 2019 Per 10.000 Rumah Tangga*, (Jakarta: Badan Pusat Statistik Nasional 2019), 32.

tahun 2019 jumlah perkawinan sebanyak 19.708 dan jumlah perceraian sebanyak 6480, tahun 2020 jumlah perkawinan sebanyak 16.472 sementara jumlah perceraian sebanyak 7299.¹³

Menurut data dari Panitera Pengadilan Agama kelas 1A Kabupaten Cilacap, pada periode tahun 2018 sampai tahun 2022, angka perceraian di Kabupaten Cilacap diakui memang tinggi walaupun angkanya tidak terus-menerus meningkat (fluktuatif dan tidak stabil), begitupun dengan angka dispensasi kawin di Kabupaten Cilacap terjadi turun naik, kecuali pada tahun 2020 terjadi kenaikan signifikan pada dispensasi kawin yang berada pada angka 776 kasus.¹⁴

Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama (Badilag) Mahkamah Agung Republik Indonesia tahun 2019 mencatat beberapa faktor yang mempengaruhi terjadinya perceraian di Indonesia yaitu: Pertengkaran/Perselisihan dengan angka 152.576; Ekonomi dengan angka 105.266; Meninggalkan Pasangan dengan angka 70.958; KDRT dengan angka 8.453; Dihukum Penjara dengan angka 4.898; Mabuk dengan angka 4.246; Judi dengan angka 2.179; Kawin Paksa dengan angka 1.976; Zina dengan angka 1.896; Poligami dengan angka 1.697; Madat dengan angka 1.189; Murtad dengan angka 800; Cacat fisik dengan angka 432; Lain-lain dengan angka 7.799.¹⁵

Risa Nurhalisa dalam penelitiannya mengatakan bahwa secara umum faktor-faktor penentu terjadinya perceraian dapat dipetakan menjadi empat hal yaitu: Faktor demografis, faktor sosial-ekonomi, faktor budaya, dan faktor pendidikan. Dari keempat faktor di atas yang sangat mendominasi terjadinya perceraian di Indonesia adalah kondisi psikis yang belum mapan sehingga sangat rentan terjadi pertengkaran atau percekocokan yang terus menerus disusul oleh faktor ekonomi dan salah satu pihak meninggalkan pasangannya. Dari kesemua

¹³ Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah 2020, *Kabupaten di Jawa Tengah Dengan Tingkat Perceraian Tertinggi Periode Tahun 2018- 2020*, (Semarang: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah 2020), 41.

¹⁴ Arsip Panitera Pengadilan Agama Kelas 1A Kabupaten Cilacap Periode Tahun 2018-2022.

¹⁵ Badan Peradilan Agama (Badilag) Mahkamah Agung, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Perceraian di Indonesia*, (Jakarta: Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama (Badilag) Mahkamah Agung R.I. Tahun 2019), 19.

faktor terjadinya perceraian tersebut, disadari atau tidak akan berdampak langsung kepada anak-anak dan pasangan suami istri yang bercerai.¹⁶

Di Kabupaten Cilacap, faktor-faktor yang mempengaruhi gagalnya perkawinan periode tahun 2018 sampai 2022 didominasi oleh beberapa faktor dengan perinciannya adalah sebagaimana berikut: Faktor ekonomi tahun 2018 adalah 2.793, tahun 2019 adalah 2.451, tahun 2020 adalah 2.506, tahun 2021 adalah 2.154, tahun 2022 adalah 1.624; Faktor salah satu pihak meninggalkan pasangan tahun 2018 adalah 1.112, tahun 2019 adalah 1.718, tahun 2020 adalah 1.566, tahun 2021 adalah 1492, tahun 2022 adalah 1.271; Faktor pertengkaran dan perselisihan yang terus menerus tahun 2018 adalah 1.513, tahun 2019 adalah 2.373, tahun 2020 adalah 2.043, tahun 2021 adalah 2.449, tahun 2022 adalah 2.449. Dan juga faktor-faktor yang lain.¹⁷

Berdasarkan informasi di atas, semangat merawat perkawinan harus dimulai dari dalam yakni dari pelaku perkawinan itu sendiri. Mereka harus memposisikan perkawinan tidak hanya sebagai prosesi seremonial berupa akad ijab kabul belaka namun juga harus dibarengi dengan ikhtiar dan tawakkal untuk mewujudkan kebahagiaan hidup berkeluarga yang diliputi rasa ketentraman serta kasih sayang dengan cara yang diridhai Allah Swt, sehingga terlahir dari pernikahan yang sah generasi manusia baru yang sehat, saleh dan kompetitif.¹⁸

BANDUNG

¹⁶Risa Nurhalisa, "Tinjauan Literatur: Faktor Penyebab dan Upaya Pencegahan Sistematis terhadap Perceraian", Jurnal Media Gizi Kesehatan Masyarakat, 2021, Vol. 10. No. 01, 157-164.

¹⁷ Arsip Panitera Pengadilan Agama Kelas 1 A Kabupaten Cilacap Tahun 2018-2022

¹⁸ Pada kenyataannya kegagalan perkawinan menjadi fenomenal karena kebanyakan pelakunya lebih menonjolkan sikap membanggakan diri dan budayanya (*the pride in one's home culture*), sehingga pada akhirnya yang nampak dalam perkawinan hanya wah dan megah prosesinya sampai-sampai mengakulturasikan antara syariat dan budaya setempat ibarat kacang lupa kulitnya karena kesakralan perkawinan hanya didapati secara temporal kemudian berujung dengan perceraian. Pengaruh akulturasi antara Islam dan budaya lokal memunculkan adanya konsep keharmonisan dua budaya yakni Islam dan budaya lokal sehingga dapat hidup bergandengan dengan nilai masing-masing, yaitu nilai-nilai agama dan nilai-nilai tradisi yang telah berakulturasi dan bersentuhan secara langsung. Akulturasi merupakan konsep untuk menggambarkan proses panjang bertemunya dua atau lebih tata nilai antara Islam dengan nilai-nilai lokal di mana individu, kelompok dan masyarakat bertempat tinggal dengan budaya yang telah dimilikinya. Jurna Petri Roszi Mutia, *Akulturasi Nilai-Nilai Budaya Lokal dan Keagamaan dan Pengaruhnya Terhadap Perilaku-Perilaku Sosial*, FOKUS: Jurnal Kajian Keislaman dan Kemasyarakatan 2018, Vol. 03, No. 02, 2.

Mengutip pendapat Thahir yang mengatakan bahwa fase gerakan membangun keluarga yang berketahanan harus dimulai dengan dua cara yaitu: Pertama, mempersiapkan perkawinan, pada fase ini setiap calon pengantin (catin) harus berada pada posisi kesehatan yang prima dan kelulusan administrasi di KUA (saat ini mendapatkan sertifikat nikah setelah mengikuti program bimwin); Kedua, merawat perkawinan secara seimbang karena dalam kehidupan perkawinan melekat kepadanya fungsi-fungsi yang harus dijalankan oleh pasangan suami istri yang tidak melulu fungsi reproduksi *an sich*, tetapi juga membentuk fungsi sosial yang interaktif, kompetitif dan berdaya saing baik pada tingkat nasional maupun global.¹⁹

Program Bimwin yang dicanangkan oleh Pemerintah melalui Kemenag selaras dengan program Generasi Berencana yang digulirkan oleh Pemerintah melalui Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) dengan siaran persnya Nomor Rilis/132/B4/BKKBN/XI/2019 mengumumkan bahwa pemerintah mencanangkan program Generasi Berencana (GenRe), yaitu generasi yang unggul sebagai pondasi bagi kehidupan berkeluarga yang berketahanan di Indonesia, selain itu juga mampu berkontribusi positif dalam pergaulan global.²⁰

Secara *de jure* program Bimwin diinisiasi Pemerintah pada tahun 2018 melalui Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama yang mengeluarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan (Bimwin) Pranikah Bagi Calon Pengantin. Sekilas, program tersebut nampak seperti bentuk intervensi

¹⁹ Dalam pandangan Islam dan Negara, perkawinan dibentuk dengan tujuan untuk beribadah dan menenteramkan gejolak jiwa agar terhindar dari perbuatan maksiat, sehingga dapat melahirkan keturunan yang sah untuk bersama-sama mengumpulkan harta dan membentuk peradaban. Lihat Umar Faruq Thahir, “*Konsep Keluarga dalam al-Qur’an: Pendekatan Linguistik dalam Hukum Perkawinan Islam*”. Istidlal: Jurnal Studi Hukum Islam, 2015, Vol. 02 No. 01.

²⁰ Sesuai amanat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia 2 menyatakan bahwa berdirinya negara Indonesia bertujuan sebagai Bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur. Amanat tersebut dapat terwujud apabila ditopang dengan ketahanan keluarga yang kokoh dan berdaya saing serta pengetahuan dan wawasan kebangsaan yang luas, sehingga tidak mudah digoyahkan oleh primordialisme yang diskriminatif yang dapat mengancam persatuan bangsa. Lihat Jimmy Oentoro, *Indonesia Satu, Indonesia Beda, Indonesia Bisa, Membangun Bhineka Tunggal Ika di Bumi Nusantara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2010), 315.

pemerintah yang “mencampuri” wilayah privat warganya. Namun apabila dicermati dengan seksama, program tersebut adalah bentuk mitigasi ketahanan keluarga yang digagas oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas SDM pelaku rumah tangga dengan beberapa keterampilan hidup (*life skill*). Selain itu juga untuk mendapatkan sertifikat nikah sebagai salah satu syarat memenuhi administrasi perkawinan di KUA.

Kolaborasi kedua program GenRe dan Bimwin mempunyai spirit yang sama yaitu mewujudkan terciptanya ketahanan keluarga yang melahirkan generasi bertumbuh baik dan sehat dengan suasana rumah tangga harmonis, penuh rasa cinta dan kasih sayang dengan tujuan utamanya adalah mengokohkan ketahanan keluarga dengan menekan angka perceraian.²¹

Lebih detailnya, program sertifikasi nikah yang digulirkan oleh pemerintah mempunyai empat rencana teknis yaitu: Pertama, pasangan yang hendak menikah wajib mengikuti kelas bimbingan pranikah: Kedua, tata cara bimbingan pranikah beserta persyaratannya dicantumkan di situs resmi pemerintah: Ketiga, kelas bimbingan pranikah berlangsung selama tiga bulan: Keempat, sertifikasi diberikan setelah peserta dinyatakan lulus mengikuti bimbingan perkawinan.²²

Melalui program sertifikasi nikah tersebut, pemerintah berupaya untuk mengedukasi kesehatan reproduksi, menekan angka stunting dan pendampingan psikologis bagi pasangan perkawinan yang hendak menikah. Selain itu program tersebut juga mendorong bagi terciptanya generasi baru yang mempunyai kapabilitas, dedikasi dan berdaya saing pada tingkat nasional maupun global dengan integritas tinggi yang dibangun dengan pondasi keyakinan dan kejujuran untuk mencetak pribadi-pribadi yang berkualitas.²³

²¹ Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), diakses 12 November 2021 pukul 23.00 WIB melalui <https://www.bkkbn.go.id/detailpost/kepala-bkkbn-sertifikasi-pra-nikah-bisa-menjadi-pintu-masuk-yang-efektif-wujudkan-keluarga-berkualitas>.

²² Dirjen Informasi dan Komunikasi Publik Kementerian Informasi dan Informatika, *Cegah Perkawinan Anak*, (Jakarta: Dirjen Informasi dan Komunikasi Publik Kementerian Informasi dan Informatika, 2020), 21.

²³ Jhon Eddi Dharmasoeka, *From Nobody to Somebody 33 Kredo Untuk Meraih Kecemerlangan Hidup*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2017), 3.

Walaupun program sertifikasi nikah menimbulkan pro kontra, niat baik pemerintah menyukseskan program ini perlu diapresiasi namun dengan catatan diantaranya yaitu: Dilaksanakan secara sistemik dan terstruktur sehingga efektif diberlakukan di Indonesia; Tidak sebatas sebagai proyek pencitraan atau proyek sapi perah yang dikerjakan setengah hati sehingga bukan menjadi penerang dan solusi malah justru menjadi bumerang karena menghambur-hamburkan anggaran.²⁴

Wakil komisi VII DPR RI Marwan Dasopang salah satu anggota legislatif yang mengkritisi program sertifikasi nikah tersebut karena dianggapnya sebagai bentuk campur tangan pemerintah yang terlalu jauh memasuki wilayah privat masyarakatnya. Dalam pandangannya program tersebut bisa saja baik karena dapat menekan angka perceraian, namun di sisi lain dikhawatirkan akan meningkatkan pula pergaulan bebas pra nikah yang dilakukan oleh calon pengantin yang tidak lulus dalam menjalani program sertifikasi nikah.²⁵

Pemerintah Kabupaten Cilacap sendiri dengan dimotori oleh Kasi Bimas Islam Kemenag Kabupaten Cilacap telah melaksanakan program Bimwin sejak tahun 2018 namun kegiatan tersebut pada tahun 2020 dan 2021 sempat terkendala oleh pandemi covid 19 yang mempengaruhi kegiatan tersebut harus ditunda, atau dilaksanakan secara daring. Baru kemudian dilaksanakan kembali secara luring pada bulan mei dan Juli tahun 2022

Dengan mempertimbangkan menurunnya kualitas ketahanan keluarga pada generasi milenial terutama angka perceraian yang bercokol paling tinggi di Jawa Tengah, Pemerintah Kabupaten Cilacap memasukkan program Bimwin ke dalam Prioritas Pembangunan Daerah jangka panjang untuk menciptakan mantapnya masyarakat yang senantiasa aktif dalam setiap kegiatan pembangunan baik fisik

²⁴ Djumriah Lina Johan, *Menakar Substansi Sertifikasi Nikah*, Jurnal Islam. Com, Edisi 23 April 2020

²⁵ Vina Fadhotul Mukaromah, Ed, Sari Hardiyanto, "Pro Kontra Wacana Sertifikasi Pernikahan.", *Kompas*, diakses 12 Januari 2020 Pukul 21.30 WIB melalui <https://www.kompas.com/tren/read/2019/11/17/180509765/pro-kontra-wacana-sertifikasi-pernikahan?page=all>.

maupun non fisik sehingga mampu melaksanakan pembangunan di berbagai sektor secara mandiri dan seimbang.²⁶

Bagi semua muslim, usaha menggapai titik pertemuan pergaulan antara laki-laki dan perempuan harus diikat dengan tali perkawinan menurut syari'at Islam karena syari'at Islam merupakan jalan menuju kehidupan perkawinan yang bahagia (*sakinah*). Selain sebagai jalan, syari'at Islam juga menjadi peta panduan ketika bangunan kehidupan perkawinan mulai retak dan memudar sehingga memerlukan perawatan.²⁷

Bagi pemerintah Indonesia, suscatin, kursus pra nikah ataupun bimwin menjadi pertimbangan untuk dijadikan program prioritas mengingat perkawinan yang tidak direncanakan menghadirkan budaya kohabitasi yang berakibat kepada terjadinya kehamilan yang tidak diinginkan, perkawinan dini, perbuatan aborsi, infeksi menular seksual dan HIV/AIDS. Selain untuk merencanakan tahapan-tahapan perkawinan sebagai upaya menuju kehidupan rumah tangga yang berkualitas, program suscatin juga dirancang untuk menekan angka perceraian yang kondisinya terus meroket di Indonesia dari tahun ke tahun sehingga pelan tapi pasti dapat menggerogoti ketahanan Nasional.²⁸

Kekokohan dan ketahanan perkawinan dianggap sebagai pilar penyongsong Indonesia emas tahun 2045. Sebegitu pentingnya mewujudkan ketahanan dan kekokohan perkawinan, pemerintah dalam hal ini Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama mengeluarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah Bagi Calon Pengantin yang menysasar generasi milenial usia nikah.

²⁶ Pemerintah Kabupaten Cilacap “Visi Misi Pimpinan Daerah”, diakses 12 Agustus 2022 Pukul 21.45 WIB melalui <https://cilacapkab.go.id/v3/visi-misi/>

²⁷ Bagi orang-orang yang beriman, syari'at Islam adalah sumber solusi atas berbagai persoalan manusia yang mendambakan kebaikan dan kebahagiaan hidup karena panduannya yang paling lengkap dan fleksibel di semua jaman dan tempat. Lihat Thohir Luth, *Syariat Islam Menjawab Persoalan Ummat Sebuah Konfigurasi Tanya Jawab Seputar Fiqih Realitas di Indonesia*, (Malang: Unifersitas Brawijaya Press, 2014), 35.

²⁸Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), *Mencegah Pernikahan Anak Melalui Program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPk)*, (Banjarasin: BKKBN, 2018), 3.

Namun demikian, yang menjadi pertanyaan adalah apakah program tersebut sudah optimal dalam menciptakan ketahanan perkawinan yang sakinah dan membentengi problematika keluarga terutama dapat menurunkan laju perceraian di Kabupaten Cilacap sehingga dapat tercipta ketahanan perkawinan?

Peneliti menganggap terdapat masalah dalam program Bimwin di Kabupaten Cilacap yang perlu digali, dikembangkan, dikritisi kemudian dicarikan solusinya. Diantara masalah tersebut yang patut dianggap celah bagi penelitian ini adalah dimulai dari alur pelaksanaan bimwin apakah sudah efektif dan sesuai dengan yang diharapkan. Kemudian hal yang juga menjadi fokus pada penelitian ini adalah kontribusi BP4 dalam kegiatan tersebut, dilanjutkan dengan pandangan hukum Islam dan kritik hukum Islam terhadap Bimwin itu sendiri.

Dari uraian tersebut di atas, Peneliti tertarik untuk meneliti tentang implementasi Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah Bagi Calon Pengantin yang menyangkut generasi milenial di Kabupaten Cilacap dalam ikut serta membangun keluarga sakinah di kalangan generasi milenial. Alasan peneliti melakukan penelitian di Kabupaten Cilacap karena wilayah tersebut jumlah kasus perceraianya selama beberapa tahun terakhir terbanyak di Jawa Tengah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian di atas, terdapat masalah yang teridentifikasi sehingga Peneliti menemukan beberapa rumusan masalah yang akan diurai ke dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagaimana berikut yaitu:

1. Bagaimana implementasi Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah Bagi Calon Pengantin Generasi Milenial di Kabupaten Cilacap?

2. Bagaimana kinerja fasilitator dalam mengimplementasikan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin Generasi Milenial di Kabupaten Cilacap?
3. Bagaimana bimbingan dan konseling perkawinan generasi milenial menurut hukum Islam?
4. Bagaimana kritik hukum Islam terhadap implementasi Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin Generasi Milenial di Kabupaten Cilacap?

Adapun rumusan masalah sebagaimana pada poin ke 1 dan ke 2 di atas, ditujukan untuk fenomena yang terjadi di Kabupaten Cilacap Provinsi Jawa Tengah yang dibatasi penelitiannya yaitu dimulai dari tahun 2018 sampai dengan 2022

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis hal-hal sebagaimana berikut yaitu:

1. Untuk menganalisis implementasi Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin Generasi Milenial di Kabupaten Cilacap
2. Untuk menganalisis kinerja fasilitator dalam mengimplementasikan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin Generasi Milenial di Kabupaten Cilacap
3. Untuk menganalisis bimbingan dan konseling perkawinan generasi milenial menurut hukum Islam
4. Untuk menganalisis kritik hukum Islam terhadap implementasi Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin Generasi Milenial di Kabupaten Cilacap

D. Manfaat Hasil Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat berguna dan bermanfaat bagi kehidupan pribadi penulis dan masyarakat pada umumnya baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat-manfaat teoritis itu adalah:

- a. Mendapatkan data yang benar dan kredibel mengenai implikasi konseling perkawinan bagi kehidupan rumah tangga generasi milenial di Kabupaten Cilacap.
- b. Memberikan kontribusi bagi para *stakeholder* untuk membantu mengkampanyekan program konseling perkawinan bagi generasi milenial yang akan membangun kehidupan berumah tangga di Kabupaten Cilacap khususnya dan Indonesia pada umumnya
- c. Untuk memenuhi salah satu persyaratan kelulusan pada Program Studi Pascasarjana S3 Hukum Islam UIN SGD Bandung.

2. Manfaat Praktis.

Selain manfaat-manfaat yang sifatnya teoritis di atas, penelitian ini juga diharapkan bermanfaat secara praktis yakni kemanfaatan sebagaimana berikut:

- a. Bagi Peneliti, dapat menambah khasanah keilmuan dan latihan dalam penulisan karya ilmiah pada bidang Hukum Islam
- b. Bagi pengembangan keilmuan, khususnya Ilmu Hukum Islam, dapat dijadikan sebagai bahan acuan yang konstruktif untuk dikembangkan dan disempurnakan.
- c. Bagi kepastakaan, diharapkan penelitian ini dapat menambah khasanah kepastakaan khususnya di Program Pascasarjana jurusan Ahwal al-Syakhsiyah UIN SGD Bandung

E. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini mengkritisi implementasi Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin Generasi Milenial di Kabupaten Cilacap. Selain itu juga mencoba mencari tahu bagaimana hubungan program Bimwin dengan program Generasi Berencana (GenRe) dalam

keikutsertaannya membentuk generasi milenial yang merencanakan tahapan-tahapan pendidikannya sampai pada titik perkawinan yang kokoh dan meminimalisir mulculnya problematika perkawinan

Melihat dan menimbang akan problematika perkawinan yang dapat menggerus ketahanan nasional dan dikhawatirkan akan menjadi benalu dalam menyambut bonus demografi menuju Indonesia emas tahun 2045, maka merupakan hal yang sangat wajar apabila pemerintah masuk dan berbuat sesuatu untuk mencampuri urusan perkawinan warganya. Campur tangan pemerintah tersebut diwujudkan pada program bimwin yang tujuan utamanya adalah untuk merawat perkawinan, menekan dan melakukan pembebasan atas tingginya angka perceraian di Indonesia.

Menurut Peneliti Bimwin adalah pembelajaran panjang (*long life education*) yang tidak dibatasi oleh ruang dan waktu. Bimwin adalah panduan pra perkawinan agar kembali kepada cita-cita rumah tangga yang sakinah, mawaddah dan warahmah yang mampu bertahan dari hal-hal yang menjadi pemicu perceraian. Disadari atau tidak, perceraian dapat menjadi sumber masalah yang menghambat kualitas pertumbuhan generasi sebuah bangsa sehingga berbanding terbalik dengan nilai-nilai religi yang mendasar.

Pada level Nasional, Pemerintah perlu menghadikan program bimwin pada generasi milenial sebagai bentuk campur tangan untuk mewujudkan program Generasi Berencana (GenRe) demi menciptakan pondasi yang kokoh bagi kehidupan berkeluarga berkualitas, sejahtera, damai dan berdaya saing dalam kancah nasional maupun global dengan menerbitkan sertifikasi nikah bagi calon pengantin. Program bimwin tertuang dalam Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah Bagi Calon Pengantin

Pada level lokal, Pemerintah Kabupaten Cilacap memandang bahwa mengimplementasikan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah Bagi Calon Pengantin generasi milenial di Kabupaten Cilacap adalah kebijakan yang mengandung kemaslahatan dalam jangka panjang.

Oleh karena itu untuk mewujudkan program tersebut Pemerintah Kabupaten Cilacap menggandeng BP4 yang dulunya sebagai konselor perkawinan semi resmi yang melekat di tiap-tiap KUA di Kabupaten Cilacap

Mengingat perceraian menimbulkan banyak efek negatif dari pada positifnya, maka implementasi Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah Bagi Calon Pengantin generasi milenial di Kabupaten Cilacap harus dilakukan secara masif dan berkala. Artinya program tersebut harus mampu mengakomodir kebutuhan bagi pasangan perkawinan baik pra maupun pasca perkawinan.

Untuk mengetahui jawaban atas rumusan masalah pada penelitian tersebut, maka diterapkan beberapa teori yang relevan yaitu teori hukum Islam dan kritik hukum Islam sebagai teori utama (*grand theory*), teori manajemen kinerja sebagai teori menengah (*middle theory*) dan teori implementasi kebijakan publik sebagai teori aplikasi (*application theory*)

1. *Grand Theory*, Teori Utama: Teori Hukum Islam dan Kritik Hukum Islam

a. Pengertian Hukum Islam

Menurut ulama ushul, hukum Islam adalah doktrin yang bersumber dari nass (al-Quran dan al-Hadits) yang mengatur hal-ikhwal perilaku *mukallifin* (orang-orang yang telah terbebani hukum) baik sebagai perintah, ketetapan atau pilihan. Sedangkan menurut ulama fikih, hukum Islam adalah ketetapan yang dikehendaki oleh nass tersebut berupa perbuatan wajib, sunnah, mubah, makruh dan haram.²⁹

Menurut Al-Qurtubi menyebut hukum Islam dengan syari'at Islam yang berarti segala hukum yang berkaitan dengan perbuatan atau perilaku yang

²⁹ Barzah Latupono, dkk, *Buku Ajar Hukum Islam Edisi Revisi*, (Yogyakarta: Deepulish edisi revisi, 2020), 6.

ditetapkan oleh Allah Swt bagi hamba-hamba-Nya demi meraih kemaslahatan kehidupan di dunia dan di akherat.³⁰

Bustanul Arifin berpendapat bahwa hukum Islam adalah istilah yang dipakai untuk mengartikan kata syari'at dan fikih.³¹ atau terjemahan dari *islamic law* dalam literatur Barat. Pengalihbahasaan tersebut dipengaruhi oleh ciri khas keindonesiaan yang mengadopsi istilah-istilah asing ke dalam istilah bahasa Indonesia sehingga menyamakan istilah syari'at dan fikih, atau *islamis law* dengan hukum Islam. Namun demikian berakibat pada interpretasi yang kacau bahkan menimbulkan gagal paham di tengah masyarakat awam.³²

Menurut A.H Ridwan, hukum Islam dalam pemahaman klasik dimaknai sebagai seperangkat peraturan yang berdasar kepada wahyu Allah Swt dan Sunnah Rasulullah Saw yang berlaku dan mengikat setiap manusia muslim yang mukallaf (sudah terkena hukum-hukum taklif). Singkatnya, hukum Islam adalah hukum yang berasal dari ajaran Islam.³³

Senada dengan pengertian di atas, Marzuki mengartikan hukum Islam sebagai seperangkat aturan atau norma yang bersumber dari Allah Swt dan Nabi Muhammad Saw. untuk mengatur tingkah laku manusia di tengah-tengah masyarakatnya. Dengan istilah lain, hukum Islam adalah hukum yang bersumber dari ajaran Islam dan diperuntukkan bagi orang Islam.³⁴

³⁰ Abu Abdillah Al-Qurtubi, *Tafsir al-Qurtubi*, (Kairo: Dar al-Sya'bi 1372 H), Cet I, Jilid 16, 163.

³¹ Amrullah Ahmad, dkk, *Prospek Hukum Islam dalam Rangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia*, (Jakarta: PP IKAHA, 1994), 61.

³² Meskipun syari'at dapat diartikan secara sempit dengan hukum, sebenarnya syari'at tidaklah sepenuhnya identik dengan pengertian hukum, hukum dapat dipahami sebagai ketentuan-ketentuan yang bersumber dari nash Al-Qur'an dan Sunnah. Dengan demikian hukum itu adalah bagian dari syari'at, tetapi tidak dapat dipersamakan antara syari'at dan hukum. Perbedaan keduanya adalah jelas disebabkan karena syari'at itu berasal dari Allah dan Rasul-Nya sebagai pembangun, sedangkan hukum yang tidak lain dari kandungan syari'at itu sendiri diketahui oleh para mujtahid setelah sedikit banyak menggunakan nalar pikirannya. Dengan demikian jika orang mencari sumber syari'at tentu saja tidak menemukan selain dari Allah dan Rasul-Nya, sedangkan menyangkut hukum, nalar dan ijtihad sudah merupakan salah satu sumbernya, meskipun menurut sebahagian orang hanya dalam kapasitas metode atau manhaj. Lihat Azman, *Penerapan Syari'at Islam di Indonesia Perspektif Hizbut Tahrir Indonesia dan Majelis Mujahidin Indonesia* (Makassar: Alauddin University Press, 2013), 125.

³³ Ahmad Hasan Ridwan, *Implikasi Hermeneutika dalam Reinterpretasi Teks-teks Hukum Islam.*, Jurnal aL-Adalah, 2016, Vol. XIII, No. 01, 95.

³⁴ Marzuki, *Pengantar Studi Hukum Islam, Prinsip Dasar Memahami Berbagai Konsep dan Permasalahan Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2017), 13.

Dengan pengertian di atas, hukum Islam disebut juga dengan syari'at Islam yaitu sistem atau kaidah-kaidah yang didasarkan pada Nass berupa wahyu Allah Swt (al-Quran) dan Sunnah Rasulullah Saw (al-Hadits) yang berkaitan dengan perbuatan mukallaf (orang yang sudah dapat dibebani kewajiban) yang diyakini dan bersifat mengikat.³⁵

Walhasil, hukum Islam adalah hukum yang diciptakan dan diturunkan oleh Allah Swt yang Maha Sempurna kepada manusia sebagai pedoman, prinsip hidup dan panduan menuju keselamatan dunia dan akhirat. Oleh karena itu hukum Islam bersifat universal dan final yang dapat ditransformasikan dan diintegrasikan kedalam hukum apapun termasuk hukum Nasional di Indonesia,³⁶ sementara hukum yang dibuat oleh manusia bersifat lokal dan temporal yang lekang oleh jaman dan generasi. Demi menebarkan kemaslahatan di muka bumi, manusia dalam membuat sebuah hukum harus bersandar kepada Allah Swt dan untuk mengagungkan Allah Swt.³⁷

b. Ruang Lingkup Hukum Islam

Syariat dalam arti hukum Islam mempunyai ruang lingkup ataupun sub bab sebagai sebuah diskursus ilmu hukum. Kemudian yang menjadi ciri khas yang melekat pada hukum Islam maka ia tidak seperti hukum barat yang mengkotak-kotakkan antara hukum privat dan hukum publik, yang dalam hukum Islam istilah privat dan publik menyatu, artinya dalam hukum privat telah mencakup hukum publik begitupun sebaliknya.³⁸

Ruang lingkup hukum Islam dalam arti fikih meliputi: ibadah dan muamalah. Ibadah mencakup hubungan antara manusia dengan Tuhannya. Sedangkan muamalah dalam pengertian yang sangat luas terkait dengan hubungan antara manusia dengan sesamanya. Dalam konteks ini, muamalah mencakup

³⁵ Eva Iryani, *Hukum Islam, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi, 2017, Vol.17 No.02.

³⁶ Nurrohman, *Syari'at Islam dan Hukum Nasional: Problematika Transformasi dan Integrasi Hukum Islam ke dalam Hukum Nasional*, Jurnal Tajdid, 2019, Vol. 26, No. 02.

³⁷ Hamid Ibn Abdillah Al-Hamdi, *Al-mājalīs al-'Alāmiyyah Limuhimmāt al-Masā'il al-I'tiqādiyyah wa al-Fiqhiyyah*, (Madinah: An-Nasyir al-Mutamayyin, t.th) 5.

³⁸ M. Rasyidi, *Keutamaan Hukum Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1971), 25.

beberapa bidang, di antaranya: *Munakahat*, *wiratsah*, *mu'amalah*, *jinayah* atau *uqubah*, *khilafah*, *siyar*, dan *mukhasamah*³⁹

Apabila Hukum Islam disistematisasikan seperti dalam tata hukum positif di Indonesia, maka akan terbagi menjadi dua ruang lingkup yaitu hukum perdata dan hukum publik. Adapun perinciannya sebagaimana berikut:⁴⁰

- 1) Hukum Perdata Islam meliputi beberapa ruang diantaranya adalah: a). *Munâkahât*, hukum ini mengatur segala bidang terkait dengan perkawinan dan perceraian beserta segala implikasinya; b). *Wirâtsat* atau *farâidh*, hukum ini mengatur segala bidang yang berkaitan dengan hal ikhwal waris dalam Islam meliputi: pewaris, ahli waris, harta peninggalan, serta pembagian warisan; c). *Mu'âmalah*, hukum ini dilihat dari sudut pandang mikro (khusus) mengatur pola hubungan antara sesama manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya seperti jual beli, sewa-menyewa, pinjam-meminjam, berserikat, berkumpul mengadakan kontrak kerja dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah kebendaan dan hak-hak atas benda
- 2) Hukum Publik, hukum publik dalam Islam mengatur tentang hubungan rakyat dengan pemerintah dalam bingkai negara dengan spirit kemaslahatan bagi semua warga negara. Adapun ruang lingkup hukum publik diantaranya adalah: a). *Jināyah*, atau disebut juga dengan istilah hukum pidana Islam. Hukum ini mengatur tentang tindakan atau perbuatan manusia yang melanggar hukum dan diancam dengan hukuman. Ruang lingkup jinayah ada tiga yaitu: qishash, hudud dan ta'zir; b). *Al-Ahkām al-Shulthāniyyah*, disebut juga dengan hukum tata negara. Hukum ini membahas tentang hal-ikhwal hubungan antara kepala negara/pemerintahan, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah hak pemerintah pusat dan daerah, sentralisasi dan desentralisasi tentang pajak, dan lain-lain; c). *Siyār*, hukum ini mengatur politik luar negeri yang mencakup tentang perang dan damai, serta diplomasi-diplomasi luar negeri; d). *Mukhāsamat*, hukum ini mengatur persoalan kehakiman, peradilan, dan hukum acara.

Menurut Rofiq, ruang lingkup hukum Islam terbagi menjadi beberapa ruang yaitu:⁴¹

- 1) Hukum Kekeluargaan (*al-ahwal al-syakhshiyah*) yang terdiri dari; hukum perkawinan (*fiqh munakahat*), hukum waris (*mawarits*), wakaf, hibah, dan shadaqah;

³⁹ M.Rasyidi, *Keutamaan Hukum Islam*,....25.

⁴⁰ A. Rahmat Rosyadi, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006), 52.

⁴¹ Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015). edisi revisi, cet-2, 6.

- 2) Hukum Sipil (*al-ahkam al-madaniyah/civils*);
- 3) Hukum Pidana (*al-ahkam al-jinaiyah*);
- 4) Hukum Acara (*al-ahkam al-murafa'at*);
- 5) Hukum Ketatanegaraan (*al-ahkam al-dusturiyah*);
- 6) Hukum Internasional (*al-ahkam al-dualiyah*), dan
- 7) Hukum Ekonomi (*al-ahkam al-iqtishadiyah wa al-maliyah*)

c. Tujuan-tujuan Hukum Islam (*Maqāshid al-Syarī'ah*)

Ahmad al-Raisuni mengatakan bahwa *maqāshid al-syarī'ah* adalah maksud atau tujuan-tujuan disyari'atkannya hukum dalam Islam, hal ini mengindikasikan bahwa *maqāshid al-syarī'ah* berkelindan atau berhubungan erat dengan perkara-perkara yang sudah jelas sebagai dasar dibentuknya hukum (*'illat*) dan *hikmah*.⁴²

Wahbah al-Zuhaili mengungkapkan bahwa *maqāshid al-syarī'ah* adalah nilai-nilai dan sasaran *syara'* yang tersirat dalam segenap atau sebagian terbesar dari hukum-hukumnya. Nilai-nilai dan sasaran-sasaran itu dipandang sebagai tujuan dan rahasia *syarī'ah* yang ditetapkan oleh *al-Syāri'* (pembuat syari'at yaitu Allah dan Nabi Muhammad) dalam setiap ketentuan hukum.⁴³

Sementara al-Syathibi berpendapat bahwa beban-beban *syarī'ah* kembali pada penjagaan tujuan-tujuannya pada makhluk. Tujuan-tujuan ini tidak lepas dari tiga macam yaitu: *dlarūriyyāt*, *hājiyyāt* dan *tahsīniyyāt*. Dengan demikian harus diyakini bahwa dalam setiap ketentuan hukum yang telah ditentukan oleh *al-Syāri'* pasti mempunyai tujuan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat.⁴⁴

Walhasil, hukum Islam dibuat tentu dengan tujuan memuliakan manusia dengan mewujudkan kebaikan dan kemaslahatan dalam kehidupan di dunia sampai akherat dengan mencukupkan kebutuhan-kebutuhannya yang mendasar atau primer (*dharūriyyah*), kebutuhan sekunder (*hājiyyah*) serta kebutuhan pelengkap atau tersier (*tahsīniyyat*).⁴⁵

⁴²Ahmad al-Raisuni, *Nazāriyyāt al-Maqāshid 'Inda al-Syaṭibi*, (Rabat: Dār al-Amân, 1991), 67.

⁴³ Wahbah al-Zuhaili, *Uṣūl al-Fiqh al-Islāmi*, (Damaskus: Dār al-Fikri, 1986), cet. Ke-II, 225.

⁴⁴ Abu Ishaq Ibrahim Al-Syāthibî, *Al-Muawāfaqāt Fi Uṣūl al-Syarī'ah*, (Beirut: Dār al-Kutub al-Ilmiyah, 2003), Juz II, 3.

⁴⁵ A. Rahmat Rosyadi, *Formalisasi Syariat Islam*,....46.

Kemudian, dalam rangka mewujudkan kemaslahatan kehidupan manusia, para pakar hukum Islam mengelompokkan tujuan-tujuan dari hukum Islam sebagaimana berikut:⁴⁶

1) *Dharūriyyat (Primer)*

Sifat kebutuhan yang melekat pada *dharūriyyah* (primer) ini bagi manusia adalah sangat menentukan bagi keberlangsungan kehidupannya. Oleh karena itu setiap manusia berhak untuk mendapatkan keterjaminan daripada kebutuhan tersebut. Terdapat lima kebutuhan primer bagi manusia yaitu: *hifdz al-din* (memelihara agama), *hifdz al-nafs* (memelihara jiwa), *hifdz al-'aql* (memelihara akal), *hifdz al-nasl* (memelihara keturunan), dan *hifdz al-mâl* (memelihara hak milik/harta). Semua kebutuhan primer tersebut apabila tidak terpenuhi maka akan menimbulkan instabilitas pada kondisi sosial kemasyarakatan.

2) *Hajiyyat (Sekunder)*

Sifat kebutuhan yang melekat pada *hajiyyat* (sekunder) ini bagi manusia merupakan pelengkap atau diistilahkan sebagai penunjang dari kebutuhan dharuriyyat (sekunder) yang apabila manusia tidak dapat memenuhinya maka eksistensi kehidupannya masih tetap terjaga. Dalam konteks kekinian dimana tiap-tiap keluarga mendapat julukan “keluarga layar sentuh”, hadirnya gadget sangat penting untuk menunjang segala aktifitas manusia modern, namun apabila manusia tidak memilikinya maka entitasnya masih tetap bisa mempertahankan kehidupannya.

3) *Tahsīniyyat (Tersier)*

Sifat kebutuhan yang melekat pada *tahsīniyyat* (tersier) ini bagi manusia adalah sebagai pengatur yang diimplementasikan ke dalam kebijakan-kebijakan agar terjadi ketertiban yang lebih baik di tengah-tengah masyarakat. Walaupun kecukupan kebutuhan tahsiniyyat (tersier) tidak berdampak pada kondisi instabilitas sosial, akan tetapi peraturan atau kebijakan perlu dihadirkan agar menimbulkan karakter saling mengasihi dan mengayomi diantara sesama manusia.

Juhaya S. Praja mengemukakan beberapa prinsip mendasar tentang maksud pembentukan hukum Islam diantaranya yaitu:⁴⁷

- 1) ke-Tauhid-an. Prinsip ini menyatakan bahwa semua manusia ada di bawah suatu ketetapan yang sama, yaitu, ketetapan tauhid yang ditetapkan dalam kalimat *lā ilāha illa Allāh* (Tiada Tuhan selain

⁴⁶ Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), 19.

⁴⁷ Juhaya S, Praja, *Filsafat Hukum Islam*, (Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM Universitas Islam Bandung, 1995), 6.

Allah). Berdasarkan prinsip tauhid ini, pelaksanaan hukum Islam merupakan penghambaan manusia kepada Allah Swt

- 2) Keadilan (*Al-'Adl*). Keadilan yang harus ditegakkan mencakup keadilan terhadap diri sendiri, pribadi, keadilan hukum, keadilan sosial, dan keadilan dunia. Keadilan hukum wajib ditegakkan, hukum diterapkan kepada semua orang atas dasar kesamaan; tidak dibedakan antara orang kaya dan orang miskin, antara kulit berwarna dan kulit putih, antara penguasa dan rakyat, antara status sosial tinggi dan rendah, antara ningrat dan jelata. walhasil semua manusia diperlakukan sama di hadapan hukum.⁴⁸
- 3) Amar Makruf Nahi Munkar, maksudnya adalah hukum Islam harus digerakkan untuk merekayasa umat manusia menuju tujuan yang baik, benar, dan diridhai oleh Allah Swt berdasarkan kepada kebaikan-kebaikan (*ma'ruf*) dan membersihkannya dari hal-hal yang maksiat dan kejahatan (munkar)
- 4) Kebebasan atau Kemerdekaan, hukum Islam menjamin kebebasan bagi setiap penganutnya baik kebebasan individu maupun kolektif; kebebasan berpikir, kebebasan berserikat, kebebasan menyampaikan pendapat, kebebasan beragama, kebebasan berpolitik, dan lain sebagainya dengan syarat semua harus bertanggungjawab sesuai koridor hukum, tidaklah bebas nilai, liberal dan sekuler.⁴⁹
- 5) Persamaan atau *Egaliter (al-Musāwah)*. Hukum Islam memandang bahwa semua manusia adalah mulia. Kemuliaan manusia diukur dengan taqwanya dihadapan Allah swt bukan karena jabatan, rupa, ras dan warna kulitnya yang kesemuanya berhak mendapat perlakuan yang sama berdasarkan prinsip persamaan *egaliter*
- 6) Tolong-Menolong (*Al-Ta'āwun*). Sikap saling tolong-menolong ini merupakan salah satu prinsip di dalam Hukum Islam yang diarahkan

⁴⁸ Azhar Basyir, *Pokok-pokok Persoalan Filsafat Hukum Islam*, (Yogyakarta: UII Press, 2000), 48.

⁴⁹ Asnawi, *Filsafat Hukum Islam*, (Yogyakarta: Teras, 2009), 50.

kepada upaya meningkatkan kebaikan berdasarkan prinsip ketakwaan dan kemaslahatan bersama

Menurut Fathurrahman Djamil, terdapat lima hal mendasar yang dijadikan prinsip dalam pembentukan hukum Islam, yaitu: Meniadakan kepicikan dan tidak memberatkan; Menyedikitkan beban; Ditetapkan secara bertahap; Memperhatikan kemaslahatan manusia; Mewujudkan keadilan yang merata.⁵⁰

Menurut Muhammad Yusuf Musa, mengemukakan terdapat tiga prinsip dasar dalam menerapkan hukum Islam, yaitu: Tidak mempersulit dan memberatkan; Memperhatikan kesejahteraan manusia secara keseluruhan; dan Mewujudkan keadilan manusia secara menyeluruh.⁵¹

d. Kritik Hukum Islam

Salah satu pakar yang memelopori gerakan dekonstruksi terhadap kritik hukum Islam adalah Fazlur Rahman. Terobosan yang ditawarkan oleh Fazlur Rahman adalah dengan pendekatan *tabtīq* yaitu semacam ijtihad untuk melakukan istinbat hukum yang dibarengi dengan metode menerapkannya. Hadirnya konsep *tabtīq* yang digagas oleh Fazlur Rahman adalah sebagai kritik terhadap hukum Islam yang selama ini dianggap statis dan mengalami kebuntuan merespon perkembangan zaman.⁵²

Terdapat beberapa fan ilmu keislaman yang dikritisi Rahman, diantaranya adalah:

1) Metode Kritik Sejarah (*The Critical History Method*)

Metode kritik sejarah, adalah sebagai *counter attack* (serangan balik) terhadap beberapa hasil karya orientalis tentang sejarah Islam yang perlu diluruskan. Sebagai pemikir muslim, Rahman sangat menyayangkan akan minimnya tesis atau tulisan-tulisan sejarah keislaman yang dihasilkan oleh cendekiawan muslim sehingga perlu adanya provokasi pemikiran agar sarjana-sarjana muslim sebanyak mungkin menulis tentang sejarah keislaman sebagai

⁵⁰ Fathurrahman Djamil, *Filsafat Hukum Islam*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu 1997), 75.

⁵¹ Muhammad Yusuf Musa, *Pengantar Studi Fikih Islam*; Penj Muhammad Misbah, (Jakarta : Al-Kautsar, 2014), 190.

⁵² Abdul Hamid dan Yaya, *Pemikiran Modern dalam Islam*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010), Cet 1, 180.

rujukan dan pembandingan terhadap karya-karya orientalis barat yang dianggap menyesatkan bagi generasi Islam kedepan.⁵³

2) Metode Penafsiran Sistematis (*The Systematic Interpretation Method*)

Metode tersebut di atas merupakan penyempurnaan atas metode kritik sejarah. Lebih rinci lagi bahwa metode ini terdiri atas tiga tingkatan yaitu: Pendekatan historis, digunakan untuk menggali al-Quran bersama dengan irisan-irisan tafsirnya berkaitan dengan nasab, kasab dan sirrah nabawiyah di dalam al-Qur'an, setelah itu pendekatan selanjutnya adalah dengan cara memahami tentang legalitas ayat-ayat al-Qur'an beserta sasaran yang dituju, kemudian pendekatan yang terakhir adalah menggali makna terkait dengan latar belakang sosiologisnya.⁵⁴

3) Metode Gerakan Ganda (*Double Movement Method*)

Rahman memaknai *a double movement* dengan terma "*from the present situation to the Qur'anic times, then back to the present*" (suatu gerakan ganda, gerakan dari situasi sekarang ke masa al-Qur'an diturunkan, kemudian gerakan kembali ke masa sekarang).⁵⁵

Setidaknya terdapat dua benang merah dari metode di atas yaitu: 1). Al-Qur'an merupakan gerbong yang mengangkut *social problems* (masalah-masalah sosial) menuju tujuan pemecahan dan al-Qur'an senyatanya adalah *problem solving* bagi masalah sosial. 2). Gerakan reinterpretasi al-Qur'an kemudian mengaplikasikannya pada konteks kekinian.⁵⁶

Abdullah Ahmed Al-Naim adalah cendekiawan muslim lainnya yang secara intens sepaham untuk gerakan dekonstruksi hukum Islam. Gerakan dekonstruksionisme sangat pantas disematkan kepada al-Naim karena ia yang menggaungkan reaktualisasi hukum Islam baik secara metodologi maupun secara substansi bagi permasalahan-permasalahan sosial yang sifatnya kontemporer.

⁵³ Fazlur Rahman, *Islam and Modernity Transformation of an Intellectual Tradition*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1982), 151.

⁵⁴ Fazlur Rahman, *Islamic Modernism: "Its Scope, Method and Alternatives"* (International Journal of Middle East Studies, Vol. I, 1970), 329.

⁵⁵ Fazlur Rahman, *Islam and Modernity*,...5.

⁵⁶ Sutrisno, *Fazlur Rahman: Kajian terhadap Metode, Epistemologi dan Sistem Pendidikan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 134.

Menurut Al-Naim, syari'at bukanlah keseluruhan Islam itu sendiri, melainkan hanyalah interpretasi terhadap teks (nash) dasarnya saja. Disadari atau tidak munculnya isu-isu kontemporer dalam kehidupan sosial kerap membawa kebuntuan apabila hukum Islam tidak dilakukan revisi, reformasi, dan rekonstruksi.⁵⁷

Menurut Al-Naim, menghadapi kompleksitas sosial yang berhubungan dengan hak-hak kemanusiaan yang bersifat universal, perlu adanya revisi atas hukum Islam dari sudut pandang Islam itu sendiri karena bagaimanapun hukum Islam modern tidak dapat mengesampingkan konsep hak-hak asasi manusia saat ini.⁵⁸

Walhasil, kritik hukum Islam diperlukan dengan alasan karena hukum Islam (fikih) oleh sebagian yang menggelutinya telah mengalami kemandulan akibat sikap pensakralan yang berlebihan. Tak dapat dipungkiri bahwa para fukaha tidak lagi menggali hukum-hukum Islam tetapi lebih sering mengatasnamakan Islam

2. Middle Theory, Teori Menengah: Teori Manajemen Kinerja

a. Pengertian manajemen kinerja

Menurut Hasibuan, manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu.⁵⁹

Solihin memaknai manajemen sebagai suatu rangkaian proses yang meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi dan pengendalian dalam rangka memberdayakan seluruh sumber daya organisasi/ perusahaan, baik sumberdaya manusia (*human resource capital*), modal (*financial capital*), material (*land, natural resources or raw materials*), maupun teknologi secara optimal untuk mencapai tujuan organisasi.⁶⁰

⁵⁷Abdullah Ahmed Al-Na'im, *Dekonstruksi Syari'ah I*, Penj Ahmad Suaedy, (Yogyakarta: LKiS, 1994), 7.

⁵⁸ Abdullah Ahmed Al-Na'im, *Dekonstruksi Syari'ah*,....326.

⁵⁹ Malayu S.P Hasibuan, *Manajemen; Dasar, Pengertian dan Masalah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), 2.

⁶⁰ Ismail Solihin, *Pengantar Manajemen*, (Jakarta: Erlangga, 2012), 12.

Sabardi mempunyai definisi menarik terkait kata kunci dari manajemen yang terdiri dari beberapa pokok pikiran yaitu:⁶¹

1. Manajemen adalah proses, yaitu suatu cara yang sistematis untuk melakukan sesuatu dengan dukungan keterampilan dan keahlian semua manajer yang terlibat dalam mencapai tujuan organisasi;
2. Manajemen adalah perencanaan, maksudnya manajemen bukan tebakan atau undian oleh karena itu para manajer sebelum melakukan aksinya harus melakukan desain model yang rinci, perencanaan program yang matang sebagai peta panduan dalam menindaklanjuti programnya;
3. Manajemen adalah pengorganisasian, maksudnya seorang manajer harus mampu menjadi nakhoda dalam sebuah kapal program yang mengkoordinir sumber daya baik manusia maupun non manusia yang dimilikinya untuk mencapai tujuan. Selain itu sebagai kepala team, seorang manajer harus mampu memadukan dan mengarahkan team untuk mengefektifkan sebuah program;
4. Manajemen adalah memimpin, artinya bagaimana para manajer menciptakan suasana kekeluargaan yang nyaman dalam sebuah organisasi dengan mengarahkan dan mempengaruhi bawahannya dalam menjalankan tugas-tugas yang telah ditentukan oleh organisasi;
5. Manajemen adalah pengawasan, artinya manajer seperti halnya masinis yang bekerja dan berusaha untuk memposisikan organisasi tetap mengarah dan berjalan di atas rel. Di saat bawahannya melenceng dari jalur yang telah ditentukan, maka tugas seorang manajer adalah mengembalikannya kembali ke atas rel yang harus dilalui;
6. Manajemen adalah optimalisasi, artinya menggunakan segenap sumberdaya yang telah tersedia demi mencapai tujuan. Perlu diingat dalam sebuah organisasi semua sumber daya penting dikembangkan, artinya kolaborasi antara pengembangan sumberdaya manusia dan sumberdaya yang lain harus tetap dilakukan dan saling mendukung;
7. Manajemen adalah capaian tujuan, maksudnya adalah walaupun tujuan setiap orgaanisasi berbeda-beda, namun setiap manajer harus mampu mewujudkan tujuan yang telah ditentukan tersebut dengan dukungan sumber daya yang ada

Menurut Rumawas, kinerja merupakan tingkat keberhasilan seseorang atau organisasi secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Kinerja juga dimaknai sebagai bentuk

⁶¹ Agus. Sabardi, *Manajemen Pengantar*. (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 2001), 12.

tanggungjawab setiap individu atau organisasi terhadap pekerjaan yang diembannya guna membantu mendefinisikan harapan kinerja, mengusahakan kerangka kerja dengan membangun sitem komunikasi dan manajemen yang baik yang bertujuan untuk mewujudkan tujuan yang direncanakan.⁶²

Dalam diskursus manajemen publik, kata kinerja (*performance*) sangat akrab dan menarik untuk dibicarakan. Sebenarnya daya tarik dari diskursus tersebut dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai individu dan kinerja organisasi. Baik kinerja pegawai individu maupun pegawai organisasi keduanya merupakan langkah atau upaya melaksanakan capaian tugas dalam suatu organisasi baik berupa tujuan, visi maupun misi.⁶³

Bernardin dan Russel sebagaimana dikutip oleh Ruky menyatakan bahwa kinerja adalah: *performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during time period*. Kinerja atau prestasi merupakan capaian tentang hasil yang didapat melalui fungsi-fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan selama kurun waktu tertentu.⁶⁴

Menurut Payaman J. Simanjuntak kinerja dimaknai sebagai tingkat kepuasan atas pencapaian hasil yang didapat baik oleh individu maupun organisasi dalam melaksanakan tugas tertentu yang diembannya sesuai dengan tujuan yang diinginkan.⁶⁵

Menurut Irawan, kinerja (*performance*) dimaknai dengan singkat padat tetapi kontekstual. Menurutnya kinerja adalah hasil kerja yang bersifat konkret, dapat diamati, dan dapat diukur baik dengan teori maupun tujuan yang diharapkan.⁶⁶

⁶² Wehelmina Rumawas, *Manajemen Kinerja*, (Manado: Universitas Sam Ratulangi Press, 2021), 26.

⁶³ Indra Bastian, *Akuntansi Sektor Publik*. (Yogyakarta: Penerbit BPFE, Universitas Gajah Mada, 2001), 329.

⁶⁴ Achmad S. Ruky, *Sistem Manajemen Kinerja*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004), 15.

⁶⁵ Payaman J. Simanjuntak, *Manajemen dan Evaluasi Kerja*, (Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI, 2005), 1.

⁶⁶ Irawan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: STIA LAN PRES, 2002), 11.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah hasil (*output*) dari suatu proses tertentu yang dilakukan oleh seluruh komponen organisasi terhadap sumber-sumber tertentu yang digunakan (*input*), atau kinerja merupakan hasil dari serangkaian proses kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu baik dilakukan oleh perorangan (*individual performance*), organisasi (*organization performance*) maupun gabungan antara keduanya dalam sebuah team.

Dessler mendefinisikan bahwa manajemen kinerja merupakan proses mengkonsolidasikan, menilai dan mengembangkan kinerja untuk menyokong tujuan-tujuan perusahaan yang bersifat strategis yang dikemas dalam satu sistem tunggal kinerja perusahaan.⁶⁷

Dalam sebuah organisasi, manajemen kinerja dapat berjalan efektif apabila mengembangkan supervisi dalam melakukan perbaikan manajemen kinerja. Adapun langkah mengefektifkan manajemen kinerja ditempuh melalui empat tahapan yaitu: perencanaan, implementasi, evaluasi, dan kompensasi. Empat tahapan itulah yang menjadi modal bagi mencapai perbaikan manajemen kinerja.⁶⁸

Manajemen kinerja sejatinya bukan melulu proses komando atas bawah (*top-down*) yang hanya berupa perintah sesaat dari seorang manajer ke bawahannya tentang tanggung jawab dan capaian hasil, tetapi merupakan proses panjang yang terus menerus (*continous*) fleksibel dan kontekstual yang melibatkan kerjasama antar team sebagai mitra kerja dengan menjalankan beberapa prinsip antara lain: Prinsip-prinsip manajemen kinerja berbasis kontrak dan perjanjian kinerja (*management by contract and agreement*); tidak berbasis kepada manajemen perintah (*management by command*); selalu mengutamakan konsensus dan meninggalkan prinsip dipaksa dan diawasi.⁶⁹

⁶⁷ Gery Dessler, *Human Resource Management. 8th edition.* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc.2003), 322.

⁶⁸ Nasrullah Nursam, *Manajemen Kinerja, Kelola: Journal of Islamic Education Management*, 2017, Vol.02, No. 02, 167-175.

⁶⁹ Wehelmina Rumawas, *Manajemen Kinerja.....*,6.

Menurut Brudan, hubungan antara manajemen dan kinerja adalah bahwa berhasil dan gagalnya manajemen diukur dengan sejauh mana kemampuan mengukur dan mengelola kinerja. Diantara rencana dan hasil yang diharapkan, di tengah-tengahnya terdapat manajemen kinerja yang harus dikelola dengan sebaik-baiknya. Dengan kata lain manajemen kinerja adalah alat yang menuntun rencana menuju hasil yang diharapkan.⁷⁰

Sebagai agen perubahan (*agent of change*), manusia dapat dikatakan sebagai sumber daya yang sangat penting untuk secara paralel dan terus menerus mewujudkan perubahan bagi organisasi. Salah satu konsep yang sekarang ini mulai digeluti adalah sistem manajemen kinerja (*performance management system*) untuk mendobrak tujuan organisasi yang diinginkan.⁷¹

b. Tujuan manajemen kinerja

Secara garis besar, tujuan manajemen kinerja dibagi menjadi dua yaitu: tujuan khusus dan tujuan umum. Adapun perinciannya adalah sebagaimana berikut:

Secara khusus, tujuan manajemen kinerja adalah untuk memadukan tujuan individu terhadap tujuan-tujuan organisasi kemudian meyakinkannya bahwa setiap individu menjunjung tinggi atas nilai-nilai inti dari organisasi.

Secara umum, tujuan manajemen kinerja adalah : membangun budaya kinerja yang kuat, upaya perbaikan yang terus menerus (*continuous improvement*) dalam bahasa Jepang disebut *Kaizen*, peningkatan keterampilan dan kontribusi pegawai. Tujuan manajemen kinerja adalah agar para pegawai fokus melakukan pekerjaan yang benar dan mencapai tujuan yang jelas.⁷²

Implementasi manajemen kinerja dalam organisasi baik secara khusus maupun umum diharapkan dapat menghasilkan karyawan yang memiliki kualifikasi yang dibutuhkan organisasi yaitu tanggungjawab dan akuntabilitas, keterampilan dan perilaku yang produktif. Manajemen kinerja juga bertujuan

⁷⁰ A. Brudan, *Rediscovering Performance Management: Systems, Learning and Integration*. Measuring Business Excellence, 2010, Vol 14, No 1.

⁷¹ Sofyan Tsauri, *Manajemen Kinerja, Performance Management*, (Jember: STAIN Jember Press 2014), 9.

⁷² Siswoyo Haryono, *Manajemen Kinerja SDM Teori dan Aplikasi*, (Jakarta Timur: Lixima Metro Media, 2018), 24.

mengembangkan kapasitas karyawan untuk mendapatkan kinerja yang mampu melebihi target yang telah ditentukan dan untuk memanfaatkan potensi secara maksimal untuk kepentingan individu dan organisasi.

Menurut Dharma, manajemen kinerja bertujuan untuk membangun harapan yang jelas dan pemahaman tentang beberapa hal yaitu:

- a. Fungsi kerja esensial yang diharapkan dari para karyawan;
- b. Seberapa besar kontribusi pekerjaan karyawan bagi pencapaian tujuan organisasi;
- c. Apa arti konkretnya melakukan pekerjaan dengan lebih baik;
- d. Bagaimana karyawan dan penyelia bekerjasama untuk mempertahankan, memperbaiki, maupun mengembangkan kinerja karyawan;
- e. Bagaimana mengukur prestasi kerja;
- f. Mengenali berbagai hambatan kinerja dan menyingkirkannya.⁷³

Beberapa contoh tujuan manajemen kinerja dari beberapa organisasi atau perusahaan adalah sebagaimana berikut:⁷⁴

Empowering, motivating and rewarding employees to do their best (Armstrong World Industries). [Memberdayakan, memotivasi dan menghargai pegawai agar mereka bekerja dengan kemampuan terbaiknya, Armstrong World Industries]

Focusing employees' tasks on the right things and doing them right. Aligning everyone's individual goals to the goals of the organization (Eli Lilly & Co). [Fokus terhadap tugas pegawai pada hal-hal yang benar dan mereka bekerja dengan benar, Eli Lilly & Co]

Proactively managing and resourcing performance against agreed accountabilities and objectives (ICI Paints). [Secara aktif mengelola dan menyediakan keperluan kinerja terhadap akuntabilitas dan objektivitas, ICI Paints]

Linking job performance to the achievement of the council's medium term corporate strategy and service plans (Leicestershire County Council). [Menghubungkan kinerja dengan pencapaian jangka menengah strategi korporasi dan rencana pelayanan, Leicestershire County Council].

The alignment of personal/individual objectives with team, department/divisional and corporate plans. The presentation of objectives

⁷³ Surya Dharma, *Manajemen Kinerja, Falsafah Teori dan Penerapannya*, (Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2013), 18.

⁷⁴ Siswoyo Haryono, *Manajemen Kinerja*....,24-26.

with clearly defined goals/targets using measures, both soft and numeric. The monitoring of performance and tasking of continuous action as required (Macmillan Cancer Relief). [Perpaduan antara tujuan individu dengan team, divisi dan rencana korporasi. Menghadirkan definisi tujuan secara jelas dengan pengukuran, baik secara kualitatif maupun numerik. Monitoring pekerjaan dan tugas tentang kegiatan yang berlangsung secara berkesinambungan sesuai yang dibutuhkan, Macmillan Cancer Relief]

All individuals being clear about what they need to achieve and expected standards, and how that contributes to the overall success of the organization; receiving regular, fair, accurate feedback and coaching to stretch and motivate them to achieve their best (Marks & Spencer Financial Services). [Seluruh individu memahami apa saja yang diperlukan untuk mencapai standard kinerja, dan bagaimana berkontribusi secara keseluruhan terhadap keberhasilan organisasi, menerima umpan balik secara teratur, adil, dan akurat serta melatih untuk memperluas dan memotivasi mereka untuk pencapaian terbaik, Marks & Spencer Financial Services]

Systematic approach to organizational performance aligning individual accountabilities to organizational targets and activity (Royal Berkshire and Battle Hospitals NHS Trust). [Sebuah upaya sistematis untuk memadukan akuntabilitas individu terhadap target kinerja aktivitas organisasi, Royal Berkshire and Battle Hospitals NHS Trust]

The process and behaviours by which managers manage the performance of their people to deliver a high-achieving organization (Standard Chartered Bank). [Proses dan perilaku dimana manajer mengelola kinerja anak buahnya untuk mencapai pencapaian tertinggi, Standard Chartered Bank]

Maximizing the potential of individuals and teams to benefit themselves and the organization, focusing on achievement of their objectives (West Bromwich Building Society). [Memaksimalkan potensi individu dan team untuk kepentingan individu dan organisasi, kemudian focus terhadap pencapaian tujuan mereka, West Bromwich Building Society]

c. Proses manajemen kinerja

Proses manajemen kinerja merupakan pen jembatan bagi rencana atau program yang telah disusun sesuai dengan hasil yang diharapkan. Diantara proses manajemen kinerja adalah sebagaimana berikut:⁷⁵

⁷⁵ Sofyan Tsauri, *Manajemen Kinerja*.....,25-27.

1) Masukan

Manajemen kinerja membutuhkan berbagai masukan yang harus dikelola agar dapat saling bersinergi dalam mencapai tujuan organisasi. Masukan tersebut berupa: sumberdaya manusia (SDM), modal, material, peralatan dan teknologi serta metode dan mekanisme kerja. Manajemen Kinerja memerlukan masukan berupa tersedianya kapabilitas SDM, baik sebagai perorangan maupun tim. Kapabilitas SDM diwujudkan dalam bentuk pengetahuan, keterampilan dan kompetensi. SDM yang memiliki pengetahuan dan keterampilan diharapkan dapat meningkatkan kualitas proses kinerja maupun hasil kerja. Sedangkan kompetensi diperlukan agar SDM mempunyai kemampuan yang sesuai dengan kebutuhan organisasi sehingga dapat memberikan kinerja terbaiknya.

2) Proses

Manajemen kinerja diawali dengan perencanaan tentang bagaimana merencanakan tujuan yang diharapkan di masa yang akan datang, dan menyusun semua sumberdaya dan kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan. Pelaksanaan rencana dimonitoring dan diukur kemajuannya dalam mencapai tujuan. Penilaian dan peninjauan kembali dilakukan untuk mengoreksi dan menentukan langkah-langkah yang diperlukan bila terdapat deviasi terhadap rencana.

Manajemen kinerja menjalin terjadinya saling menghargai kepentingan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses kinerja. Prosedur dalam manajemen kinerja dijalankan secara jujur untuk membatasi dampak merugikan pada individu. Proses manajemen kinerja dijalankan secara transparan terutama terhadap orang yang terpengaruh oleh keputusan yang timbul dan orang mendapatkan kesempatan melalui dasar dibuatnya suatu keputusan.

3) Keluaran/*Out put*

Keluaran merupakan hasil langsung dari kinerja organisasi, baik dalam bentuk barang maupun jasa. Hasil kerja yang dicapai organisasi harus dibandingkan dengan tujuan yang diharapkan. Keluaran dapat lebih besar atau lebih rendah dari tujuan yang telah ditetapkan. Bila terdapat deviasi akan menjadi umpan balik dalam perencanaan tujuan yang akan datang dan implemmentasi

kinerja yang sudah dilakukan.

4) Manfaat

Selain memperhatikan keluaran, manajemen kinerja juga memperhatikan manfaat dari hasil kerja. Dampak hasil kerja dapat bersifat positif bagi organisasi, misalnya karena keberhasilan seseorang mewujudkan prestasinya berdampak meningkatkan motivasi sehingga semakin meningkatkan kinerja organisasi. Tetapi dampak keberhasilan seseorang dapat bersifat negatif, jika karena keberhasilannya ia menjadi sombong yang akan membuat suasana kerja menjadi tidak kondusif.

d. Model manajemen kinerja

Model manajemen kinerja adalah wujud dari pencapaian tujuan yang telah direncanakan dan disusun dengan sekumpulan sumberdaya yang ada berupa perilaku, sikap kompetensi, inovasi yang didukung oleh sistem kerja baik internal maupun eksternal serta kepemimpinan yang inovatif, kreatif dan penuh tanggungjawab.⁷⁶

Wibowo menawarkan model manajemen kinerja dengan menamakannya satelit model, yaitu kinerja organisasi yang dikokohkan dengan beberapa pondasi yaitu:

- 1) Sumberdaya bukan manusia seperti peralatan, pabrik, lingkungan kerja, teknologi, kapital, dan dana;
- 2) Sumberdaya manusia seperti skill dan inovasi;
- 3) Pengetahuan seperti masalah-masalah teknis, administratif, proses kemanusiaan dan sistem;
- 4) Posisi strategis seperti pangsa pasar, kebijakan sosial, sumber daya manusia dan perubahan lingkungan;
- 5) Proses kemanusiaan seperti nilai, sikap, norma dan interaksi;
- 6) Struktur seperti organisasi, sistem manajemen, sistem informasi dan fleksibilitas.⁷⁷

⁷⁶ Wehelmina Rumawas, *Manajemen Kinerja.....*,60.

⁷⁷ Wibowo, *Manajemen Kinerja, Edisi Kelima*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016), 17.

Aguinis sebagaimana dikutip Rumawas mengemukakan manajemen kinerja adalah suatu proses yang mencakup beberapa komponen. Komponen-komponen ini terkait erat satu sama lain, dan implementasi yang buruk dari salah satu dari mereka berdampak negatif pada sistem manajemen kinerja secara keseluruhan. Komponen-komponen dalam proses manajemen kinerja adalah:

- 1) Prasyarat (*Prerequisites*)
- 2) Perencanaan kinerja (*Performance planning*)
- 3) Eksekusi kinerja (*Performance execution*)
- 4) Penilaian kinerja (*Performance assessment*)
- 5) Tinjauan kinerja (*Performance review*)
- 6) Pembaharuan dan kontrak ulang kinerja (*Performance renewal and recontracting*).⁷⁸

Noe, Hollenbeck, Gerhart, and Wright seperti dikutip Rumawas mengatakan bahwa sifat individu (keterampilan, kemampuan, dan seterusnya) merupakan bahan baku kinerja. Bahan baku tersebut diubah menjadi hasil-hasil yang objektif melalui perilaku karyawan. Para karyawan dapat menunjukkan perilaku hanya jika mereka memiliki pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan karakteristik lainnya yang diperlukan. Hasil-hasil yang objektif merupakan berbagai keluaran pekerjaan yang dapat diukur, nyata dan merupakan akibat dari perilaku karyawan atau kelompok pekerjaan. Unsur penting lainnya pada model penyusunan system manajemen kinerja adalah strategi organisasi. Perusahaan mengejar beberapa strategi untuk mencapai sasaran- sasaran pendapatan, laba, dan pangsa pasar. Pada akhirnya, model mencatat kendala-kendala yang bergantung pada situasi selalu terjadi didalam system manajemen kinerja.⁷⁹

Armstrong dan Baron dalam Rumawas mengemukakan siklus manajemen kinerja sebagai sekuen atau urutan. Proses manajemen kinerja dilihat merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan secara berurutan agar dapat mencapai hasil yang diharapkan. Proses-proses tersebut adalah sebagaimana berikut:

⁷⁸ Wehelmina Rumawas, *Manajemen Kinerja*.....,10

⁷⁹ Wehelmina Rumawas, *Manajemen Kinerja*.....,11.

- a) Misi organisasi dan tujuan strategis
- b) Rencana dan tujuan bisnis dan departemen
- c) Kesepakatan kinerja dan pengembangan
- d) Rencana kinerja dan pengembangan
- e) Tindakan kerja dan pengembangan
- f) Monitoring dan umpan balik berkelanjutan
- g) Melakukan *review* secara berkala⁸⁰

3. Teori Aplikasi (*Application Theory*); Teori Implementasi Kebijakan Publik

a. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Paul A. Sabatier dan Daniel A. Mazmanian mengatakan implementasi kebijakan publik adalah:

“The key to public policy implementation is to identify the factors which affect the achievement of statutory objectives throughout this entire process. These can be divided into three categories: (1) the tractability of the problems being addressed by the statute; (2) the ability of the statute to favorably structure the implementation process; (3) the net effect of a variety of “political.” variables on the balance of support for statutory objectives. ⁸¹

Sabatier dan Mazmanian menekankan setidaknya terdapat tiga poin penting sebagai kata kunci bagi suksesnya mengimplementasikan sebuah kebijakan publik yaitu: Pertama, kemampuan undang-undang dalam mengcover permasalahan yang timbul di masyarakat; Kedua, undang-undang tersebut dapat diimplementasikan dengan dukungan sarana dan prasarana yang memadai; Ketiga, proses implementasi terhadap undang-undang tersebut bebas tekanan dan tidak dipolitisasi

⁸⁰ Wehelmina Rumawas, *Manajemen Kinerja*.....,11-12.

⁸¹ Paul. A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian.” *The Implementation of Public Policy: a Framework of Analysis*: Journal. Policy Studies, 1980, Vol. 08, No. 04, 541

Menurut Michael Hill dan Petter Hupe, konsep implementasi kebijakan publik dimaknai sebagai:

*“Implementation as policy execution rests upon trust or certain amount of degrees of freedom for politicians and implementers to make choice about alternatives means for the accomplishment of goal.”*⁸²

Terdapat beberapa hal yang ingin ditekankan oleh Hill dan Hupe terkait dengan pengertian di atas adalah bahwa sangat dianjurkan bagi seorang implementor untuk melakukan kreatifitas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan agar sampai kepada objek yang dituju, selain itu kebebasan implementor dari unsur-unsur politik dalam menerjemahkan cara-cara alternatif juga perlu ditekankan agar menumbuhkan sikap kepercayaan dalam proses mengimplementasikan sebuah kebijakan.

Menurut Grindle sebagaimana dikutip Wibawa menyatakan bahwa implementasi adalah sebuah proses pelaksanaan program administratif tertentu yang dapat diteliti yang dimulai dengan merancang sasaran, menyusun organisasi dan menyiapkan sumber dana, sarana dan prasarana demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan⁸³

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, implementasi dimaknai sebagai proses pendistribusian atau penghantaran kebijakan (*delivering policy output*) yang dilakukan oleh para pengembang kebijakan (implementor) agar kebijakan tersebut dapat terwujud di tengah-tengah kelompok masyarakat sebagai target sasaran (*target group*)⁸⁴

Menurut Athaya Yustia Shafa dkk mengatakan bahwa implementasi kebijakan publik adalah: “Implementasi kebijakan publik merupakan pelaksanaan atau penerapan suatu kebijakan publik melalui program, kegiatan, pelaku, atau tindakan dalam suatu mekanisme yang terikat pada suatu sistem tertentu”.⁸⁵

⁸² Michael Hill and Petter Hupe, *Implementing Public Policy*, (California: Sage Publications, 2002), 60.

⁸³ Samodra Wibawa dkk, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: Intermedia, 1994), 15.

⁸⁴ Purwanto dan Sulistyastuti, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, (Jakarta: Bumi Aksara 1991), 21.

⁸⁵ Athaya Yustia Shafa dkk, “General Concept of Public Policy Implementation,” *Jurnal International Conference Restructuring and Transforming Law 2022*, Vol. 01, No. 01, 159.

Menurut Syahrul Mubarak dkk, Implementasi kebijakan publik adalah sebuah proses yang sangat penting dalam rangka merumuskan sebuah kebijakan, karena sebagus apapun isi kebijakan itu tak akan berarti apa-apa jika pengimplementasiannya tidak tersusun dengan benar, rapi dan tidak ditunjang oleh sarana dan prasarana yang memadai.⁸⁶

Jadi pada prinsipnya implementasi kebijakan publik adalah pelaksanaan atau penerapan suatu kebijakan yang dapat dicapai melalui program, kegiatan, dan tindakan dalam suatu mekanisme yang terikat pada suatu sistem tertentu. Dengan demikian sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan pada prinsipnya setiap kebijakan publik harus ditindaklanjuti dengan implementasi.⁸⁷

b. Model Implementasi Kebijakan Publik

George C. Edward III mengenalkan model implementasi kebijakan publik yang berspektif atas bawah (*top down*), langsung dan tidak langsung (*direct and indirect*) atau pengaruh pada implementasi (*impact on implementation*). Dalam pendekatan teori ini terdapat empat indikator yang mempengaruhi keberhasilan implelementasi suatu kebijakan, yaitu:⁸⁸

1. Komunikasi

Pada tahapan ini komunikasi akan berjalan dengan baik apabila terdapat unsur-unsur yang menyokongnya. Indikator pencapaian komunikasi diukur dengan tiga aspek yaitu: 1). Transmisi yaitu penerusan dan pengiriman pesan dengan tepat sasaran kepada setiap objek yang dituju dengan cara-cara yang efektif dan efisien. 2). Kejelasan komunikasi disampaikan dengan penggunaan bahasa yang mudah tidak multi tafsir dan menghindari istilah-istilah yang ambigu;

⁸⁶ Syahrul Mubarak dkk, "Policy Implementation Analysis: Exploration of George Edward III, Marilee S Grindle, and Mazmanian and Sabatier Theories in the Policy Analysis Triangle Framework", Journal of Public Administration Studies, 2020, Vol. 05, No. 05, 33-38.

⁸⁷ Akib Haedar dan Antonius Tarigan. "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif Model dan Kriteria Pengukurannya," Jurnal Baca, Universitas Pepabari Makassar, 2008, Vol. 01, No. 01, 117.

⁸⁸ George C. Edwards III, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London_England. Goggin, Malcolm L et al. 1990, 149.

3). Konsistensi dalam mengeksekusi sebuah program disampaikan dengan cara yang ajeg atau konsisten di lapangan agar tidak membingungkan.⁸⁹

2. Sumberdaya

Pada tahapan ini elemen-elemen pendukung berjalannya implementasi kebijakan publik adalah: 1). Staf, maksudnya adalah untuk menunjang suksesi program harus dilakukan oleh staf yang terlatih dan memenuhi unsur-unsur kredibilitas dan kompetensi yang diperlukan; 2). Informasi, kejelasan segala bentuk informasi sangat berpengaruh terhadap suksesi program di lapangan termasuk informasi tentang pengetahuan implementator dalam memahami dan mematuhi regulasi yang akan diimplementasikan; 3). Wewenang, pada unsur ini para implementator harus diberi kewenangan yang penuh dan jelas agar berwibawa di depan umum; 4). Fasilitas; yaitu adanya sarana dan prasarana yang memadai.⁹⁰

3. Disposisi

Maksud disposisi di sini adalah pengangkatan personalia yang loyal dan berkarakter patuh terhadap atasan. Oleh karena itu pada proses ini sangat disyaratkan menempatkan personalia yang berdedikasi tinggi dan mampu menerjemahkan setiap prosedur dengan cermat dan terukur agar mampu mengatasi hambatan-hambatan di lapangan. Adapun salah satu trik meningkatkan kinerja pada tahapan disposisi adalah dengan memberikan reward berupa insentif ataupun bonus tambahan.⁹¹

4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi sebagai salah satu faktor berjalannya proses implementasi kebijakan publik dapat dilakukan dengan dua cara yaitu: Pertama, dengan menyusun Standar Operating Procedures (SOPs) secara rutin dan berkala sebagai pedoman bagi setiap personalia yang ditugaskan; Kedua, dengan menerapkan prinsip fragmentasi tanggung jawab yaitu setiap personalia harus

⁸⁹ Husaini Usman, *Manajemen, Teori, Praktik dan Riset Pendidikan*, (Jakarta: Bumi Aksara 2006), 3.

⁹⁰ Nanang Fattah, *Landasan Manajemen Pendidikan*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008), 143.

⁹¹ Agostiono, *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), 154.

bertanggung jawab terhadap setiap pekerjaan yang diemban atau dibebankan kepadanya.⁹²

Keempat indikator sebagaimana tersebut di atas menurut George C. Edward III akan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan publik akan berjalan sebagaimana yang telah digariskan. Artinya empat indikator tersebut berposisi sama penting dan tidak boleh ada yang ditinggalkan.

Model analisis yang ditawarkan Ripley dan Franklin atas implementasi kebijakan publik adalah model “piramida” yang terdiri atas tiga unsur yaitu:⁹³

- 1) Tingkat kepatuhan (*degree of compliance*);
- 2) Membatasi ketertarikan atau campur tangan politik (*limited political interest*);
- 3) Menganalisa setiap program yang akan dijalankan (*program is being analyzed*).

Ketiga unsur tersebut harus berjalan bersenergi dan saling mendukung agar dapat mengukur berjalan tidaknya proses implementasi di lapangan.

Van Metter dan Van Horn, menawarkan teori “heksagonal” atau enam variable yang dapat mempengaruhi kinerja kebijakan publik. Perinciannya adalah sebagai berikut :

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan;
- 2) Sumberdaya;
- 3) Karakteristik agen pelaksana;
- 4) Disposisi agen pelaksana;
- 5) Komunikasi antar agen pelaksana;
- 6) Kondisi sosiologis masyarakat.⁹⁴

⁹² Hariyanto, *Belajar dan Pembelajaran Sebuah Teori dan Konsep Dasar*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000), 183.

⁹³ Menurut Ripley dan Franklin keberhasilan implementasi kebijakan publik bergantung kepada karakter implementor yang mengembannya sebagaimana pernyataannya: “*The notion of success in implementation has no single widely accepted definition. Different analysts and different actors have very different meanings in mind when they talk about or think about successful implementation.*” Randal B Ripley and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, (Chicago Illionis: The Dorsey Press, 1986), Second edition, 15.

⁹⁴ Agostiono, *Implementasi Kebijakan Publik*..., 154.

c. Perspektif Implementasi Kebijakan Publik

George C. Edwards III adalah tokoh yang pertamakali mengenalkan teori pendekatan problem-problem implementasi (*implementation problems approach*) yang kemudian dirumuskan menjadi empat syarat (*four prerequisite*) yang dapat mempengaruhi keberhasilan proses implementasi yaitu: a. Komunikasi; b. Sumber daya; c. Sikap birokrasi atau pelaksana dan; d. Struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi.⁹⁵

Kemudian agar syarat-syarat tersebut berjalan lancar maka perlu dilakukan dialektika yang masif terkait dengan implementasi kebijakan publik terhadap masyarakat dengan berpijak kepada empat hal yaitu:

1. *Moral respect*, maksudnya adalah anggota masyarakat bersedia patuh terhadap produk perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah atau legislator;
2. *Acceptance*, yaitu adanya kemauan menerima kebijakan yang telah dibuat dengan pertimbangan apakah legislasi tersebut masuk akal atau tidak;
3. *Trust*, yaitu kepercayaan yang penuh terhadap legalitas dari kebijakan tersebut
4. *Limited contradictory*, yakni menyadari bahwa pro kontra pasti terjadi namun prosesnya tetap berjalan sampai kepada tercapainya maksud dari sebuah kebijakan.⁹⁶

Sabatier dan Mazmanian mengenalkan dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu:

- a) Perspektif administrasi publik. Menurut perspektif ini implementasi pada awalnya dilihat hanya sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada perjalanan selanjutnya setelah Perang Dunia II berakhir banyak terdapat agen administrasi publik yang tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor politis.

⁹⁵ George C. Edwards III, *Public Policy*...., 149.

⁹⁶ George C. Edwards III, *Public Policy*...., 9-10.

- b) Perspektif ilmu politik. Menurut pendekatan ini implementasi harus memperhatikan masukan (*input*) dari luar seperti ketentuan administratif yang dinamis, perubahan preferensi publik, dan teknologi baru sehingga dapat menghadirkan keputusan-keputusan yang *up to date*⁹⁷

Ripley dan Franklin memperkenalkan pendekatan implementasi kebijakan publiknya dengan dua cara yaitu;

- 1) Pendekatan kepatuhan, pendekatan ini terfokus kepada jalur birokrasi yang bersifat *down-up*, yakni para individu pelaksana di lapangan harus mematuhi pemimpin sebagai atasannya. Terdapat dua hal yang dianggap sebagai penghambat pada pendekatan ini yaitu: Adanya faktor non-birokrasi yang luput dari perhatian dan program yang tidak tersusun dengan baik
- 2) Pendekatan faktual, pendekatan ini berpijaka pada kontekstualisasi yang berkembang dinamis di masyarakat sehingga implementor harus pandai menyesuaikan perkembangan yang terus berjalan.⁹⁸

d. Analisis Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Quade, terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam menganalisis implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan;
2. Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya;
3. Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan;
4. Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.⁹⁹

⁹⁷ Paul. A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian, *Implementation and Public Policy*, (USA: Scott Foresman and Company, 1983), 5.

⁹⁸ Randal B Ripley and Grace A. Franklin, *Policy Implementation....*, 11.

⁹⁹ E.S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, (New York: Elsevier Science Publishers, 1984), 310.

Sementara itu Sabatier dan Mazmanian mengembangkan “kerangka kerja analisis implementasi”. Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan yang dilakukan oleh negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: ¹⁰⁰

- a) Mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap;
- b) Kemampuan suatu kebijakan untuk mensistematisasi berjalannya proses implementasi;
- c) Pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Peneliti mencantumkan beberapa penelitian terdahulu yang relevan yang dapat dijadikan sebagai pembanding dengan penelitian ini. Hasil penelusuran terhadap beberapa penelitian dan pustaka yang telah dilakukan sebelumnya, Peneliti belum menemukan penelitian terdahulu yang judulnya sama persis dengan penelitian ini. Adapun penelitian-penelitian terdahulu tersebut yang relevan adalah:

1. Khairun Nisa, Penelitannya yang berjudul: “Pendidikan Parenting Pranikah (Upaya Perbaikan Generasi Berkualitas)”, (2016).¹⁰¹

Penelitian tersebut dilatarbelakangi oleh fenomena dekadensi moral pada generasi milenial sehingga perlu menghadirkan kembali nilai-nilai Islam bagi kehidupan perkawinan. Diantara konsesi yang ditawarkan adalah dengan menyiapkan generasi yang kuat dan berkualitas melalui konseling perkawinan

¹⁰⁰ Solichin A. Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, (Jakarta: Bumi Aksara 1991), 117.

¹⁰¹Khairun Nisa, “Pendidikan Parenting Pranikah: Upaya Perbaikan Generasi Berkualitas”, *Journal Article Lentera Pendidikan*, 2016. Vol. 02, No. 02.

yang islami sehingga dikala biduk rumah tangga datang menerpa tidak mudah goyah dan putus di tengah jalan.

Hasil analisis dari penelitian tersebut memaparkan bahwa; Pertama, pendidikan parenting pranikah adalah salah satu jalan menekan dekadensi moral generasi milenial; Kedua, pendidikan parenting pra nikah adalah ikhtiar untuk menekan angka perceraian di Indonesia; Ketiga, pendidikan parenting pra nikah adalah upaya mengembalikan konsep keluarga yang sadar akan pentingnya internalisasi nilai-nilai agama untuk melahirkan generasi baru yang agamis dan visioner mengingat realitas kehidupan manusia modern saat ini yang memunculkan fenomena salah kaprah karena memahami agama secara artifisial sehingga kering mental.

Sisi persamaan penelitian tersebut di atas dengan penelitian Peneliti terletak pada pentingnya menghadirkan pendidikan parenting atau kursus calon pengantin pada generasi milenial usia nikah untuk membentengi kehidupan rumah tangganya agar terhindar dari biduk atau badai perkawinan yang menerjang.

Adapun sisi perbedaannya adalah terletak pada lokus penelitian. Penelitian di atas tidak mencantumkan lokus penelitian sedangkan lokus penelitian Peneliti adalah Kabupaten Cilacap yang notabene sebagai wilayah dengan angka perceraian tertinggi di Jawa Tengah.

2. Abdul Basit, Penelitiannya yang berjudul: “Konseling Perkawinan dalam Perspektif al-Qur’an”, (2016)¹⁰²

Penelitian tersebut di atas dilatarbelakangi oleh budaya generasi milenial dengan semangat yang menggebu saat awal-awal perkawinan namun cenderung lekas pudar seiring berjalannya waktu dan berujung pada perceraian. Dalam istilah lain, generasi milenial saat ini nyata-nyata telah mengalami pergeseran nilai dalam memaknai perkawinan yang tidak lagi dianggap suci/sakral sehingga sangat mudah memutuskan untuk bercerai

¹⁰²Abdul Basit, “Konseling Perkawinan dalam Perspektif al- Qur’an”, Konseling Religi: Jurnal Bimbingan Konseling Islam, 2016, Vol. 07, No. 02

Analisis penelitian di atas menghasilkan kesimpulan bahwa: Pertama, merawat rumah tangga harus dilakukan secara berkesinambungan mengingat benalu dalam kehidupan perkawinan akan terus datang menghampiri pasangan rumah tangga seperti perselingkuhan, konflik antar anggota keluarga, dan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT); Kedua, diperlukan adanya konseling perkawinan yang bersumber dari al-Qur'an yang dimulai dari premarital counseling, structured modalities, multifamily group counseling, dan marital therapy; Ketiga, konseling Islam menghasilkan out-put pasangan perkawinan yang seimbang dalam membangun relasi antara 'ubudiah dan mu'amalah

Sisi persamaan penelitian tersebut di atas dengan penelitian Peneliti terletak pada pentingnya menghadirkan kembali materi-materi konseling yang bersumber dari nass (al-Qur'an dan al-Hadits) yang selalu dinamis tak lekang oleh jaman dan waktu baik dalam segi ibadah maupun mu'amalah. Sedangkan sisi perbedaannya terletak pada proses konseling. Penelitian di atas menekankan proses konseling yang berkesinambungan dari mulai premarital sampai pasca marital therapy, sedangkan fokus penelitian Peneliti adalah pada implementasi Keputusan Dirjen Bimas Islam No 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Bimbingan Perkawinan Pra Nikah bagi Calon Pengantin

3. Rifda El-Fiah, Penelitiannya yang berjudul: "Konseling Keluarga dalam Perspektif Hukum Islam", (2016)¹⁰³

Penelitian tersebut dilatarbelakangi oleh pemaknaan yang bias atas perkawinan, yaitu bahwa sebagian besar generasi milenial memaknai perkawinan melulu sebagai sarana menyalurkan hasrat biologis semata, dengan pemaknaan yang sempit tersebut kemudian memantik timbulnya berbagai macam masalah yang sebagian besar tidak dapat diselesaikan seperti pertengkaran yang terus menerus, perselingkuhan, KDRT dan lain-lain sehingga terjadi perceraian.

¹⁰³ Rifda El-Fiah, "Konseling Keluarga dalam Perspektif Hukum Islam", Analisis, Jurnal Bimbingan Konseling Islam, 2016, Vol, XVI, No. 01

Hasil analisis dari penelitian tersebut menyimpulkan bahwa: Pertama, perkawinan adalah sarana yang halal untuk menyalurkan hasrat seksual, sekaligus sebagai jalan untuk menghantarkan pasangan perkawinan kepada naluri keibuan dan kebapakannya untuk membentuk koloninya dengan saling mencintai dan mengasihi: Kedua, konseling pra perkawinan perlu dihadirkan dengan materi nilai-nilai Islam yang *Rahmatan Lil'alam* dalam kehidupan perkawinan: Ketiga, menerapkan nilai-nilai konseling Islam untuk mengembalikan posisi kehidupan perkawinannya kepada jalan yang digariskan oleh Islam yakni untuk memperoleh kebahagiaan dan kesejahteraan.

Terdapat persamaan antara penelitian di atas dengan penelitian Peneliti dari aspek hukum Islam yaitu bahwa konseling pra perkawinan bagi calon pengantin merupakan hal yang sangat penting (wajib) apabila diniatkan untuk mengembalikan tujuan perkawinan yaitu sebagai wujud ibadah kepada Allah Swt demi terciptanya rumah tangga yang sakinah mawaddah dan warahmah. Sisi perbedaannya adalah penelitian Peneliti tidak hanya dari aspek hukum Islam namun juga kritik hukum Islam terhadap konseling pra perkawinan dari sisi masalah

4. Sri Turatmiyah, Annalisa Yahanan, dan Arfianna Novera, Penelitiannya yang berjudul: “Sertifikasi Pra Nikah Sebagai Upaya Menekan Tingginya Perceraian di Indonesia” (2022).¹⁰⁴

Penelitian tersebut dilatarbelakangi oleh rasa risih dan gundah Pemerintah akan angka perceraian yang terus merangkak naik dari tahun ke tahun bahkan mencapai angka 1.100 perceraian yang ketok palu dalam sehari. Efek domino dari tingginya angka perceraian dapat mengakibatkan hilangnya generasi emas di tahun 2045. Dengan pertimbangan tersebut, Pemerintah memberlakukan program sertifikasi pranikah pada 2020 bagi catin sebagai salah satu syarat administrasi perkawinan di KUA yang tujuannya untuk menekan angka perceraian yang terus meningkat setiap tahun.

¹⁰⁴ Sri Turatmiyah, Annalisa Yahanan, Arfianna Novera, “*Sertifikasi Pra Nikah Sebagai Upaya Menekan Tingginya Perceraian di Indonesia*”, Simbur Cahaya : Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum, 2022, Vol. 29 No. 01

Hasil analisis dari penelitian tersebut mengatakan bahwa dengan materi bimwin yang progresif dan akomodatif berupa reproduksi remaja, hak dan kewajiban suami istri, pengelolaan keuangan yang baik, untuk mewujudkan rumah tangga yang sakinah mawaddah dan warahmah, maka program bimwin efektif untuk menekan tingkat perceraian dengan syarat peserta bimwin tidak hanya memahami materinya saja akan tetapi dibarengi dengan implementasi pada saat menjalani kehidupan rumah tangga dengan niat penuh semangat merawat perkawinan untuk membentuk rumah tangga sakinah mawaddah dan warahmah yang diridloi oleh Allah Swt.

Sisi persamaan penelitian tersebut di atas dengan penelitian Peneliti terletak pada program bimwin yang dianggap penting untuk membekali calon pengantin ataupun remaja usia nikah dalam menggapai rumah tangga yang sakinah mawaddah dan warahmah. Adapun perbedaannya adalah terletak pada materi-materi yang disampaikan dalam kegiatan Bimwin. Penelitian di atas hanya membahas materi bimwin progresif secara umum berupa reproduksi remaja, hak dan kewajiban suami istri, pengelolaan keuangan, sedangkan penelitian Peneliti mencantumkan materi-materi Bimwin khusus yang dikeluarkan oleh Kemenag Provinsi Jawa Tengah.

5. Muhammad Andri. Penelitiannya berjudul: “Implementasi Bimbingan Perkawinan Sebagai Bagian Dari Upaya Membangun Keluarga Muslim Yang Ideal,” (2020)¹⁰⁵

Penelitian di atas mengkritisi proyek bimbingan pra nikah (bimwin) bagi catin yang dibidani salah satunya oleh Dirjen Bimas Islam Kemenag RI dengan menggandeng BP4. Bimwin sendiri wajib diikuti oleh catin sebagai syarat untuk mendapatkan sertifikat nikah dan salah satu syarat administrasi perkawinan di KUA. Program bimwin sendiri merupakan *counter attract* atas kondisi sosial yang instabil karena disuguhi tingginya angka perceraian di hampir seluruh daerah di Indonesia. Selain itu juga bimwin adalah pembekalan pengetahuan bagi catin

¹⁰⁵ Muhammad Andri, “Implementasi Bimbingan Perkawinan Sebagai Bagian Dari Upaya Membangun Keluarga Muslim Yang Ideal”, Adil Indonesia Jurnal, Jurnal Ilmiah Bidang Hukum, 2020, Vol. 02, No, 02

tentang relasi suami istri di dalam perkawinan sehingga tidak terjadi pencapaian tujuan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah dan warahmah.

Hasil analisis dari penelitian tersebut menyatakan bahwa bimwin yang selama ini dilaksanakan oleh Kemenag dengan menggandeng BP4 boleh dikatakan hanya sekedar *lipp service* atau formalitas belaka. Dalam istilah lain program tersebut sejatinya hanya merupakan eksekusi dan melaksanakan ketentuan perundang-undangan sehingga tidak terjadi sinkronisasi antara in put dan out put. Dengan demikian program bimwin belum terlalu berdampak signifikan bagi penurunan angka perceraian di Indonesia. Hal itu terjadi karena belum terjalinnya sinergitas antar lembaga yang berkepentingan seperti KUA dan BP4.

Persamaan penelitian tersebut di atas dengan penelitian Peneliti terdapat pada sisi implementasi program Bimwin ataupun suscatin sebagai upaya membangun kualitas perkawinan yang masih jauh panggang dari api karena belum terjadi sinkronisasi antara program dan hasil. Adapun perbedaannya terletak pada lokus penelitian yang tidak tercantum secara khusus pada penelitian di atas, sedangkan lokus penelitian Peneliti adalah Kabupaten Cilacap Provinsi Jawa Tengah

6. Abdur Ro'uf Hasbullah, penelitiannya yang berjudul: "Sertifikat Perkawinan Analisis Maqasid al-Syari'ah dan Masalah Mursalah Terhadap Peraturan Dirjen Bimas Islam No 379 Tahun 2018", (2020).¹⁰⁶

Penelitian tersebut dilatarbelakangi oleh kegundahan peneliti terkait dengan kemaslahatan umum dan kontekstualisasi Peraturan Dirjen Bimas Islam No 379 Tahun 2018, tentang program Bimbingan Perkawinan (Bimwin) terhadap pasangan pra perkawinan untuk mendapatkan sertifikasi nikah sebagai salah satu syarat administrasi perkawinan. Lebih jauh lagi program tersebut digulirkan oleh Pemerintah adalah untuk menyiapkan generasi unggul yang sehat jasmani rohani dan kompetitif baik di tingkat Nasional maupun global

¹⁰⁶Abdur Ro'uf Hasbullah, "Sertifikat Perkawinan Analisis Maqasid al-Syari'ah dan Masalah Mursalah Terhadap Peraturan Dirjen Bimas Islam No 379 Tahun 2018" Mahakim, Journal of Islamic Family Law, 2020, Vol. 4 No. 01, 25-47.

Hasil analisis dari penelitian tersebut adalah: Pertama, bimbingan perkawinan bagi pasangan yang akan menikah sangat dianjurkan (semi wajib) untuk diikuti oleh calon pengantin; Kedua, materi bimbingan perkawinan harus komprehensif sesuai dengan kebutuhan jaman; Ketiga, dengan mengimplementasikan materi bimbingan perkawinan yang telah didapat selama mengikuti program bimwin, pasangan perkawinan akan lebih siap menghadapi problem perkawinan dan meminimalisir perceraian sehingga terwujud rumah tangga yang sakinah, mawaddah dan warahmah; Keempat, program bimwin sesuai dengan prinsip-prinsip maqasid al-syari'ah karena disinyalir mengandung banyak kemaslahatan bagi bangsa dan masyarakat.

Dari analisis hukum Islam dan tujuan hukum Islam (*Maqasid al-Syari'ah*), terdapat sisi persamaan antara penelitian tersebut di atas dengan penelitian Peneliti yakni Bimwin yang diinisiasi oleh Pemerintah dalam hal ini Kemenag dapat dihukumi sebagai program yang wajib diikuti oleh pasangan pra perkawinan karena sesuai dengan tujuan-tujuan hukum Islam. Adapun sisi perbedaannya adalah lokus penelitian yakni penelitian Peneliti berlokasi di Kabupaten Cilacap yang mempunyai jargon “Bangga Mbangun Desa” dalam keseimbangan antara pembangunan fisik dan psikis warganya

7. Gunawan Hadi Purwanto. Penelitiannya berjudul: “Efektifitas Program Bimbingan Perkawinan Di Kabupaten Bojonegoro” (2020).¹⁰⁷

Penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis beberapa faktor yang menjadi latarbelakang masalah perlunya dihadirkan bimbingan perkawinan pra nikah di Kabupaten Bojonegoro diantaranya adalah: Angka perceraian yang relatif tinggi dan cenderung naik dari tahun ke tahun; Faktor inkonsistensi pemahaman calon pengantin (catin) terhadap makna perkawinan; Faktor minimnya pengetahuan catin terhadap fungsi reproduksi dalam perkawinan dan; Faktor *problem solving* dalam keluarga.

¹⁰⁷ Gunawan Hadi Purwanto, “Efektifitas Program Bimbingan Perkawinan Di Kabupaten Bojonegoro” Jurnal Independent, 2020, Vol 08, No. 02, (DOI: <https://doi.org/10.30736/ji.v8i2.117>)

Hasil analisis dari penelitian tersebut menghasilkan data bahwa pelaksanaan program bimwin di Kabupaten Bojonegoro belum efektif dan belum memenuhi harapan sesuai dengan tujuan karena dilapangan masih sering terjadi beberapa kendala yaitu: Pertama, sumber daya modal yang kurang mendukung; Kedua, kultur hukum yang belum disiplin sehingga umumnya masyarakat memandang sebelah mata terhadap program bimwin; Ketiga, manajemen waktu yang masih karut marut sehingga pihak penyelenggara tidak mampu memenuhi kuota peserta bimwin.

Persamaan antara penelitian tersebut di atas dengan penelitian Peneliti terletak pada belum terdapatnya formulasi yang tepat antara program Bimwin pada level teori dengan implementasi di lapangan yang masih perlu perbaikan dari banyak faktor diantaranya faktor manajemen waktu, sarana prasarana dan lain-lain. Adapun perbedaan antara penelitian di atas dengan penelitian Peneliti adalah lokus penelitian yaitu penelitaian di atas lokusnya berada di Kabupaten Bojonegoro sedangkan penelitian Peneliti lokusnya adalah Kabupaten Cilacap.

8. Djumriah Lina Johan, penelitiannya yang berjudul: “Menakar Substansi Sertifikasi Nikah” (2019)¹⁰⁸

Penelitian tersebut dilatarbelakangi oleh pernyataan Muhadjir Effendi selaku Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK) yaitu untuk semua calon pengantin (catin) harus mengikuti bimbingan perkawinan (bimwin) sebelum melakukan perkawinan. Hal tersebut menjadi kebijakan pemerintah yang konon katanya melibatkan tiga kementerian yakni: Kementerian Agama, Kementerian Kesehatan, serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Adapun tujuan utamanya adalah menyiapkan generasi Indonesia emas tahun 2045 dengan kekokohan rumah tangga yang harmonis sehingga tidak terjadi perceraian.

¹⁰⁸ Djumriah Lina Johan, “*Menakar Substansi Sertifikasi Nikah*” *Jurnis (Jurnal Islam)*, 2019, Vol. 05, No. 02

Hasil analisis dari penelitian tersebut menyatakan bahwa dengan diwajibkannya setiap catin mendapatkan sertifikat nikah sebagai syarat pendaftaran nikah dianggap telah melanggar hukum syari'at. Kemudian, tingginya angka perceraian di Indonesia sehingga menimbulkan efek negatif tidak dipengaruhi oleh kurangnya bekal ilmu tentang hal-ikhwal perkawinan melainkan oleh beberapa sebab yaitu; Pertama, rendahnya ekonomi di tingkat rumah tangga disebabkan karena sulitnya mencari pekerjaan; Kedua, tingginya kasus stunting karena absennya Pemerintah dalam menjamin pemenuhan kebutuhan pokok yang halal, sehat, bergizi, seimbang, serta thayyib; Ketiga, maraknya kohabitasi dikalangan generasi milenial akibat hilangnya akhlak dan minimnya pendidikan agama; Keempat, kekurangiapan menggunakan media sosial sehingga banyak disalahgunakan. Dengan beberapa sebab di atas, maka program bimwin dianggap kurang efektif

Sisi persamaan antara penelitian di atas dengan penelitian Peneliti terletak pada substansi Bimwin sebagai lokomotif bagi generasi milenial Indonesia menuju Indonesia emas tahun 2045. Sisi perbedaannya adalah pada penelitian di atas menganggap bahwa program Bimwin hanya mimpi belaka karena tidak terdapat korelasi signifikan antara program dengan tujuan sehingga dianggap melanggar syari'at Islam, namun menurut Peneliti program Bimwin sesuai dengan tujuan-tujuan hukum Islam karena banyak mengandung kemashlhatan dengan syarat infrastruktur pendukung harus dibenahi dan dibangun sesuai dengan konteks jaman dan generasi

9. Muh. Syarif at.all, penelitiannya yang berjudul "Implementasi Bimbingan Pra-Nikah pada Kua Kecamatan Kulawi Selatan Kab. Sigi Provinsi Sulawesi Tengah Dalam Tinjauan Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor 379 Tahun 2018" (2022)¹⁰⁹

¹⁰⁹ Muh. Syarif at.all, "Implementasi Bimbingan Pra-Nikah pada Kua Kecamatan Kulawi Selatan Kab. Sigi Provinsi Sulawesi Tengah Dalam Tinjauan Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor 379 Tahun 2018", Jurnal Prosiding Kajian Islam dan Integrasi Ilmu di Era Society, 2022, Vol. 01.

Penelitian tersebut dilatarbelakangi oleh pentingnya membangun rumah tangga berdasarkan kecakapan (life skill) sebagai pondasi menuju rumah tangga yang sakinah. Melihat fenomena kehidupan perkawinan yang kualitasnya semakin menurun dengan maraknya terjadi perceraian, maka pemerintah dalam hal ini Dirjen Bimas Islam Kemenag mengeluarkan Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor 379 Tahun 2018 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pra-nikah Bagi Calon Pengantin sebagai regulasi rujukan bagi program Bimbingan Perkawinan di KUA

Hasil analisis menyatakan bahwa implementasi Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pra-nikah Bagi Calon Pengantin masih terdapat kesenjangan dengan pelaksanaan pada Kantor Urusan Agama Kec. Kulawi Selatan, hal ini dipengaruhi oleh ketersediaan sarana dan prasarana yang belum memadai, sumber daya manusia yang masih kurang dan lokasi pelaksanaan bimbingan yang dapat dikatakan jauh dari ibukota Kabupaten.

Titik persamaan antara penelitian tersebut di atas dengan penelitian Peneliti terdapat pada implementasi regulasi yaitu Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pra-nikah Bagi Calon Pengantin sebagai pedoman bagi Bimwin. Adapun titik perbedaannya adalah lokus penelitian yakni lokus penelitian Peneliti adalah Kabupaten Cilacap Provinsi Jawa Tengah

Ketiga penelitian yang disebutkan terakhir di atas menginspirasi Peneliti untuk mengembangkan penelitian yang fokusnya adalah di Kabupaten Cilacap dengan menganalisis dari empat aspek yaitu: Hukum Islam, kritik hukum Islam, manajemen kinerja dan implementasi kebijakan publik.

Apabila membandingkan penelitian yang akan Peneliti lakukan dengan penelitian-penelitian terdahulu, titik persamaannya terletak pada materi konseling perkawinan, perbedaannya adalah pada penggalian teori dan materi hukum Islam sebagai pengukur masalah tidaknya keberadaan Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Bimbingan Pranikah bagi Calon Pengantin untuk menekan angka

perceraian di Indonesia umumnya, dan di Kabupaten Cilacap khususnya. Jadi penelitian yang Peneliti lakukan adalah murni bukan plagiasi dikarenakan belum terdapat penelitian sebelumnya yang judulnya sama persis dengan penelitian yang peneliti lakukan.

G. Definisi Operasional

Judul besar disertasi ini adalah “Kritik Hukum Islam Terhadap Implementasi Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin Generasi Milenial di Kabupaten Cilacap”. Sebagai bentuk usaha menghindari perbedaan pemahaman dan pengertian, Peneliti merasa perlu memberikan batasan-batasan terhadap beberapa istilah yang dianggap penting pada judul disertasi ini. Adapun istilah-istilah tersebut yaitu:

1. Kritik

Kata kritik diturunkan dari bahasa Yunani Kuno κριτής, krités, artinya "orang yang memberikan pendapat beralasan" atau "analisis", "pertimbangan nilai", "interpretasi", atau "pengamatan". Istilah ini biasa dipergunakan untuk menggambarkan seorang pengikut posisi yang berselisih dengan atau menentang objek kritikan. Secara terminologis kritik adalah masalah penganalisisan dan pengevaluasian sesuatu dengan tujuan untuk meningkatkan pemahaman, memperluas apresiasi, atau membantu memperbaiki pekerjaan.¹¹⁰

Adapun yang dimaksud dengan kritik pada penelitian ini adalah tinjauan mendalam yang dilakukan oleh Peneliti terhadap implementasi Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah Bagi Calon Pengantin Generasi Milenial di Kabupaten Cilacap dengan menggunakan perspektif hukum Islam

¹¹⁰Curtis, Dan B, James J. Floyd, Jerry L Winsor, *Komunikasi Bisnis dan Profesional*. (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1996), 284.

2. Hukum Islam

Hukum Islam dalam pengertian khusus disebut juga dengan syari'at yang mempunyai padanan kata *al-fiqh al-Islami*, atau disebut juga dengan istilah *Islamic Jurisprudence*. Sedangkan dalam arti luas, hukum Islam dimaknai sebagai seperangkat aturan yang mengatur tentang hal-ikhwal manusia dan cara menyelesaikannya berdasarkan syari'at ketuhanan (*ilahiyyah*).¹¹¹

Adapun hukum Islam yang dikonsepsikan terkait dengan kritik terhadap implementasi Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin Generasi Milenial di Kabupaten Cilacap, dibatasi pada pendapat Abu Hamid Muhammad Ibn Muhammad Al-Ghazali tentang *istislah* atau *masalah mursalah* dalam tulisannya yang berjudul *Al-Mustasfâ min al'Ilm al-Uşûl*

3. Implementasi

Implementasi dimaknai sebagai proses pendistribusian atau penghantaran kebijakan (*delivering policy output*) yang dilakukan oleh para pengembang kebijakan (implementor) agar kebijakan tersebut dapat terwujud di tengah-tengah kelompok masyarakat sebagai target sasaran (*target group*)¹¹²

Adapun yang dimaksud dengan implementasi pada penelitian ini adalah pelaksanaan program bimbingan perkawinan (Bimwin) yang diselenggarakan oleh Kasi Bimas Islam Kemenag Kabupaten Cilacap angkatan L tahun 2022 yang ditempatkan di aula KUA Kecamatan Kedungreja sebagai pembekalan berupa ketrampilan hidup (*life skill*) bagi calon pengantin generasi milenial yang diselenggarakan pada tanggal 6-sampai 7 Juli 2022 dengan materi turunan berasal dari Kasi Bimas Islam Kemenag provinsi Jawa Tengah

¹¹¹ Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2000), 3.

¹¹² Purwanto dan Sulistyastuti, *Analisis Kebijakan*,....21.

4. Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Juklak Bimbingan Perkawinan Pra Nikah bagi Calon Pengantin

Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 tentang Juklak Bimbingan Perkawinan Pra Nikah bagi Calon Pengantin adalah regulasi kekinian sebagai pengganti dari regulasi sebelumnya yaitu Peraturan Direktur Jenderal Masyarakat Islam Nomor DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pranikah.

Kursus pranikah kemudian diganti istilahnya menjadi bimbingan perkawinan yang dijalankan oleh Kasi Bimas Islam Kemenag Kab. Cilacap dengan menggandeng fasilitator atau konselor BP4 Kabupaten Cilacap sebagai lembaga yang dulunya bersifat semi resmi dan menjadi mitra bagi Kementerian Agama yang melekat di tiap-tiap KUA

5. Generasi Milenial

Generasi milenial adalah mereka yang saat ini (2020) berumur antara 19 sampai 40 tahun, mereka produktif karena menguasai dunia kerja, sebagai generasi di jaman informasi digital (*digital information*), mereka dianggap generasi yang kreatif, solutif, berinteraksi sosial dengan ganknya (*sosial basecame*) dan berorientasi pada tim sebagai jalan menuju kesuksesan.¹¹³

Istilah generasi milenial pada penelitian ini adalah mereka yang saat ini berumur antara 19 sampai 40 tahun di wilayah Kabupaten Cilacap yang menjadi sasaran program bimbingan dan konseling perkawinan untuk mendapatkan sertifikat nikah sebelum mereka mendaftarkan perkawinannya di KUA

¹¹³Sharon A. DeVaney, "Understanding the Millennial Generation", Journal of Financial service Professionals, November, 2015, 11.