

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Rumah merupakan tempat untuk membangun sebuah keluarga yang bahagia, humoris dan sejahtera. Tempat mengayom bagi seluruh penghuninya dan juga sebagai tempat berlindung bagi seluruh anggota keluarga. Maka rumah tangga mempunyai fungsi yang sangat signifikan dalam kehidupan manusia. Rumah tangga merupakan unit yang terkecil dari susunan kelompok masyarakat, rumah tangga juga merupakan sendi dasar dalam membina dan terwujudnya suatu negara. Indonesia sebagai negara yang berlandaskan Pancasila yang didukung oleh umat beragama mustahil bias terbentuk rumah tangga tanpa adanya perkawinan. Karena perkawinan tidak lain adalah permulaan dari rumah tangga.

Pada dasarnya tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yaitu ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dari pengertian tersebut untuk mewujudkan keluarga yang bahagia, landasan utama yang perlu dibangun antara laki-laki dan perempuan sebagai suami isteri adalah adanya hak dan kewajiban

di antara keduanya.¹ Hal ini semakin memperkuat bahwa rumah tangga menjadi yang aman bagi para anggotanya, karena keluargadibangun oleh suami istri atas dasar ikatan lahir batin diantara keduanya “Selain itu disebutkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatakan bahwa antara suami isteri mempunyai kewajiban untuk saling cinta mencintai, hormat menghormati, setia dan memberi bantuan lahir batin yang satu kepada yang lain. Bahkan suami dan isteri mempunyai kedudukan yang sama/seimbang dalam kehidupan berumah tangga dan pergaulan hidup di masyarakat serta berhak melakukan perbuatan hukum.

Pernikahan atau keluarga adalah sistem dan organisasi sekaligus. Setiap apa yang terjadi di pernikahan atau keluarga itu sangat bergantung pad kualitas orang-orang yang membuat dan mengelolanya. Pernikahan atau keluarga juga disebut sebagai sistem karena orang-orang yang ada didalamnya saling memengaruhi satu sama lain.² Menurut Saepudin Jahar et. al, keluarga adlah sanak saudara, akum kerabat, kaum saudara,atau satuan kekerabatan yang mendasar dalam masyarakat.³

Keluarga dalam islam merupakan rumah tangga yang dibangun atas pernikahan antara laki-laki dan perempuan yang dilaksanakan sesuai syariat islam dan telah

¹ Rika Saraswati, *Perempuan dan Penyelesaian Kekerasan dalam Rumah Tangga*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h. 1

² Duha Hadiansyah, *Falsafah Keluarga*, (PT. Elex Media Komputindo:Jakarta,2018), Hlm.18

³ Dr. Mardani, *“Hukum Keluarga Islam Di Indonesia”*, (Kencana: Jakarta, 2017), Hlm. 2

terpenuhi rukun dan syarat untuk dapat melangsungkan pernikahan.⁴ Disebutkan dalam pembukaan perda No. 14 Tahun 2017 Kota Bekasi, point B bahwa “Keluarga merupakan unit social terkecil masyarakat yang mempunyai peran penting dalam pembangunan sehingga perlu dibina dan dikembangkan kualitasnya agar senantiasa menjadi sumber daya manusia yang efektif bagi pembangunan daerah.”

Perkembangan sosial, ekonomi dan teknologi informasi selain menyediakan kesempatan maju dan berkembang juga telah mengubah dan menggesertatanan ketahanan keluarga dalam mewujudkan keluarga sejahtera serta menjadikan sumber daya manusia yang efektif bagi pembangunan daerah.

Kesejahteraan keluarga dalam pembangunan sosial tidak saja diukur dengan kecukupan materi saja. Masih banyak syarat lain yang harus dipenuhi. Dalam Undang Undang No 52 Tahun 2009 Bab I Pasal 1 Ayat 11 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, menerangkan bahwa keluarga yang sejahtera itu tidak hanya tercukupi kebutuhan materiilnya, tetapi juga tercukupinya kebutuhan spiritualnya, terdapat hubungan yang harmonis antar anggota keluarga, antara keluarga dengan masyarakat sekitarnya, dengan lingkungannya dan sebagainya.⁵

⁴ Winda Kustiawan, Kartini. *Media dan Ketahanan Keluarga Muslim Di Indonesia*. Vol.8 No.1 Jurnal Pemberdayaan Masyarakat:2020, hlm. 64

⁵ Aini, Fitrotu. "Konsep Keluarga Dalam UU No 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga Perspektif Fiqh Munakahat." MAQASID 3.1 (2018): 3

Manusia adalah makhluk Tuhan yang dilengkapi rasa cinta terhadap sesama, selain itu manusia adalah makhluk biologis yang mempunyai keinginan untuk menumbuhkan keturunannya pada generasi penerusnya.⁶

Menurut ketentuan Undang-Undang No. 1 pasal 1 tahun 1974 tentang Perkawinan “Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.⁷

Tujuan perkawinan juga dijelaskan didalam Kompilasi Hukum Islam, pada pasal 3 KHI yang berbunyi perkawinan bertujuan untuk mewujudkan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah.⁸

Para ulama *fiqih* mengartikan perkawinan pada Akad yang membawa kebolehan (bagi laki-laki untuk berhubungan badan dengan perempuan) dengan (diawali dalam akad) *lafazh* nikah atau kawin, atau makna yang serupa dengan kedua kata tersebut.⁹

Hal ini semakin memperkuat bahwa rumah tangga menjadi yang aman bagi para anggotanya, karena keluarga dibangun oleh suami istri atas dasar ikatan lahir batin

⁶ Mohammad Fikri, Skripsi: “*Analisis Hukum Islam terhadap Pelarangan Nikah Dikalangan Kiaidengan Masyarakat Biasa*” (Surabaya: UINSA, 2014),1.

⁷ Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang *Perkawinan*

⁸ Disalin dari “*Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*”. Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Islam Ditjen Pembinaan Kelembagaan Islam Departemen Agama, 2001

⁹ Abdurrahman al-Jaziri, *al-Fiqh ‘ala Madzahib al-Arba’ah* (Beirut: Dar al-Fikr,1986) Jilid IV, hlm. 212

diantara keduanya “Selain itu disebutkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatakan bahwa antara suami isteri mempunyai kewajiban untuk saling cinta mencintai, hormat menghormati, setia dan memberi bantuan lahir batin yang satu kepada yang lain. Bahkan suami dan isteri mempunyai kedudukan yang sama/seimbang dalam kehidupan berumah tangga dan pergaulan hidup di masyarakat serta berhak melakukan perbuatan hukum.

Dalam konteks pembangunan sosial di Indonesia pembangunan keluarga merupakan salah satu isu tematik dalam pembangunan nasional. Upaya peningkatan pembangunan sosial tidak terlepas dari pentingnya keluarga sebagai salah satu aspek penting pranata sosial yang perlu diperhatikan. Kekuatan pembangunan nasional, berakar pada elemen keluarga sebagai komunitas terkecil dalam masyarakat. Keluarga sejahtera merupakan fondasi dasar bagi keutuhan kekuatan dan keberlanjutan pembangunan.¹⁰

Persoalan ketahanan keluarga terhadap keberlangsungan ikatan perkawinan merupakan masalah yang serius dan perlu ditangani. Penyebab paling umum kasus perceraian adalah terjadinya perselisihan atau perselisihan sebanyak 44,8%, masalah

¹⁰ Badan Pusat Statistik. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia*. (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2017): 180

ekonomi sebanyak 27,17%, cuti suami / istri sebanyak 17,55%, KDRT sebanyak 2,15%, dan mabuk sebanyak sebagai 0,85%.¹¹

Berbagai macam persoalan di atas yang mengancam ketahanan keluarga sebagai kekuatan dan ketahanan masyarakat dan nasional, perlu kiranya disikapi dari sudut pandang Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia. Bagaimna ketentuan keduanya dalam menyikapi persoalan tersebut. Sejatinya perkembangan hukum Islam dan hukum nasional di Idonesia harus mampu menjawab tantangan pekembangan zaman, sehingga keduanya mampu menyelesaikan persolan tersebut.¹²

Pemerintah daerah dalam maksud menyelenggarakan pembangunan ketahanan keluarga adalah untuk mewujudkan dan meningkatkan kemampuan, kepedulian serta tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam menciptakan keluarga yang hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan lahir batin.¹³

Berhasilnya keluarga dalam menjaga hubungan internalnya peran adanya aturan atau dasar hukum syariat Islam dan hukum positif di Indonesia atau Peraturan Daerah menjadi bagian penting dalam berkeluarga, beragama dan bernegara. Jadi dengan

¹¹ Tim Penyusun RUU Ketahanan Keluarga. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Ketahanan Keluarga. (Jakarta: Tim Penyusun RUU Ketahanan Keluarga, 2020):

¹² Fahrul Fauzi, Amatullah Asma Ashilah, and Maisaroh Maisaroh. "The polemic of the controversial articles on the Family Resilience bill from the perspective of Islamic law, psychology, and social communication." *Ijtihad: Jurnal Wacana Hukum Islam dan Kemanusiaan* 20.1 (2020): 115-146.

¹³ Pemerintah Kota Bekasi, *Peraturan Daerah Kota Bekasi No. 14 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga*. (Bekasi, Sekda Kota Bekasi. 2017) Bab 2 Pasal 3

diperlukannya proses analisis secara komprehensif penulis tertarik meneliti terkait ketahanan keluarga khususnya di Kota Bekasi.

Berpijak dari hal tersebut penulis tertarik untuk meneliti dengan mengambil judul penelitian “ANALISIS KETAHANAN KELUARGA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM (PERATURAN DAERAH KOTA BEKASI NO. 14 TAHUN 2017)”.

B. Permasalahan

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mengidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu sebagai berikut:

1. Ketahanan Keluarga telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi No. 14 tahun 2017 dan Kompilasi Hukum Islam bab perkawinan.
2. Peran Peraturan Daerah Kota Bekasi No. 14 tahun 2017 dan hukum Islam dalam meminimalisir angka perceraian di Kota Bekasi.
3. Implementasi Peraturan Daerah dan perspektif hukum Islam dalam mengatur dan meningkatkan ketahanan keluarga.

2. Batasan Masalah

Agar pembahasan tidak melebar dan tetap terarah, maka penulis membatasi bahwa fokus dari penelitian ini adalah tentang analisis Peraturan Daerah Kota Bekasi No. 14 tahun 2017 terhadap ketahanan keluarga dalam perspektif hukum Islam.

3. Rumusan Masalah

Sebagaimana telah tertulis dalam latar belakang masalah, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana ketahanan keluarga dalam perspektif hukum Islam?
2. Bagaimana Peraturan Daerah Kota Bekasi No. 14 tahun 2017 tentang penyelenggaran pembangunan ketahanan keluarga dan hukum Islam

membahas tentang ketahanan keluarga?

C. Tujuan Penelitian

Sebagaimana telah tertulis dalam rumusan masalah, maka penulis memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui konsep ketahanan keluarga dalam perspektif hukum Islam.
2. Untuk mengetahui Peraturan Daerah Kota Bekasi No. 14 tahun 2017 tentang penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga dan hukum Islam membahas tentang ketahanan keluarga.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada para pihak yang terkait dalam praktik pengimplementasian Peraturan Daerah.
2. Dapat memberikan informasi kepada kalangan akademis, praktisi dan masyarakat luas pada umumnya terkait implementasi Perda Kota Bekasi No. 14 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan keluarga.

E. Review Studi Terdahulu

Penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan perbandingan dan acuan. Selain itu, guna untuk menghindari anggapan kesamaan dengan peneliti ini. Maka dalam kajian pustaka atau kajian terdahulu peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian

terdahulu. Dan peneliti menemukan beberapa judul skripsi yang hamper sama.

Adapun kajian terdahulu yang penulis jadikan acuan sebagai berikut:

1. Karya ilmiah Taufik Hidayat,¹⁴ dalam skripsi nya yang berjudul “Kebijakan Pemerintah Kota Depok Terhadap Peningkatan Ketahanan Keluarga (Studi Terhadap Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 9 Tahun 2017)” hasil penelitian ini ialah bahwa latar belakang dibentuknya Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 9 Tahun 2017 tentang peningkatan Ketahanan Keluarga dapat digolongkan kedalam tiga bagian yaitu latar belakanag filosofis, latar belakang sosiologis, dan latar belakang yuridis. Terkait implementasi Perda Kota Depok Nomor 9 Tahun 2017 tentang Peningkatan Ketahanan Keluarga serta Peraturan Wali Kota terkait Ketahanan Keluarga. Mestinya hal-hal tersebut sudah ada sesuai dengan apa yang diamanahkan dalam Perda Ketahanan Keluarga tersebut.
2. Karya ilmiah Oka Pransiska dalam skripsinya yang berjudul¹⁵ “Implementasi pasal 34&35 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Koordinasi Dan Kerjasama Ketahanan Keluarga Oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Selatan”. Dalam skripsi tersebut

¹⁴ Taufik Hidayat, *Kebijakan Pemerintah Kota Depok Terhadap Peningkatan Ketahanan Keluarga (Studi Terhadap Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 9 Tahun 2017)*, (Skripsi:UINJKT, 2019)

¹⁵ Oka Pransiska, *Implementasi pasal 34&35 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Koordinasi Dan Kerjasama Ketahanan Keluarga Oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Selatan*, (Skripsi UNSRISS, 2017)

membahas dan menjelaskan Implementasi Pasal 34 & 35 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Koordinasi dan Kerjasama Ketahanan Keluarga oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Selatan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Sumber data dikumpulkan melalui data primer dan data sekunder dengan Teknik wawancara langsung dan dokumentasi. Penelitian ini mengacu pada teori model implementasi kebijakan oleh Charles O Jones yang memiliki tiga aspek, yaitu *Organization*, *Interpretation*, dan *Application*. Temuan menunjukkan bahwa Implementasi Pasal 34 & 35 Perda Nomor 3 tahun 2017 tentang Koordinasi dan Kerjasama Ketahanan Keluarga oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Selatan belum berjalan dengan baik karena masih ditemukan beberapa permasalahan yaitu, tidak memiliki mekanisme pelaksanaan, kurangnya sosialisasi dari Provinsi ke Kabupaten, Kabupaten tidak mengetahui Perda Nomor 3 Tahun 2017 sehingga kegiatan dan rapat koordinasi belum terlaksana, kerjasama dengan instansi terkait belum berjalan dengan baik sehingga upaya Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Selatan dalam koordinasi dan kerjasama belum optimal.

3. Karya ilmiah Sekar Fabiola Putri dalam skripsinya yang berjudul “Kebijakan Pemerintah Kota Bogor Melalui Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan

Keluarga Dalam Menekan Angka Perceraian (Studi Terhadap Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2019)”. Dalam skripsi tersebut membahas menjelaskan sejauh mana penerapan kebijakan pemerintah Kota Bogor berupa Perda Bogor Nomor 1 Tahun 2019. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode empiris dan menggunakan pendekatan normative-empiris. Teknik pengumpulan data adalah dengan melakukan wawancara dan dokumen dengan memperoleh informasi untuk mendapatkan data dari hasil penelitian. Serta metode analisis yang digunakan adalah deskriptif analisis. Hasil penelitian ini dapat diketahui bahwa latar belakang diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2019 adalah untuk memberikan perlindungan dan meminimalisir permasalahan keluarga di Kota Bogor. Serta dapat diketahui bahwa penerapan kebijakan Perda Bogor tersebut belum terlaksana secara optimal. Dikarenakan tujuan diterbitkannya kebijakan tersebut yaitu meminimalisir permasalahan keluarga belum sepenuhnya terlaksana. Hal ini dibuktikan dengan masih tingginya angka perceraian di Kota Bogor pada tahun 2018-2021 perbulan juni. Serta data tahun 2021 perbulan juni menunjukkan lebih dari 50% angka perceraian pada tahun 2020. Selain itu, belum terbitnya peraturan wali kota yang memfokuskan sosialisasi kepada masyarakat juga menjadi faktor yang menyebabkan tujuan dari kebijakan tersebut belum terlaksana. Karena, untuk

mewujudkan tujuan kebijakan tersebut diperlukan peraturan wali kota yang dapat mensosialisasikan Perda ini lebih jauh lagi kepada masyarakat dengan harapan permasalahan keluarga dapat diminimalisir, dengan begitu ketahanan keluarga akan tercipta dan tingginya angka perceraian yang terjadi di Kota Bogor dapat ditekan.

Penelitian terdahulu sudah penulis paparkan tentu berbeda dengan apa yang diteliti. Karena dalam skripsi yang penulis susun akan berfokus pada Analisis Ketahanan Keluarga dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi No. 14 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga persepektif hukum islam.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dan memahami isi dari skripsi penelitian ini, maka sistematika penulisan pembahasannya meliputi lima bab. Adapun lima bab tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bab pertama, pendahuluan yang berisi latar belakang, permasalahan-permasalahan, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.
2. Bab kedua, landasan teori merupakan kumpulan kajian teori yang akan dijadikan sebagai alat analisa dalam menjelaskan dan mendeskripsikan obyek penelitian. Sehingga setelah diketahui teorinya maka akan diketahui apakah realitas itu merupakan masalah atau tiadk. Pada bagian bab ini penulis akan

menjelaskan, mengenai pengertian gambaran umum strukturisasi dan legalitas, serta ruang ketahanan keluarga.

3. Bab ketiga, metodologi penelitian. Dalam bab ini menjelaskan mengenai metode penelitian, lokasi penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data, gambaran umum tentang kota Bekasi.
4. Bab keempat, berisi tentang hasil penelitian yang dipaparkan dan dideskripsikan secara utuh kemudian peneliti akan memberi interpretasi/analisis terhadap hasil penelitian tersebut. Dalam bab ini akan dibahas mengenai latar belakang dari terbentuknya peraturan daerah kota Bekasi No. 14 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Ketahanan Keluarga serta implementasi peraturan daerah Kota Bekasi No. 14 Tahun 2017 terhadap ketahanan Keluarga.
5. Bab kelima, penutup merupakan rangkaian akhir dari sebuah penelitian. Pada bab ini berisikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan dimaksudkan sebagai hasil akhir dari sebuah penelitian, sedangkan saran merupakan harapan penulis kepada semua para pihak agar penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan kontribusi yang maksimal serta sebagai masukan bagi akademis.