

**ANALISIS EFEKTIVITAS PERAN DAN TUGAS  
BADAN PENASIHATAN PEMBINAAN PELESTARIAN PERKAWINAN (BP4)  
DALAM UPAYA MENGURANGI TINGGINYA ANGKA PERCERAIAN**

**(Studi Kasus BP4 Di Kota Depok)**

Skripsi

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh  
gelar Sarjana Hukum

Amelia Nur Hijriati  
0504000224

Program Kekhususan I  
Hukum Antar Hubungan Sesama Anggota Masyarakat

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA  
2008

Fakultas Hukum  
Universitas Indonesia

**LEMBAR PENGESAHAN**

Nama Mahasiswa : Amelia Nur Hijriati  
Nomor Pokok Mahasiswa : 0504000224  
Program Kekhususan : I (Perdata)  
Judul Skripsi : ANALISIS EFEKTIVITAS PERAN DAN  
TUGAS BADAN PENASIHATAN  
PEMBINAAN DAN PELESTARIAN  
PERKAWINAN (BP4) DALAM UPAYA  
MENGURANGI TINGGINYA ANGKA  
PERCERAIAN (Studi Kasus Di Kota  
Depok)

Telah menyelesaikan penulisan skripsi baik dari segi materi  
maupun segi teknis.

Mengesahkan,

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

(FARIDA PRIHATINI, S.H., M.H., C.N.) (SULAIKIN LUBIS, S.H., M.H.)

KETUA BIDANG STUDI HUKUM TENTANG HUBUNGAN  
SESAMA ANGGOTA MASYARAKAT FAKULTAS  
HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA

(DR. ROSA AGUSTINA, S.H., M.H.)



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil 'alamin. Itulah ungkapan rasa syukur yang teramat dalam dari lubuk hati penulis atas segala limpahan rahmat dan karunia Allah SWT yang sungguh tiada terbilang nilainya kepada diri penulis dan keluarga serta hamba-hamba-Nya. Dengan semata-mata cinta-Nya penulis tercipta dan lahir di bumi-Nya yang indah ini, di tengah orangtua dan keluarga yang penuh cinta dan kasih sayang yang tulus yang tak henti-hentinya mendoakan putra-putrinya untuk menjadi hamba Allah yang cerdas-intelektual, emosional dan spiritual-shaleh dan shalehah, bertaqwa serta berbakti kepada orangtua, agama dan masyarakat. Rasa syukur yang spesial penulis haturkan ke hadirat Allah Azza wa Jalla atas segala bimbingan dan maghfiroh-Nya sehingga skripsi yang berjudul "*Analisis Efektivitas Peran dan Tugas Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Dalam Upaya Mengurangi Tingginya Angka Perceraian*" ini dapat penulis selesaikan dengan sebaik-baiknya dan tepat pada waktunya. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurah

kepada junjungan umat, Nabi yang agung Baginda Rasulullah Muhammad SAW beserta keluarga beliau atau ahlul baitnya, para sahabatnya yang mulia serta para tabiin, para ulama yang istiqomah dan para mujahidin yang tersebar di bumi-Nya yang telah mengikhlaskan ilmu dan ajaran Islam serta segenap jiwa dan raganya demi meraih cinta Allah dan menuntun ke jalan penuh cahaya Allah bagi 1,5 miliar umat Islam di bumi yang fana ini.

Skripsi ini, meski telah disusun dengan segenap kemampuan yang dimiliki penulis dan bimbingan dosen yang dimuliakan Allah, insya Allah, serta *support* keluarga dan sahabat dan didukung oleh kepustakaan keluarga dan kepustakaan kampus tercinta Universitas Indonesia, tentunya belumlah sempurna sebab kesempurnaan semata hanya milik Allah disamping keterbatasan ilmu penulis. Atas segala kekurangan yang ada pada skripsi ini, penulis memohon tegur sapa, koreksi dan kritik yang konstruktif sehingga skripsi ini dapat menjadi lebih baik, serta syukur dapat bermanfaat bagi komunitas terkait.

Untuk itu dalam kesempatan yang mulia ini, izinkan penulis menyampaikan ungkapan rasa terimakasih yang mendalam kepada segenap pihak yang telah membantu penulis dalam

penyusunan skripsi ini, baik dengan ilmunya yang luas dan mendalam maupun dengan doanya yang tulus-ikhlas serta *support*-nya yang tidak dapat disebutkan satu per satu di sini namun sangat bermakna. Dengan ketulusan dan kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih dan rasa hormat khususnya kepada Yang Terhormat :

1. Ibu Farida Prihatini, S.H., M.H., C.N. dan Ibu Sulaikin Lubis, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing skripsi yang dengan tulus ikhlas di sela-sela kesibukannya beliau masih sempat menyisihkan waktu untuk membaca, mengoreksi dengan cermat dan teliti setiap paragraf, kalimat, kata, dan huruf skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya atas bimbingan, saran, dan kesabaran beliau.
2. Bapak Prof. Hikmahanto Juwana, S.H. LL.M., Ph.D., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Bapak Adijaya Yusuf, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Bapak Akhilar Salmi, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Non Akademik.
3. Bapak Andhika Danesjvara, S.H., M.Si., sebagai Pembimbing Akademik penulis selama perkuliahan, terima kasih atas nasihat-nasihat dan bimbingan Bapak selama

ini.

4. Bapak Rifai, sebagai staf Biro Pendidikan kordinator angkatan 2004 atas bantuan dan kerjasamanya dalam *support* penulis selama perkuliahan.
5. Ibu Yati N. Soelistijono, S.H., C.N., Ibu Wismar Ain Marzuki, S.H., M.H., dan Ibu Yeni Salma Barlinti, S.H., M.H. Sebagai penguji skripsi penulis, terima kasih atas masukan-masukan sangat bermanfaat dan bimbingannya sehingga penulis dapat memperbaiki skripsi ini menjadi lebih baik lagi.
6. Kepada segenap Dosen Fakultas Hukum dan seluruh staf karyawan yang telah mendidik dan memberikan ilmunya dengan baik serta telah membantu penulis selama perkuliahan. Juga kepada Pimpinan Perpustakaan Fakultas Hukum dan Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia yang telah memberikan fasilitas untuk mencari literatur sebagai bahan skripsi. Semoga ilmu yang telah diberikan dapat bermanfaat dan mendapat ridha dan balasan dari Allah SWT. Amin.
7. Untuk Ibu Aliyah, S.Ag dari Departemen Agama Depok atas wawancara dan informasinya mengenai BP4 di Depok.
8. Untuk Bapak Wachyu Abikusna, S.H. selaku Panitera Muda

Hukum Pengadilan Agama Depok atas bantuan data angka perceraian dan telah memfasilitasi penulis untuk dapat mewawancarai hakim di Pengadilan Agama.

9. Untuk Ibu Dra. Hj. Zubaedah Muchtar selaku Ketua BP4 Pusat dan Bapak H. Tengku Azman Hakim, S.H., selaku penasihat BP4 Pusat yang telah memberikan informasi mengenai BP4 dan memberikan nasihat yang berharga mengenai membangun dan memelihara keluarga sakinah kepada penulis.
10. Untuk para penasihat BP4 di KUA Kota Depok atas kesediaannya memberikan informasi penasihatan BP4 kepada penulis.
11. Untuk kedua orang tua tercinta, Drs. H. Dindin M. Machfudz dan Hj. Daryanti atas segala cinta, kasih sayang, doa, perhatian dan kesabaran yang telah diberikan kepada penulis sejak penulis masih dalam kandungan hingga saat ini. Penulis menyadari bahwa apa pun tak akan mampu membalas seluruh kebaikan yang telah Mama dan Bapak berikan, namun penulis akan terus berusaha melakukan yang terbaik dan memuliakan kedua orangtua terkasih itu.
12. Untuk saudara-saudaraku tercinta, Bunga Alkautsar yang

juga telah selesai menyusun skripsi dan ujian sidang di Fakultas Dakwah dan Komunikasi UIN Syarif Hidayatullah dan Iqra Intifada yang baru saja diterima sebagai mahasiswa Fakultas Komunikasi Universitas Padjajaran yang selalu *men-support* dan menghibur hati penulis sehingga tanpa terasa bab demi bab skripsi ini telah rampung. Semoga Allah SWT senantiasa menjadikan kedua sudaraku sebagai hamba Allah dan anak yang shaleh dan shaleh, taat dan berbakti kepada kedua orang tua, agama, nusa dan bangsa.

13. Untuk sahabat-sahabatku, Siti Mutmainah, Lidia Hayaty, Nurlisa Uke Dessy, Lia Putri Handayani yang telah memberikan banyak dorongan, ide, dan doa kepada penulis. Juga telah menemani penulis dalam suka maupun duka selama perkuliahan. Metty, Ica, Laras, Yuni, Tina, Iin, Vara, Sekar, Sinta, dan semua teman-teman PK I. Nath, Amel, Ade, Vina, Dede, Keke, Gita, Dinda, Acom, Edna, Fai, Enggar, Eja, Andrew, Adit, Dephir, Angga dan semua teman-teman Angkatan 2004 terimakasih untuk persahabatan yang indah ini.
14. Rekan-rekan tim penelitian hadhonah LKIHI, Chriesma, Rika, Raras, Simut, dan Ulhe. Terima kasih atas

*support*-nya. Sungguh, sangat berkesan sekali perjalanan mewawancarai para responden yang kita lalui bersama. Semoga rencana kita menulis buku catatan mengenai istri-istri dibalik putusan perceraian dapat terlaksana.

15. Keluarga besar mahasiswa Fakultas Hukum serta teman-teman di Fakultas Ekonomi, Aster, Amanah, Dessy dan Latifah. Semoga persahabatan dan silaturahmi kita dapat terus terjalin dengan indah, sebab seperti dipesankan Rasulullah SAW dalam berbagai hadistnya, persahabatan dan silaturahmi ini penting dan memberikan hidup semakin bermakna.

Terakhir, dalam kesempatan yang berbahagia ini, penulis mendoakan semoga segenap civitas akademica Universitas Indonesia, Depok, dapat terus menjadi "obor" atau "mercusuar" dalam ke-Ilmuan dan intelektualitas, dan kampus kita tercinta ini dapat menjadi institusi terhormat yang melahirkan sarjana-sarjana cemerlang, bertaqwa, tawadhu, istiqomah. Sekali lagi, semoga skripsi ini dapat memberikan kemaslahatan. Semoga Allah SWT senantiasa merahmati kita dengan hidayah dan ridho-Nya. Amin yaa Robbal'alamiin.

Depok, Juli 2008

Penulis,

Amelia Nur Hijriati



## ABSTRAK

**Hijriati, Amelia Nur. " Analisis Peran dan Tugas Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam Upaya Mengurangi Tingginya Angka Perceraian." Skripsi, Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008, xi + 116 halaman.**

Kasus perceraian di Indonesia menempati peringkat teratas se-Asia Pasifik, yaitu 200.000 pasangan bercerai dalam setiap tahunnya. Perceraian di Indonesia berada di peringkat tertinggi setiap tahunnya, dibandingkan negara Islam lainnya didunia. Termasuk di Kota Depok, dalam 3(tiga) tahun terakhir terdapat yaitu 1257 kasus perceraian di tahun 2005, 1306 kasus perceraian di tahun 2006, 1322 kasus perceraian di tahun 2007. Tingginya angka perceraian yang terjadi dapat disebabkan dari berbagai faktor, salah satunya adalah kurang berjalannya peran dan tugas Badan Penasihat Pembinaan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam pembinaan keluarga. Apabila angka perceraian di masyarakat terus mengalami peningkatan dan minimnya masyarakat yang mendatangi BP4 untuk berkonsultasi mengenai permasalahan rumah tangganya, itu menjadi bukti kurang terlaksananya peran dan tugas Badan Penasehat Pembinaan Pembinaan Pelestarian Perkawinan (BP4). Metode penelitian yang dilakukan adalah kepustakaan dengan memperkaya informasi melalui wawancara dengan para penasihat BP4, unsur BP4 Kandepag Depok, unsur BP4 Pusat, dan hakim di Pengadilan Agama Depok. Berdasarkan data dan wawancara yang penulis dapatkan dari semua BP4 di KUA 6 (enam) kecamatan di Kota Depok, ternyata BP4 belum dapat menjalankan peran dan tugasnya dengan efektif, karena (a)BP4 di Depok belum terorganisasi dengan baik, terutama sistem administrasi dan kredibilitas para penasihat termasuk jadwal piket para penasihat. Kondisi tersebut dapat mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat kepada BP4. (b) Sosialisasi terhadap keberadaan dan peran BP4 masih kurang, sehingga masyarakat belum mengenal BP4 dan tidak dapat memanfaatkan pelayanan konsultasi BP4.

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Pokok Permasalahan.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kerangka Konseptual.....	11
E. Metode Penelitian.....	13
F. Sistematika Penulisan.....	16
<b>BAB II PERKAWINAN DAN PERSELISIHAN PERKAWINAN</b>	
A. Perkawinan.....	18
I. Pengertian Perkawinan.....	18
II. Tujuan Perkawinan.....	22
III. Rukun dan Syarat Perkawinan.....	23
IV. Hak dan Kewajiban Suami Istri.....	30
B. Perselisihan Perkawinan.....	33
I. Sebab-sebab Terjadinya Perselisihan.....	35
II. Bentuk-bentuk Perselisihan Perkawinan.....	36
III. Usaha-usaha yang Harus Ditempuh Dalam Menyelesaikan Perselisihan Perkawinan.....	40
C. Lembaga Penyelesaian Perselisihan	

Perkawinan.....	48
-----------------	----

**BAB III BADAN PENASIHATAN, PEMBINAAN DAN PELESTARIAN  
PERKAWINAN (BP4)**

A. Sekilas Awal Berdirinya BP4.....	52
B. Kedudukan dan Kewenangan BP4 pada Pengadilan Agama dan Departemen Agama....	56
C. Peran dan Tugas BP4.....	57
D. Program Kerja BP4.....	64

**BAB IV ANALISIS EFEKTIVITAS BADAN PENASIHATAN,  
PEMBINAAN DAN PELESTARIAN PERKAWINAN (BP4) DALAM  
UPAYA MENGURANGI TINGGINYA ANGKA PERCERAIAN**

A. Sekilas Tentang BP4 Depok.....	70
B. Peran dan Tugas BP4 Dilihat Dari Kedudukan dan Kewenangannya pada Pengadilan Agama dan Departemen Agama....	72
C. Keluarga yang Meminta BP4 sebagai Lembaga Penasihat Perkawinan di KUA Se-Depok.....	81
D. Angka Perceraian di Depok.....	86
E. Analisis Efektivitas Peran dan Tugas BP4 dalam Upaya Mengurangi Angka Perceraian.....	90

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	107
B. Saran.....	108

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>111</b>
----------------------------	------------

LAMPIRAN-LAMPIRAN



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Islam adalah agama fitrah, dalam arti tuntunannya selalu sejalan dengan fitrah manusia. Pun perkawinan merupakan fitrah. Keterikatan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan merupakan kebutuhan setiap orang yang bersifat naluriah. Lebih dari itu, ia bahkan menjadi kebutuhan bagi kesempurnaan hidup manusia.

Manusia adalah makhluk sosial, seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhannya-lahir dan batin-tanpa bantuan orang lain. Dari sini diperlukan kerja sama serta interaksi harmonis. Namun demikian, semakin dekat hubungan semakin banyak tuntutan dan semakin tidak mudah memeliharanya. Termasuk dalam hal hubungan perkawinan.

Islam memandang persamaan antara laki-laki dan perempuan dan menciptakan keduanya untuk saling berhubungan satu sama lain. Hal ini dapat dibuktikan dalam Al-Qur'an

surat An-Nisa ayat 7 yang berbicara mengenai hak laki-laki dan hak perempuan dalam mendapatkan harta waris. Antara laki-laki dan perempuan terdapat banyak persamaan. Mereka sama dalam kemanusiaan, sama dalam asal kejadian, sama dalam hak-hak sipil mereka. Persamaan itu perlu selalu diingat, sehingga perbedaan-perbedaan yang ada, baik akibat kodrat bawaan maupun pengalaman sejarah dan budaya tidak melahirkan ketimpangan. Di antara laki-laki dan perempuan, Allah ciptakan pasangannya agar masing-masing merasa tenteram dan rasa kasih sayang.

*Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir. (QS. Ar-Rum(30) : 21)*

Secara bahasa perkawinan adalah suatu ikatan erat yang menyatukan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan. Dalam ikatan perkawinan, suami dan istri diikat dengan komitmen untuk saling memenuhi berbagai hak dan kewajiban yang telah ditetapkan untuk mereka.

Perkawinan menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan menurut Kompilasi Hukum Islam, Perkawinan adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *miitsaaqon gholiidhan* untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah yang bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah, dan rahmah*.

Sedangkan menurut asal hukum perkawinan menurut Sayuti Thalib, adalah ibahah. Hukumnya dapat berubah sesuai dengan berubahnya *'illah*, yaitu dapat menjadi *sunnah, wajib, makruh* dan *haram*.

Dari pengertian perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam terlihat bahwa perkawinan bertujuan untuk selama-lamanya atau kekal, artinya tidak ada jangka waktu sampai kapan perkawinan tersebut berlangsung.

Dalam perkawinan, terdapat akad nikah yang dengan dua kalimat sederhana, yaitu *ijab* dan *kabul*, terjadilah

perubahan besar: yang haram menjadi halal, yang maksiat menjadi ibadat, kekejian menjadi kesucian, dan kebebasan menjadi tanggung jawab. Maka nafsu pun berubah menjadi cinta dan kasih sayang. Begitu besarnya perubahan ini sehingga Al Qur'an menyebut Akad Nikah sebagai *mitsaaqon gholiidhan* [perjanjian yang kuat]. Hanya 3 (tiga) kali kata ini disebut dalam Al Qur'an. *Pertama*, ketika Allah membuat perjanjian dengan Nabi dan Rasul *Ulul Azmi* [QS 33: 7]. *Kedua*, ketika Allah mengangkat bukit *Tsur* diatas kepala Bani Israil dan menyuruh mereka bersumpah setia di hadapan Allah [QS 4: 154]. Dan *Ketiga*, ketika Allah menyatakan hubungan pernikahan [QS 4: 21].

Ketika perkawinan berlangsung, hubungan antara suami dan istri menjadi lebih sulit karena tidak jarang semakin dekat hubungan, semakin banyak pula tuntutan dari masing-masing pihak yang berpotensi memunculkan kesalahpahaman. Usaha suami-istri dalam menyelesaikan kesalahpahaman dan permasalahan dalam rumah tangganya, tidak jarang yang berujung kegagalan karena keduanya terlalu meruncingkan perbedaan dalam kecenderungan, latar belakang pendidikan dan keluarga, sifat, serta kebiasaan-kebiasaan yang menyebabkan

putusnya perkawinan, yang berarti berakhirnya hubungan suami istri sehingga harus berujung pada perceraian yang merupakan jalan terakhir.

Para ahli fikih menyebut perceraian dengan istilah talak atau *furqah* yang artinya adalah membuka ikatan atau membatalkan perjanjian. Jadi, makna dari talak adalah perceraian antara suami istri. Meskipun Islam mensyariatkan perceraian, tetapi tidak berarti agama Islam menyukai terjadinya perceraian dalam suatu perkawinan. Perceraian dalam Hukum Islam diizinkan kalau terdapat alasan yang kuat, dan kebolehan itu hanya dapat dipergunakan dalam keadaan yang sangat mendesak. Rasulullah SAW bersabda, *"Perbuatan halal yang paling dibenci Allah SWT adalah talak"* (HR. Abu Daud dan Ibnu Majah)

Harus ada alasan yang kuat sebagai dasar untuk bercerai dan jalan tersebut merupakan jalan terakhir setelah dilakukan usaha-usaha untuk menyelesaikan perselisihan dalam perkawinan.

Islam menganjurkan baik kepada suami maupun istri agar bersabar dan tidak tergesa-gesa dalam menjatuhkan talak atau menggugat cerai. Perlu ditempuh upaya-upaya yang dapat

menyelamatkan perkawinan, sehingga perceraian dapat diminimalisasi. Berdasarkan QS An-Nisa ayat 35,

*Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, Maka kirimlah seorang hakam (juru pendamai) dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.*

Ayat tersebut menjelaskan bahwa ketika terjadi perselisihan antara suami dan istri, hendaklah mendatangkan hakam (juru pendamai) dari pihak suami maupun pihak istri agar mendamaikan kedua pihak. Hakam berperan sebagai juru penengah. Apabila upaya perdamaian melalui bantuan hakam tidak berhasil, maka dapat dimintakan bantuan kepada Badan Penasihat Pembina Pelestarian Perkawinan (BP4) yang berperan sebagai lembaga yang berperan sebagai penasihat perkawinan. Namun, apabila upaya tersebut tidak juga berhasil, maka barulah ditempuh upaya hukum melalui Pengadilan Agama.

Kasus perceraian di Indonesia menempati peringkat teratas se-Asia Pasifik, yaitu 200.000 pasangan bercerai dalam setiap tahunnya. Perceraian di Indonesia berada di

peringkat tertinggi setiap tahunnya, dibandingkan negara Islam lainnya didunia.

Tingginya angka perceraian yang terjadi di Indonesia dapat disebabkan dari berbagai faktor, salah satunya adalah kurang berperannya fungsi Badan Penasihat Pembina Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam pembinaan keluarga. Hal ini pula yang dikatakan oleh Direktorat Jenderal (Dirjen) Bimbingan Masyarakat Islam Departemen Agama Republik Indonesia, Nazarruddin Umar, apabila angka perceraian di masyarakat terus mengalami peningkatan, itu menjadi bukti kegagalan dari kerja Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Ia mencontohkan bahwa di negara Eropa nasehat sebelum perkawinan diperoleh pasangan yang hendak menikah, setara dengan kuliah satu semester, sementara untuk di Indonesia hanya 7 menit saat berhadapan dengan penghulu. Karena itu, BP4 diminta dapat mengoptimalkan tugasnya.

Berdasarkan kondisi tersebut, melalui penulisan skripsi ini, maka penulis menilai perlu dilakukan suatu penelitian mengenai peran dan tugas BP4 saat ini dalam upaya mengurangi tingginya angka perceraian di Indonesia. Penulis merasa perlu

untuk melakukan studi kasus BP4 di Depok, karena saat ini Depok merupakan kota yang perkembangannya cukup signifikan pada segi pendidikan, ekonomi dan jumlah penduduk serta Depok merupakan kota satelit bagi penduduk yang bekerja di Jakarta dan Bogor. Berdasarkan data angka perceraian yang penulis dapatkan, di Kota Depok dalam kurun waktu 2005-2007 mengalami peningkatan jumlah suami istri yang bercerai, yaitu yaitu 1257 kasus perceraian di tahun 2005, 1306 kasus perceraian di tahun 2006, dan 1322 kasus perceraian di tahun 2007.

## **B. POKOK PERMASALAHAN**

Banyaknya pertanyaan mengenai peran dan tugas BP4 terkait dengan tingginya angka perceraian yang terjadi di Indonesia, maka pokok permasalahan dalam skripsi ini yaitu:

1. Apakah peran dan tugas BP4 dilihat dari kedudukan dan kewenangannya pada Pengadilan Agama dan Departemen Agama?
2. Apakah hakim-hakim di Pengadilan Agama menjadikan hasil BP4 sebagai bahan rujukan dalam memutus perkara perselisihan perkawinan?

3. Bagaimana efektivitas BP4 sebagai badan yang dapat menyelesaikan perselisihan perkawinan dan mengurangi terjadinya perceraian di Wilayah Kota Depok?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

#### **I. Tujuan Umum**

Melihat kondisi tingginya perceraian di Indonesia, yaitu 200.000 pasangan bercerai dalam setiap tahunnya dan kembali mempertanyakan bagaimana peran BP4 sebagai lembaga penasihat yang seharusnya melakukan pembinaan kepada keluarga, maka tujuan umum penelitian ini adalah mengetahui bahwa dalam perselisihan perkawinan terdapat lembaga yang memiliki peran sebagai penasihat dan juga penengah, yaitu BP4 juga dapat melalui jalur litigasi atau Pengadilan Agama.

#### **II. Tujuan Khusus**

1. Mengetahui peran dan tugas BP4 dalam kedudukan dan kewenangannya pada lembaga Peradilan Agama dan Departemen Agama.
2. Mengetahui proses hakim dalam memutus perkara perselisihan keluarga terkait dengan hasil BP4 yang

dapat dijadikan sebagai bahan rujukan atau tidak.

3. Mengetahui efektivitas BP4 sebagai lembaga penasihat, pembina, dan pemelihara perkawinan agar dapat mengurangi terjadinya perceraian di wilayah Kota Depok.

#### **D. KERANGKA KONSEPTUAL**

Dalam penelitian ini akan dipergunakan beberapa istilah sebagai batasan, yaitu sebagai berikut:

##### a. Perkawinan

Perkawinan adalah suatu perjanjian suci membentuk keluarga antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan. Perkawinan merupakan suatu ikatan erat yang menyatukan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan. Dalam ikatan perkawinan, suami dan istri diikat dengan komitmen untuk saling memenuhi berbagai hak dan kewajiban yang telah ditetapkan untuk mereka. Inti perkawinan itu adalah hubungan seksual. Tidak ada perkawinan bilamana tidak ada hubungan seksual.

b. Perselisihan Perkawinan

Perselisihan perkawinan adalah suatu kondisi dimana suami istri mengalami pertengkaran, disebabkan karena banyak faktor, diantaranya perbedaan pendapat, perbedaan prinsip, masalah keuangan.

c. Hakam

Hakam adalah juru pendamai dari keluarga laki-laki dan dari keluarga perempuan. Kedua orang hakam tersebut bertindak untuk mendamaikan suami istri tersebut.

d. Badan Penasihatatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)

Merupakan badan semi resmi pemerintah yang bertugas membantu Departemen Agama dalam bidang pembangunan keluarga. Kelahirannya dilatarbelakangi tingginya angka perceraian.

e. Perceraian

Perceraian adalah berakhirnya hubungan perkawinan antara seorang laki-laki dengan perempuan yang selama ini hidup sebagai suami istri dan masing-masing sudah

lepas hubungannya atau masing-masing sudah bebas.

#### **E. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian kepustakaan. Dalam metode penelitian kepustakaan, penulis menggunakan dan meneliti data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang mencakup:

- i. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat di masyarakat. Dalam penelitian ini digunakan bahan yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam serta peraturan lain yang terkait dalam pembahasan penelitian ini.
- ii. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dimana bahan hukum tersebut memberikan informasi atau

hal-hal yang berkaitan dengan isi bahan hukum primer dan implementasinya, seperti misalnya artikel ilmiah, bahan yang diperoleh internet, teori atau pendapat para sarjana, buku, makalah, majalah, surat kabar, laporan penelitian.

iii. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus, ensiklopedia, dan bibliografi yang terkait dengan pembahasan penelitian ini.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis memperkaya informasi dengan melakukan wawancara kepada instansi atau lembaga terkait, yaitu Departemen Agama Republik Indonesia, Departemen Agama Kota Depok, serta Pengadilan Agama Depok dan pihak lain yang dapat memberikan data yang dapat dipercaya kebenarannya dan memiliki wewenang untuk itu.

Pada penelitian ini juga diamati proses hukum yang berkembang dan catatan-catatan yang terjadi pada proses penasihat dan pembinaan perkawinan, untuk itu dilakukan wawancara dengan para pihak yang terkait sebagai ahli dalam upaya mengetahui BP4, yang bertujuan menangkap opini dan

memperkuat materi penelitian.

Wawancara adalah salah satu alat pengumpulan data, yang menggali dengan pertanyaan baik dengan menggunakan panduan (pedoman) wawancara maupun kuesioner (daftar pertanyaan).

Wawancara akan dilakukan oleh penulis dengan menggunakan panduan (pedoman) terhadap pihak-pihak yang terkait dengan pembahasan yang diangkat dalam penelitian ini, antara lain wawancara dengan pejabat yang berwenang pada BP4 Departemen Agama Republik Indonesia dan Departemen Agama Kota Depok serta para ahli berkompeten yang terkait dengan pembahasan, seperti Hakim pada Pengadilan Agama.

#### **F. SISTEMATIKA PENULISAN**

Sistematika penulisan skripsi ini terbagi atas lima bab dan beberapa sub bab. Bab I berisikan pendahuluan, yang menguraikan secara singkat tentang latar belakang, pokok permasalahan yang akan dikaji, tujuan penelitian yang terbagi menjadi tujuan umum dan tujuan khusus, kerangka konseptual, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II membahas mengenai perkawinan, perselisihan

perkawinan, bagaimana jenis-jenis perselisihan perkawinan dan usaha-usaha yang harus ditempuh dalam menyelesaikan perselisihan perkawinan. Lembaga penyelesaian perselisihan perkawinan baik menurut Hukum Islam maupun menurut Hukum positif di Indonesia

Bab III membahas Mengenai Badan Penasihat Pembinaan Pelestarian Perkawinan (BP4), bagaimana kedudukan dan kewenangannya pada lembaga peradilan Agama dan/ atau Departemen Agama, kemudian membahas pula peran dan tugas Badan Penasihat Pembinaan Pelestarian Perkawinan (BP4).

Bab IV menguraikan tentang efektivitas Badan Penasihat Pembinaan Pelestarian Perkawinan (BP4) sebagai lembaga penasihat dalam upaya mengurangi tingginya angka perceraian. Akan dibahas pula mengenai data statistik perceraian yang terjadi, jumlah keluarga yang mendatangi BP4 sebagai lembaga penasihat dan bagaimana penyelesaiannya dan analisis mengenai efektivitas BP4.

Bab V merupakan penutup dari semua bab yang ada dalam penulisan ini dan terdiri dari dua sub bab. Pada sub bab pertama diuraikan mengenai kesimpulan yang meliputi seluruh rangkuman dari penulisan yang ada dalam skripsi ini dan pada

sub bab kedua mengenai saran yang berkaitan dengan pembahasan penelitian yang dapat penulis berikan dalam mengakhiri penulisan ini.



## BAB II

### PERKAWINAN DAN PERSELISIHAN PERKAWINAN

#### A. PERKAWINAN

##### I. Pengertian Perkawinan

Perkawinan atau pernikahan dalam literatur fiqh berbahasa Arab disebut dengan dua kata, yaitu nikah (نِكَاح) dan *zawaj* (زَواج). Kedua kata ini yang terpakai dalam kehidupan

sehari-hari orang Arab dan banyak terdapat dalam Al-Qur'an dan hadits Nabi. Kata *na-ka-ha* banyak terdapat dalam Al-Qur'an dengan arti kawin, seperti dalam surat an-Nisa' ayat 3.

*Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), Maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi : dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, Maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya. (QS. An-Nisa (4): 3)*

Secara arti kata *nikah* berarti "bergabung" (مض), "hubungan kelamin" (نكاح) dan juga berarti "akad" (بند). Adanya dua kemungkinan dua arti ini karena kata *nikah* yang terdapat dalam Al-Qur'an memang mengandung dua arti tersebut.

Undang-Undang (UU) Perkawinan di Indonesia dalam Pasal 1 merumuskan perkawinan sebagai ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Ada beberapa hal dari rumusan tersebut di atas yang

perlu diperhatikan:

*Pertama:* digunakannya kata "seorang pria dengan seorang wanita" mengandung arti bahwa perkawinan itu hanyalah antara jenis kelamin yang berbeda. Hal ini menolak perkawinan sesama jenis yang mulai dilegalkan oleh beberapa negara.

*Kedua:* digunakannya ungkapan "sebagai suami istri" mengandung arti bahwa perkawinan itu adalah bertemunya dua jenis kelamin yang berbeda dalam suatu rumah tangga, bukan hanya dalam istilah "hidup bersama".

*Ketiga:* dalam definisi tersebut disebutkan pula tujuan perkawinan yaitu membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal, yang menafikan sekalius perkawinan temporal sebaaimana yang berlaku dalam perkawinan mut'ah dan perkawinan tahlil.

*Keempat:* disebutkannya berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa menunjukkan bahwa perkawinan itu bagi Islam adalah peristiwa agama dan dilakukan untuk memenuhi perintah

agama.

Disamping definisi yang diberikan oleh UU Nomor 1 Tahun 1974 tersebut di atas, Kompilasi Hukum Islam di Indonesia memberikan definisi lain yang tidak mengurangi arti-arti definisi UU Perkawinan tersebut, namun bersifat menambah penjelasan, dengan rumusan sebagai berikut:

Perkawinan menurut Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mitsaqan ghalizhan* untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah. (Pasal 2)

Ungkapan: *akad yang sangat kuat atau mitsaqan ghalizhan* merupakan penjelasan dari ungkapan "ikatan lahir batin" yang terdapat dalam rumusan UU Perkawinan yang mengandung arti bahwa akad perkawinan itu bukanlah semata perjanjian yang bersifat keperdataan. Pernikahan merupakan akad yang sangat kuat (*mitsaqan ghalizhan*) untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah, yang bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga sakinah, mawaddah, dan rahmah.

Ungkapan untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah, merupakan penjelasan dari ungkapan "berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" dalam UU Perkawinan. Hal ini lebih menjelaskan bahwa perkawinan bagi umat Islam merupakan peristiwa agama dan oleh karena itu orang yang melaksanakannya telah melakukan perbuatan ibadah.

## **II. Tujuan Perkawinan**

Perkawinan bertujuan untuk melanjutkan keturunan manusia secara sah. Firman Allah mengatakan,

*Hai sekalian manusia, bertakwalah kepada Tuhan-mu yang telah menciptakan kamu dari seorang diri, dan dari padanya Allah menciptakan isterinya; dan dari pada keduanya Allah memperkembangbiakkan laki-laki dan perempuan yang banyak. dan bertakwalah kepada Allah yang dengan (mempergunakan) nama-Nya kamu saling meminta satu sama lain, dan (peliharalah) hubungan silaturahmi. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan Mengawasi kamu. (QS An-Nisa(4):1)*

Di lain tempat, Allah SWT mengatakan,

*Allah menjadikan bagi kamu isteri-isteri dari jenis kamu sendiri dan menjadikan bagimu dari isteri-isteri kamu itu, anak-anak dan cucu-cucu, dan memberimu rezki dari yang baik-baik. Maka mengapakah mereka beriman kepada yang bathil dan mengingkari nikmat Allah ?" (QS An-Nahl(16):72)*

Kompilasi Hukum Islam merumuskan bahwa tujuan perkawinan adalah "untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah, dan rahmah*", yaitu rumah tangga yang tenteram, penuh kasih sayang, dan bahagia lahir dan batin. Rumusan itu sesuai dengan firman Allah SWT,

*Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir. (QS Ar-rum(30):21)*

Tujuan perkawinan bukan hanya terbatas pada hal-hal yang menghalalkan hubungan seksual antara kedua belah pihak, tetapi lebih luas, meliputi segala aspek kehidupan rumah tangga, baik lahiriah maupun batiniah. Seperti untuk mendapatkan keturunan yang sah, mendapatkan keluarga bahagia yang penuh ketenangan hidup dan kasih sayang.

### **III. Rukun dan Syarat Perkawinan**

Rukun dan syarat menentukan suatu perbuatan hukum, terutama yang menyangkut dengan sah atau tidaknya perbuatan tersebut dari segi hukum. Rukun adalah unsur pokok (tiang)

sedangkan syarat merupakan unsur pelengkap dalam setiap perbuatan hukum.

Rukun nikah merupakan bagian dari hakekat perkawinan, artinya bila salah satu rukun nikah tidak terpenuhi maka tidak terjadi suatu perkawinan. Rukun nikah yaitu:

1. Calon suami, syarat-syaratnya:
  - a. Beragama Islam.
  - b. Terang laki-lakinya (bukan banci).
  - c. Tidak dipaksa (dengan kemauan sendiri).
  - d. Tidak beristri lebih dari empat.
  - e. Bukan mahramnya bakal istri.
  - f. Tidak mempunyai istri yang haram dimadu dengan bakal istrinya.
  - g. Mengetahui bakal istrinya tidak haram dinikahnya.
  - h. Tidak sedang dalam ihram haji atau umrah.
  
2. Calon istri, syarat-syaratnya:
  - a. Beragama Islam.
  - b. Terang perempuannya (bukan banci).

- c. Telah memberi izin kepada wali untuk menikahkannya.
- d. Tidak bersuami dan tidak dalam masa 'iddah.
- e. Bukan mahram bakal suami.
- f. Belum pernah dili'an (sumpah li'an) oleh bakal suaminya.
- g. Terang orangnya.
- h. Tidak sedang dalam ihram haji atau umrah.

3. Wali bagi calon mempelai perempuan, syarat-syaratnya:

- a. Telah dewasa dan berakal sehat.
- b. Laki-laki.
- c. Muslim.
- d. Orang merdeka.
- e. Tidak berada dalam pengampuan atau *mahjur alaih*.
- f. Berpikiran baik.
- g. Adil dalam arti tidak pernah terlibat dengan dosa besar dan tidak sering terlibat dengan dosa kecil serta tetap memelihara sopan santun.
- h. Tidak sedang melakukan ihram haji dan umrah.

4. Saksi, syarat-syaratnya:

- a. Berjumlah minimal 2 (dua) orang.
- b. Kedua saksi itu beragama Islam.
- c. Kedua saksi itu orang yang merdeka.
- d. Kedua saksi itu adalah laki-laki.
- e. Kedua saksi itu bersifat adil dalam arti tidak pernah terlibat dengan dosa besar dan tidak sering terlibat dengan dosa kecil serta tetap memelihara sopan santun.
- f. Kedua saksi itu dapat mendengar dan melihat.

5. Ijab dan kabul

Ijab yaitu penegasan kehendak mengikatkan diri dalam bentuk perkawinan dan dilakukan oleh pihak perempuan ditujukan kepada laki-laki calon suami. Sedangkan kabul yaitu penegasan penerimaan mengikatkan diri sebagai suami istri yang dilakukan pihak laki-laki. Pelaksanaan antara pengucapan ijab dan kabul tidak boleh ada antara waktu, harus segera dijawab.

Syarat Perkawinan:

Syarat Umum:

Perkawinan tidak boleh bertentangan dengan larangan perkawinan dalam al-Qur'an yang termuat dalam QS. Al-Baqarah(2):221 tentang larangan perkawinan karena perbedaan agama, QS. An-Nisa(4):22,23,24 tentang larangan perkawinan karena hubungan darah, semenda dan saudara sesusuan.

Syarat Khusus:

1. Adanya calon mempelai laki-laki dan perempuan
2. Harus ada persetujuan bebas antara kedua calon mempelai
3. Harus ada wali nikah
4. Saksi
5. Mahar
6. Ijab Kabul

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dalam Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya. Dalam penjelasan Pasal 2 dikatakan bahwa

tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya. Syarat sah perkawinan menurut Undang-Undang Perkawinan adalah:

1. Ada persetujuan kedua calon mempelai (Pasal 6)
2. harus berusia 16(enam belas) tahun bagi wanita dan berusia 19(sembilan belas) tahun bagi pria (Pasal 7)
3. Tidak terikat tali perkawinan dengan orang lain kecuali dalam hal yang diijinkan (Pasal 9)
4. Bagi yang belum berusia 21(dua puluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua (Pasal 6 ayat (2))
5. Tidak merupakan pihak-pihak yang dilarang untuk menikah seperti pada pasal 8:
  - (a) berhubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah atau pun ke atas;
  - (b) berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, antara saudara dengan orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya;
  - (c) berhubungan semenda, yaitu mertua, anak tiri, menantu dan ibu/bapak tiri;
  - (d) berhubungan sesusuan, yaitu orang tua sesusuan, anak sesusuan, saudara sesusuan dan bibi/paman

sesusuan;

(e) berhubungan saudara dengan istri atau sebagai bibi atau kemenakan dari istri, dalam hal seorang suami beristri lebih dari seorang;

(f) mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin.

Pada pasal 9 yang menyatakan bahwa seorang yang masih terikat tali perkawinan dengan orang lain tidak dapat kawin lagi, kecuali jika mendapat izin dari pengadilan apabila dikehendaki oleh pihak-pihak bersangkutan (Pasal 3 ayat (2)) dan terdapat alasan seperti istri tidak dapat menjalankan kewajiban, istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan, atau istri tidak dapat melahirkan keturunan (Pasal 4 ayat (2)).

Pada Pasal 10 yang menyatakan apabila suami istri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, maka di antara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi, sepanjang hukum masing-masing agamanya tidak menentukan lain.

#### **IV. Hak dan Kewajiban Suami Istri**

Pengaturan hak dan kewajiban menurut hukum Islam yaitu yang termuat dalam Al-Qur'an dan as-Sunah:

1) Hak dan kewajiban suami istri bersama:

- a. Halal saling bergaul dan mengadakan cucu, begitu pula suami haram menikahi ibu istrinya, anak perempuan dan cucu (QS.4:23)
- b. Hak saling mewaris (QS.4:12)
- c. Sah menasabkan anak kepada suami
- d. Pergaulan suami istri yang baik dan tenteram, saling cinta mencintai dan santun menyantuni (QS. 4:19) dan QS.30:21)
- e. Saling menjaga rahasia masing-masing (QS.3:34)

2) Hak istri terhadap suami

- a. Hak menerima mahar (QS.4:4)
- b. Hak atas nafkah (QS.2:223 dan QS.65:7)
- c. Hak atas tempat kediaman (QS.65:6)
- d. Agar suami menggauli istrinya dengan baik (QS. 4:19)
- e. Agar suami menjaga dan memelihara istrinya (QS. 66:6)
- f. Agar suami memperlakukan istri dengan adil (QS.

4:3)

3) Hak suami terhadap istri:

- a. Hak taat dan patuh dari istri (QS.4:3)
- b. Mengurus dan mengatur rumah tangga dengan baik (QS.4:34)
- c. Menjaga diri dan harta suami, ketika suami tidak ada (QS.4:34)

Hak dan kewajiban suami istri menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan:

- a. Suami istri memikul kewajiban yang luhur untuk menegakkan rumah tangga yang menjadi dasar dari susunan masyarakat (Ps. 30)
- b. Masing-masing pihak berhak untuk melakukan perbuatan hukum (Ps. 31 ayat (2))
- c. Suami adalah kepala keluarga dan istri adalah ibu rumah tangga (Ps. 31 ayat (3))
- d. Suami harus mempunyai tempat kediaman yang tetap (Ps. 32 ayat (1))
- e. Suami istri wajib saling mencintai, hormat-menghormati, setia, dan memberi bantuan lahir batin yang satu pada yang lain (Ps.33)

- f. Suami wajib melindungi istrinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya (Ps.34 ayat (1))
- g. Istri wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya (Ps. 34 ayat (2))
- h. Jika suami istri melalaikan kewajibannya masing-masing dapat mengajukan gugatan kepada pengadilan (Ps.34 ayat (3))

#### **B. PERSELISIHAN PERKAWINAN**

Cinta, ada masa kelahirannya dan ada saat perkembangannya—baik menurun maupun menanjak—dan bisa juga ada kematiannya.

Pandangan pertama dapat melahirkan dorongan bercinta. Demikian juga mendengar sifat-sifat seseorang. Bahkan, ulama kenamaan Ibn Hazm mengisahkan bahwa ia mengenal seseorang jatuh cinta melalui mimpi. Namun cinta yang demikian itu rapuh, sehingga mudah putus.

Kalau demikian halnya cinta, maka jangan menduga bahwa sekedar keinginan untuk menjalin hubungan telah dapat melahirkannya; sekedar bercakap pun belum tentu, apalagi jika hubungan dimaksud diharapkan langgeng. Pada saat merasakan

keinginan itu, maka pada saat itulah dimulai perjuangan untuk mengembangkan dan menyuburkan cinta, dan dari sini bermula pula perjuangan melanggengkan perkawinan.

Perselisihan berasal dari kata selisih, yang artinya jarak, kacek (*Jw*), pautan, perbedaan. Perselisihan artinya antagonisme, bentrokan, cedera, konflik, kontroversi, percekocokan, permusuhan, pertikaian (silang) sengketa.

Perselisihan suami istri diberbagai bidang ditimbulkan karena terdapat perbedaan pemahaman di antara mereka mengenai aspek-aspek tertentu dalam kehidupan rumah tangga. Sebenarnya perbedaan paham ini adalah semacam "Perlombaan" (kompetisi) dan apabila tidak diatasi atau diselesaikan oleh mereka sendiri, mengakibatkan terjadinya "persaingan" dan "pertentangan". Setiap konflik seharusnya diselesaikan oleh suami istri dengan cara apapun, sehingga dapat terwujud suatu kondisi yang merupakan akomodasi, yang menurut ilmu psikologi dinamakan "penyesuaian" (*adjustment*).

Dengan adanya *penyesuaian* maka hilanglah pertentangan itu atau menjadi berkurang, sehingga tidak merupakan gangguan. "Penyesuaian" atau *adjustment* tentu biasanya tercapai dengan suatu kompromis, tetapi yang tidak dirasakan

sebagai suatu beban oleh suami atau istri.

### **I. Sebab-Sebab Terjadinya Perselisihan**

Jika segenap usaha telah dilakukan, memohon agar dipikirkan yang terbaik namun ternyata perselisihan tetap terjadi, boleh jadi ada beberapa hal penyebabnya, yaitu:

1. Pemahaman yang keliru terhadap kehidupan, khususnya terhadap kehidupan keluarga.
2. Sebelum menapaki jenjang pernikahan, keduanya tidak saling mengenal kepribadian satu sama lain.
3. Pihak yang satu tidak memahami tradisi, kebiasaan, dan perilaku pihak lain.
4. Salah satu pihak memaksakan kekuasaan dan dominasinya terhadap pihak lain.
5. Membawa amarah atau kegeraman dari luar ke dalam lingkungan keluarga.
6. Tidak berpikir rasional dan tidak mengikuti hati nurani.
7. Terbatasnya kemampuan bersikap tegar.
8. Memutlakkan aturan tanpa pertimbangan dan pemikiran rasional.

9. Menyesali pernikahan lantaran keliru memilih pasangan.
10. Kedengkian dan prasangka buruk satu sama lain.
11. Tidak memiliki semangat toleransi dan sikap mengutamakan orang lain.
12. Tidak memandang pihak lain sebagai pasangan ideal.
13. Masing-masing pihak tidak mau saling mengalah dan acapkali mempertahankan sikapnya.

## **II Bentuk-Bentuk Perselisihan Perkawinan**

Al-Qur'an menggambarkan beberapa situasi dalam kehidupan suami istri yang menunjukkan adanya perselisihan dalam rumah tangga yang dapat berujung pada perceraian. Perselisihan perkawinan itu dapat bermula dari tidak berjalannya aturan yang ditetapkan Allah bagi kehidupan suami istri dalam bentuk hak dan kewajiban yang mesti dipenuhi kedua pihak. Beberapa bentuk perselisihan perkawinan sebagai berikut:

### **1. Nusyuz Istri**

Nusyuz adalah kata yang berasal dari bahasa Arab yang secara etimologi berasal dari kata *nasyaza*, *yansyizu*, atau *yansyuzu*, yang berarti meninggi atau terangkat. Seorang istri

yang meremehkan suaminya disebut *nasyizan*, karena itu ia mengangkat dan meninggikan dirinya terhadap suaminya sehingga ia tidak lagi merasa berkewajiban mematuhi suaminya. Secara definitif, *nusyuz* diartikan dengan: "kedurhakaan istri terhadap suami dalam hal menjalankan apa-apa yang diwajibkan Allah atasnya."

*Nusyuz* itu haram hukumnya karena menyalahi sesuatu yang telah ditetapkan agama melalui Al-Qur'an dan hadits. Dalam hubungannya kepada Allah, pelakunya berhak atas dosa dari Allah dan dalam hubungannya dengan suami dan rumah tangga merupakan suatu pelanggaran terhadap kehidupan suami istri. Atas perbuatan itu, pelaku dapat ancaman diantaranya gugur haknya sebagai istri dalam masa *nusyuz* itu. Meskipun demikian, *nusyuz* itu tidak sendirinya memutus ikatan perkawinan.

## **2. Nusyuz Suami**

*Nusyuz* suami mengandung arti pendurhakaan suami kepada Allah karena meninggalkan kewajibannya terhadap istri, hal ini diatur dalam QS. Annisa(4) ayat 128.

*Nusyuz* suami terjadi bila suami tidak melaksanakan

kewajibannya terhadap istrinya, baik meninggalkan kewajiban yang bersifat materi atau *nafaqah* atau meninggalkan kewajiban yang bersifat nonmateri diantaranya *mu'asyarah bi al-ma'ruf* atau menggauli istrinya dengan baik. Yang terakhir ini mengandung arti yang luas, yaitu segala sesuatu yang dapat disebut menggauli istrinya dengan cara buruk, seperti berlaku kasar, menyakiti fisik dan mental istri, tidak melakukan hubungan badaniyah dalam waktu tertentu dan tindakan lain yang bertentangan dengan asas pergaulan baik.

Di Indonesia, QS. An-nisa(4) ayat 128 dijadikan dasar untuk merumuskan tata cara dan syarat-syarat bagi taklik talak. Dan taklik talak ini selalu dimuat dalam akta nikah, sehingga telah menjadi sesuatu yang lazim.

### **3. Syiqaq**

Syiqaq berarti perselisihan, atau menurut istilah fikih bermakna perselisihan suami istri yang diselesaikan oleh dua orang hakim, yaitu satu orang dari pihak suami dan satu orang dari pihak istri. Sedangkan menurut Sayuti Thalib, syiqaq adalah keretakan yang telah sangat hebat antara suami istri.

#### **4. Fahisyah**

Menurut Prof. Hazairin, Fahisyah adalah perbuatan yang memberi malu keluarga. Dasar hukum pembahasan mengenai fahisyah terdapat dalam QS. An-Nisa(4) : 15,

*Dan (terhadap) para wanita yang mengerjakan perbuatan keji, hendaklah ada empat orang saksi diantara kamu (yang menyaksikannya). Kemudian apabila mereka telah memberi persaksian, maka kurunglah mereka (wanita-wanita itu) dalam rumah sampai mereka menemui ajalnya, atau sampai Allah memberi jalan lain kepadanya.*

Kata *fahisyah* dapat pula diartikan sebagai perzinahan. Apabila ada tuduhan seorang istri melakukan *fahisyah* yang dihubungkan dengan perzinahan yang terdapat dalam QS. 24 : 4, maka hal ini berkaitan dengan sumpah *Li'an*.

### **III Usaha-usaha Yang harus Ditempuh Dalam Menyelesaikan**

#### **Perselisihan Perkawinan**

Cara yang dapat ditempuh oleh suami istri apabila sewaktu-waktu terjadi perselisihan atau kegoncangan rumah tangga:

##### **1. Nusyuz Istri**

Apabila terjadi nusyuz istri, seorang suami dituntut

untuk bersikap dan bertindak bijaksana dan penuh kearifan. Al-Qur'an surat An-Nisa(4):34 menganjurkan kepada suami untuk mengusahakan perbaikan melalui tiga tahap penyelesaian, yaitu:

*Kaum laki-laki itu adalah pemimpin bagi kaum wanita, oleh karena Allah telah melebihkan sebahagian mereka (laki-laki) atas sebahagian yang lain (wanita), dan karena mereka (laki-laki) telah menafkahkan sebagian dari harta mereka. sebab itu maka wanita yang saleh, ialah yang taat kepada Allah lagi memelihara diri ketika suaminya tidak ada, oleh karena Allah telah memelihara (mereka). wanita-wanita yang kamu khawatirkan nusyuznya, maka nasehatilah mereka dan pisahkanlah mereka di tempat tidur mereka, dan pukullah mereka. Kemudian jika mereka mentaatimu, maka janganlah kamu mencari-cari jalan untuk menyusahkannya. Sesungguhnya Allah Maha Tinggi lagi Maha besar.*

Pertama, bila terlihat tanda-tanda bahwa istri akan nusyuz, suami harus memberikan peringatan dan pengajaran kepada istrinya dengan menjelaskan bahwa tindakannya itu adalah salah menurut agama dan menimbulkan risiko ia dapat kehilangan haknya. Bila dalam pengajaran itu istri kembali kepada keadaan semula sebagai istri yang baik, masalah sudah terselesaikan dan tidak boleh diteruskan.

Kedua, bila istri tidak memperlihatkan perbaikan sikapnya dan memang secara nyata nusyuz itu telah terjadi dengan perhitungan yang objektif, suami melakukan usaha berikutnya yaitu pisah tempat tidur, dalam arti menghentikan hubungan seksual. Menurut ulama fiqih dalam ayat ini juga berarti meninggalkan komunikasi dengan istri. Bila cara ini yang ditempuh, tidak boleh lebih dari tiga hari. Dalam tahap ini yang boleh dilakukan hanyalah pisah ranjang dan tidak boleh memukulnya. Tindakan ini lebih keras dari sekedar memberi nasihat, namun tujuannya adalah untuk memperbaiki nusyuznya agar kembali menjadi istri yang setia dan ibu yang baik.

Ketiga, bila dengan pisah ranjang istri belum memperlihatkan adanya perbaikan, bahkan tetap dalam keadaan nusyuz, maka suami boleh memukul istrinya dengan pukulan yang tidak menyakiti. Pukulan dalam hal ini adalah dalam bentuk ta'dib atau edukatif, bukan atas dasar kebencian. Suami dilarang memukul dengan pukulan yang menyakiti. Bila dengan pukulan ringan tersebut istri telah kembali kepada keadaan semula, masalah telah dapat diselesaikan. Namun bila dengan langkah

ketiga ini masalah belum dapat diselesaikan, baru dibolehkan suami menempuh jalan lain yang lebih lanjut, seperti memanggil hakim atau bahkan dengan perceraian.

## **2. Nusyuz Suami**

Tindakan istri apabila mendapatkan suaminya nusyuz, dijelaskan Allah dalam surat An-Nisa(4): 128,

*Dan jika seorang wanita khawatir akan nusyuz atau sikap tidak acuh dari suaminya, maka tidak mengapa bagi keduanya mengadakan perdamaian yang sebenar-benarnya, dan perdamaian itu lebih baik (bagi mereka) walaupun manusia itu menurut tabiatnya kikir. dan jika kamu bergaul dengan isterimu secara baik dan memelihara dirimu (dari nusyuz dan sikap tak acuh), maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.*

Ada dua hal yang mendorong suami dan istri mengadakan negosiasi dan perdamaian dalam ayat tersebut:

Pertama, suami nusyuz sebagaimana dijelaskan dengan sifat-sifat tersebut di atas.

Kedua, *i'radh* yaitu suami berpaling dari istrinya dalam arti mulai tidak senang kepada istrinya karena sebab-sebab tertentu.

Adapun yang dimaksud dengan *sulh* sebagai salah satu solusi sebagaimana disebutkan dalam ayat itu adalah perundingan yang membawa kepada perdamaian, sehingga suami tidak sampai menceraikan istrinya, diantaranya dengan kesediaan istri untuk dikurangi hak materi seperti nafkah atau *nafaqah* ataupun kewajiban nonmateri, seperti kesediaan untuk memberikan giliran bermalamnya untuk digunakan suami kepada istrinya yang lain. Cara ini termasuk salah satu langkah untuk menghindari terjadinya perceraian.

### **3. Syiqaq**

Apabila terjadi syiqaq, Allah SWT memberi petunjuk untuk menyelesaikannya dalam QS An-Nisa ayat 35 yang berbunyi:

*Jika kamu khawatir akan terjadi pertengkaran di antara suami istri, maka utuslah seorang hakam dari pihak suami dan seorang hakam dari pihak istri. Bila keduanya menghendaki perdamaian, maka Allah akan memberi taufik di antara keduanya. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Memerhatikan.*

Yang dimaksud dengan hakam dalam ayat tersebut adalah seorang bijak yang dapat menjadi penengah dalam menghadapi konflik keluarga. Kata *al-hakam* berarti orang yang memiliki

hak menghukum dan memutuskan perkara antara yang berselisih. Sementara makna "mengutus dua hakam" dalam istilah fuqaha adalah menyerahkan pasangan suami istri yang tengah bertikai kepada dua orang laki-laki dari pihak keluarga mereka yang bertugas untuk mendamaikan dan memutuskan perselisihan di antara mereka.

Secara kronologis, IbnuQudamah menjelaskan langkah-langkah dalam menghadapi konflik rumah tangga sebagai berikut:

Pertama, hakam mempelajari dan meneliti sebab terjadinya konflik tersebut. Bila ditemui penyebabnya adalah nusyuz-nya istri, ditempuh jalan penyelesaian sebagaimana pada kasus nusyuz istri. Bila ternyata sebab konflik berasal dari nusyuz-nya suami, maka hakam mencari seseorang yang disegani oleh suami untuk menasehatinya agar menghentikan sikap nusyuz-nya itu dan menasehatinya untuk tidak berbuat kekerasan terhadap istrinya. Kalau sebab konflik timbul dari keduanya dan keduanya saling menuduh pihak lain sebagai perusak dan tidak ada yang mau mengalah, hakam mencari seseorang yang berwibawa untuk menasihati keduanya.

Kedua, bila langkah-langkah tersebut tidak mendatangkan hasil dan ternyata pertengkaran kedua belah pihak semakin menjadi, maka hakim menunjuk seorang dari pihak suami dan seorang dari pihak istri dengan tugas menyelesaikan konflik tersebut. Terhadap keduanya disertai wewenang untuk menyatukan keluarga yang hampir pecah itu atau kalau tidak mungkin menceraikan keduanya tergantung kepada pendapat keduanya mana yang lebih baik dan mungkin diikuti.

#### **4. Fahisyah**

Apabila seorang suami menuduh istrinya telah melakukan fahisyah, maka penyelesaiannya adalah sesuai dengan QS An-Nisa(4) ayat 15, yaitu:

1. Suami harus membuktikan dengan empat orang saksi, bahwa istrinya telah melakukan fahisyah.
2. Apabila empat orang saksi tadi telah membuat kesaksian dan terbukti sah, maka suami tadi boleh memberikan hukuman kepada istrinya. Bentuk hukuman berupa menahan istri di rumah suami, sampai Allah memberi jalan penyelesaian.
3. Jika istri berubah menjadi baik, maka ia boleh

keluar rumah lagi, namun apabila tidak berubah, maka penyelesaiannya dapat dilakukan perceraian.

*Fahisyah* dapat pula diartikan sebagai perzinahan. Apabila ada tuduhan seorang istri melakukan *fahisyah* yang dihubungkan dengan perzinahan yang terdapat dalam QS. 24 : 4, maka hal ini berkaitan dengan sumpah *Li'an*. Prosedur yang harus ditempuh adalah:

1. Suami harus mengajukan empat orang saksi yang melihat bahwa istrinya telah berzina apabila tidak, maka boleh didera 80 kali.
2. Jika tidak sanggup mengajukan empat orang saksi itu, maka suami harus mengucapkan sumpah dengan nama Allah empat kali, dan sumpah kelima ia harus menyatakan bahwa laknat Allah akan menimpa dirinya jika tuduhannya itu tidak benar. (QS:24:6 dan 9)
3. Apabila istri merasa yakin tuduhan suaminya tidak benar, maka ia boleh menyangkal tuduhan itu dengan *Li'an* pula. (QS:24:8-9)

Akibat dari *fahisyah*, suami istri tersebut tidak dapat menikah kembali untuk selama-lamanya.

### **C. Lembaga Penyelesaian Perselisihan Perkawinan**

Perselisihan perkawinan dapat dirujuk untuk diselesaikan kepada lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang menyelesaikan perselisihan perkawinan. Dari beberapa sumber dapat dikemukakan bahwa lembaga penyelesaian perselisihan perkawinan, diantaranya:

#### **1. Badan Penasihat Pembinaan Pelestarian Perkawinan (BP4)**

Keberadaan Badan Penasihat Pembinaan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang dahulu bernama Badan Penasihat Perkawinan Perselisihan dan Perceraian (BP4) telah diakui oleh Pemerintah, yang dalam hal ini tertuang melalui SK Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 1961, yang kemudian disusul dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 1977. Dalam mukadimah Anggaran Dasarnya dinyatakan bahwa : *"untuk mewujudkan rumah tangga sejahtera bahagia menurut tuntunan Islam tersebut diperlukan adanya bimbingan yang terus menerus dari Korps Penasihat yang mempunyai ketinggian akhlak dan*

*budi nurani yang bersih sehingga mampu melaksanakan tugas mulianya sesuai dengan tugas pembangunan Negara dan pelayanan terhadap masyarakat."*

BP4 ada di setiap kecamatan dalam lingkup yang terkecil, yaitu di dalam Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan. Di setiap kota atau kabupaten juga terdapat BP4 yang berada di dalam struktur Departemen Agama kota/kabupaten, sementara dalam lingkup Propinsi pun BP4 berada dalam struktur Departemen Agama setiap propinsi. Begitu pula dalam struktur Departemen Agama Republik Indonesia, terdapat BP4 Pusat yang berkantor sekretariat di Masjid Istiqlal.

## **2. Pengadilan Agama**

Ketika upaya terakhir harus ditempuh, yaitu perceraian maka lembaga yang berwenang menyelesaikannya adalah Pengadilan Agama. Berkenaan dengan mengajukan permohonan cerai talak, di dalam Undang Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Pengadilan Agama dinyatakan seperti berikut ini dalam Pasal 66:

- (1) Seorang suami yang beragama Islam yang akan menceraikan istrinya mengajukan permohonan kepada

pengadilan untuk mengadakan siding guna menyaksikan ikrar talak.

- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya, meliputi tempat kediaman termohon, kecuali apabila termohon dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman yang ditentukan bersama tanpa izin pemohon.
- (3) Dalam hal termohon bertempat tinggal di luar negeri, permohonan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman pemohon.
- (4) Dalam hal pemohon bertempat kediaman di luar negeri, maka permohonan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat perkawinan mereka dilangsungkan atau kepada Pengadilan Agama Jakarta Pusat.

Sementara, di dalam Pasal 49 huruf (a) Undang-Undang Nomor 3 tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Pengadilan Agama menyatakan kewenangan Pengadilan Agama di bidang Perkawinan. Adapun yang dimaksud dengan perkawinan adalah hal-hal yang diatur dalam atau berdasarkan UU Perkawinan yang dilakukan menurut syariah, antara lain perceraian karena talak dan gugatan perceraian.



**BAB III**

**PERAN DAN TUGAS BADAN PENASIHATAN, PEMBINAAN DAN PELESTARIAN**

**PERKAWINAN (BP4)**

## **A. Sekilas Awal Berdirinya BP4**

Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang dahulu bernama Badan Penasihat Perkawinan Perselisihan dan Perceraian (BP4) merupakan badan semi resmi pemerintah yang bertugas membantu Departemen Agama dalam bidang pembangunan keluarga. Kelahirannya dilatarbelakangi tingginya angka perceraian. Semula bersifat sektoral, kemudian disatukan dengan nama "Badan Penasihat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian", melalui Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 85 Tahun 1961. Kemudian disusul dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 1977. Dimana dalam Keputusan Menteri Agama tersebut ditegaskan mengenai kedudukan dan tugas BP4, yaitu sebagai berikut,

BP4 merupakan satu-satunya badan yang bertugas menunjang sebagian tugas Departemen Agama dalam hal ini Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji dalam bidang penasihat perkawinan, perselisihan dan perceraian, namun bukan organisasi struktural Departemen Agama dan kedudukannya bersifat semi resmi yang mendapat subsidi dari pemerintah karena sifat keanggotaannya tidak mengikat. Dalam situasi dan kondisi semacam ini BP4 tetap melakukan tugas dan mengembangkan misi untuk meningkatkan mutu perkawinan dan mewujudkan keluarga bahagia sejahtera.

Sejarah pertumbuhan organisasi BP4, dimulai dengan adanya organisasi BP4 di Bandung tahun 1954. Kemudian di Jakarta dengan nama Panitia Penasihatatan Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (P5), di Jawa Tengah dan Jawa Timur dengan nama BP4 dan di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan nama Badan Kesejahteraan Rumah Tangga (BKRT). Sebagai pelaksanaan Keputusan Konferensi Departemen Agama di Tretes tanggal 25-30 Juni 1955, maka disatukanlah organisasi tersebut dengan nama "Badan Penasihatatan Perkawinan" kemudian berdasarkan Keputusan Menteri Agama No. 30 Tahun 1977 tentang Penegasan Pengakuan BP4 sebagai satu-satunya badan penunjang sebagian tugas Departemen Agama dalam Penasihatatan Perkawinan, Perselisihan Rumah Tangga dan Perceraian, maka kepanjangan BP4 diubah menjadi Badan Penasihatatan Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian.

Beberapa alasan yang menjadi landasan filosofi didirikannya BP4 tercantum dalam mukaddimah Anggaran Dasar BP4 yang memuat inti motivasi dan semangat berdirinya BP4, diantaranya sebagai berikut:

*Pertama*, berdasarkan firman Allah SWT QS. Ar-Ruum ayat

21:

Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir.

Dari ayat di atas dapat diambil kesimpulan bahwa manusia, yaitu laki-laki dan perempuan dianjurkan untuk membentuk keluarga (menikah), agar tercipta ketentraman dan tumbuhnya rasa kasih sayang.

*Kedua*, bahwa untuk mewujudkan rumah tangga sejahtera dan bahagia, diperlukan adanya bimbingan yang terus menerus dan berkesinambungan dari para Korps Penasihat.

*Ketiga*, diperlukan adanya Korps Penasihat Perkawinan yang berakhlak tinggi dan berbudi nurani bersih sehingga dapat melaksanakan tugas dengan baik.

Sedangkan sendi dasar operasionalnya yang berlandaskan peri kehidupan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dalam pembentukan rumah tangga yang menjadi sendi dasar negara, dibebankan kepada Kementrian Agama, yaitu dengan melaksanakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pengawasan dan Pencatatan NTR (Nikah, Thalaq, dan Rujuk) yang berlaku

menurut Agama Islam.

Tugas Pemerintah sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang tersebut adalah hanya mengawasi dan mencatatkan perkawinan, sementara pemeliharaan dan perawatan kelestarian perkawinan diserahkan kepada pasangan suami istri. Dengan kata lain dalam hal penyelesaian krisis dalam rumah tangga bukan merupakan tugas langsung dari Departemen Agama, apalagi Undang-Undang Perkawinan waktu itu baru dalam tahap persiapan.

BP4 tentunya tidak lahir tanpa sebab, tentu saja ada beberapa alasan yang mendorong dilahirkannya organisasi yang bergerak dalam "bengkel" rumah tangga tersebut. Beberapa faktor pendorong berdirinya BP4 menurut Dra. Zubaidah Muchtar adalah: "tingginya angka perceraian, banyaknya perkawinan di bawah umur dan terjadinya praktek poligami yang tidak sehat serta sewenang-wenang."

BP4 Pusat berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia. BP4 bersifat profesi, sebagai pengemban tugas dan mitra kerja Departemen Agama dalam mewujudkan keluarga sakinah. BP4 berdasarkan Islam dan berazaskan Pancasila.

## **B. Kedudukan BP4 pada Pengadilan Agama maupun Departemen Agama**

Kedudukan BP4 saat ini terpisah dari Pengadilan Agama. Namun, sebelum tahun 1955 antara BP4 dan Pengadilan Agama saling berkaitan, terutama mengenai kewenangan mengeluarkan Akta Cerai. Pada waktu itu, apabila terjadi perceraian maka wewenang pembuatan Akta Cerai ada di BP4, sehingga BP4 dapat mengetahui jumlah perceraian yang terjadi di wilayah BP4 tersebut. Sekarang antara BP4 dengan Pengadilan Agama sudah terpisah dan tidak ada hubungan kordinasi. Penerbitan Akta Cerai merupakan wewenang Pengadilan Agama.

BP4 berada dalam struktur Departemen Agama, khususnya di bawah Direktorat Urusan Agama dan Pembinaan Syariah. Pada Departemen Agama, terdapat BP Pusat yang membawahi BP4 Tingkat Propinsi, kemudian BP4 tingkat Kota, dan lingkup terkecil adalah BP4 tingkat Kecamatan yang berada di setiap Kantor Urusan Agama

## **C. Peran dan Tugas BP4**

Secara formil tujuan BP4 dirumuskan untuk "mempertinggi nilai perkawinan dan terwujudnya rumah tangga sejahtera-

bahagia menurut tuntunan Islam” (Anggaran Dasar BP4 Pasal 3).  
Ada 2 (dua) hal yang saling berkaitan menjadi tujuan organisasi BP4, yaitu:

- a. Mempertinggi nilai perkawinan.
- b. Terwujudnya rumah tangga sejahtera bahagia menurut tuntunan Islam.

Tujuan pertama dapat diartikan bersifat umum. Yaitu agar nilai perkawinan bersifat luhur, sesuai dengan norma yang sebenarnya. Sementara dalam kondisi masyarakat sekarang banyak terjadi *samen leven* atau *kumpul kebo*, yaitu hidup bersama tanpa adanya pernikahan yang sah, maka tujuan ini adalah aktual.

Tujuan kedua lebih bersifat praktis dan individual. Yaitu tiap perkawinan harus sejahtera sifatnya dan bukan sebaliknya menimbulkan “neraka” bagi masing-masing pihak. Lembaga keluarga adalah kesatuan dari beberapa pribadi yang masing-masing sebagai manusia bebas dengan beragam sifat dan karakter. Dalam keadaan demikian, tanpa bimbingan dan suri tauladan akan mudah melahirkan sengketa sebagai akibat dari masing-masing pihak yang ingin dominan atau tidak memperhatikan hak pihak lain.

Anggaran Dasar BP4 Pasal 4, memberi 5 cara penting sebagai usaha menuju tercapainya tujuan di atas, yaitu:

- (1) Memberikan nasihat dan penerangan tentang pernikahan, thalak, cerai dan rujuk kepada pihak yang akan melakukannya.
- (2) Mengurangi terjadinya perceraian dan poligami.
- (3) Memberi bantuan dalam menyelesaikan kesulitan-kesulitan perkawinan dan perselisihan rumah tangga menurut hukum Agama.
- (4) Menerbitkan buku/brosur dan menyelenggarakan kursus-kursus, penataran, diskusi, seminar, dan sebagainya.
- (5) Bekerja sama dengan instansi/lembaga yang bersamaan tujuannya di dalam dan luar negeri.

Selain kelima bentuk usaha tersebut, juga dimungkinkan adanya usaha-usaha lain yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan BP4.

BP4 memiliki keanggotaan yang terdiri atas: (1) tokoh-tokoh organisasi wanita ataupun pria, (2) pejabat-pejabat, tenaga ahli atau tokoh perorangan yang diperlukan (Pasal 5 Anggaran Dasar BP4). Para anggota BP4 dapat disebut sebagai *Counselor* BP4.

*Counselor* BP4 tidak hanya meladeni suami dan istri yang sudah berkelahi sedemikian lama atau hebatnya sehingga mereka sudah memikirkan untuk bercerai. Hendaknya BP4 tidak membatasi hanya pada mengurus perselisihan-perselisihan yang sudah terjadi saja, melainkan melancarkan suatu program kegiatan tentang bagaimana suami dan istri dapat dididik dan dibina sehingga mereka sendiri dapat mewujudkan hubungan yang harmonis.

BP4 selanjutnya mendidik dan menatar para suami dan istri agar dapat mengatasi konflik dan menghindari terjadinya konflik, sehingga dapat mengurangi terjadinya konflik. Para suami dan istri hendaknya juga diberi ilmu dan kebijaksanaan tentang bagaimana mengelola konflik (apabila ternyata konflik tidak dapat dihindarkan), dan manajemen menyelesaikan konflik dengan baik, agar tidak meninggalkan luka dan dapat memulihkan keharmonisan dan kasih sayang antara suami dan istri.

BP4 memiliki peran sebagai berikut:

1. Mendidik dan memberi penerangan kepada para suami dan

istri, bagaimana caranya mereka dapat mengusahakan dan mewujudkan apa yang disebut sebagai "penyesuaian" atau "adjustment" yaitu suatu upaya akomodasi ketika menghadapi konflik antara suami dan istri. Sehingga perdamaian dapat dipelihara dan keharmonisan serta kasih sayang dapat dijamin dan ditingkatkan.

2. Mendidik para suami dan istri, bagaimana caranya mereka dapat mengidentifikasi, memahami, mengatur, mengurus, mengarahkan dan mengendalikan segala aspek dari hubungan suami-istri dan persoalan-persoalan dalam rumah tangga. Dengan kata lain, para suami dan istri harus mampu melaksanakan prinsip-prinsip, prosedur-prosedur, metode-metode dan teknik-teknik di bidang hubungan emosional antara suami dan istri, di bidang hubungan seksual, di bidang keuangan mengenai anak-anak, mengenai hubungan dengan mertua dan ipar, tentang bagaimana bereaksi, dan sebagainya. Dan tentang bagaimana caranya berselisih antara suami dan istri, dan bagaimana menyelesaikan konflik-konflik apabila terjadi.
3. Memberikan *counsel* atau nasihat kepada para suami dan

istri yang sudah terlibat dalam suatu perselisihan (konflik) yang mereka sendiri tidak mampu mengatasinya. Mereka atau salah satu dari suami atau istri datang pada *Counselor* untuk meminta bantuan, yaitu bantuan yang diberi nama "penasihatatan" atau "Counseling". Mereka datang minta bantuan untuk *counseling* itu secara sukarela atas kemauan sendiri.

Tugas pokok Badan Penasihatatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) adalah sebagai berikut:

- (1) Memberikan bimbingan, penasihatatan, dan penerangan mengenai nikah, talak, rujuk kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok.
- (2) Memberikan bimbingan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keluarga.
- (3) Memberikan bantuan advokasi dalam mengatasi masalah perkawinan, keluarga, dan perselisihan rumah tangga.
- (4) Menurunkan terjadinya perselisihan serta perceraian, poligami yang tidak bertanggungjawab, pernikahan di bawah umur dan pernikahan tidak tercatat.

- (5) Bekerja sama dengan instansi, lembaga, dan organisasi yang memiliki kesamaan tujuan baik di dalam maupun di luar negeri.
- (6) Menerbitkan dan menyebarluaskan majalah perkawinan dan keluarga, buku, brosur, dan media elektronik yang dianggap perlu.

**D. Program Kerja Badan Penasihat, Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4)**

Berdasarkan Keputusan Musyawarah nasional Badan Penasihat, Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) XIII Nomor 02/MUNAS-BP4 XIII/VIII/2004 Tentang Pokok-Pokok Program Kerja Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (Periode Tahun 2004-2009), visi BP4 adalah unggul dan terpercaya dalam mewujudkan keluarga sakinah. Sedangkan misi

BP4 adalah:

- (1) Meningkatkan pembinaan remaja usia nikah, kursus calon pengantin dan konseling keluarga.
- (2) Memberikan pelayanan terhadap keluarga yang bermasalah melalui kegiatan konseling.
- (3) Memperkuat kapasitas kelembagaan BP4 dalam rangka mengoptimalkan program dan pencapaian tujuan.

#### **I. Program Organisasi**

1. Melaksanakan konsolidasi organisasi BP4 mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah dengan mengadakan Musda I, II, Musyawarah Kecamatan dan Musyawarah Korps Penasihat Perkawinan Tingkat Desa/Kelurahan; serta meningkatkan tertib administrasi organisasi masing-masing jenjang;
2. Mengintensifkan pembentukan Korps Pensihat Perkawinan dan Keluarga pada semua tingkat organisasi sampai ke Desa/Kelurahan;
3. Mengusahakan peningkatan anggaran BP4 dengan berupaya meningkatkan penerimaan dan pendayagunaan dana melalui DIKS NR, dana bantuan Pemerintah, lembaga donor agensi

nasional dan internasional, swasta, infak masyarakat, dan dari sumber lain yang sah dengan perkembangan kegiatan dan beban organisasi;

4. Melakukan supervisi dan pembinaan secara berkala;
5. Menyelenggarakan evaluasi program secara periodik tiap tahun melalui Rakernas;
6. Menyelenggarakan Munas BP4 XIV tahun 2007.

## **II. Program Bidang**

1. Bidang Pendidikan Keluarga Sakinah dan Pengembangan SDM.
  - (1) Menyempurnakan buku Pedoman Pelaksanaan Pendidikan Keluarga Sakinah;
  - (2) Mengadakan Pendidikan Keluarga Sakinah sebagai upaya penanaman keimanan dan ketaqwaan;
  - (3) Menyiapkan kader motivator keluarga sakinah;
  - (4) Menyempurnakan modul dan bahan ajar;
  - (5) Menyelenggarakan kursus calon pengantin (suscatin), pendidikan dan pelatihan tenaga dan Petugas Korps Penasihat dan Pembinaan Keluarga Sakinah.
2. Bidang Konsultasi, Perkawinan dan Keluarga.

- (1) Meningkatkan pelayanan konsultasi hukum, penasihatan perkawinan dan keluarga di setiap tingkat organisasi;
- (2) Mengupayakan rekrutmen tenaga profesional di bidang psikologi, agama, hukum, pendidikan, sosiologi dan antropologi;
- (3) Menyusun pola pengembangan SDM yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan BP4;
- (4) Menyelenggarakan konsultasi jodoh;
- (5) Menyelenggarakan praktek konsultasi perkawinan dan keluarga melalui telepon dalam saluran khusus (hotline), TV, Radio, Media Cetak dan Media elektronik lainnya;
- (6) Meningkatkan kerjasama dengan lembaga lain yang bergerak pada bidang Penasihatan Perkawinan dan Keluarga;
- (7) Menerbitkan buku Kasus Perkawinan dan Keluarga.

### 3. Bidang Penerangan.

- (1) Mengadakan diskusi, ceramah, seminar/temu karya dan kursus serta penyuluhan tentang:
  - 1) Pembinaan Keluarga Sakinah;

- 2) Undang-Undang Perkawinan, Hukum Munakahat, Kompilasi Hukum Islam;
  - 3) Pendidikan Keluarga Sakinah.
- (2) Meningkatkan kegiatan penerangan dan motivasi Pembinaan Keluarga Sakinah melalui:
    - 1) Media cetak;
    - 2) Media elektronik, tradisional;
    - 3) Media tatap muka;
    - 4) Media percontohan/keteladanan.
  - (3) Mengusahakan agar majalah Perkawinan dan Keluarga dapat disebarluaskan kepada masyarakat;
  - (4) Meningkatkan Perpustakaan BP4 di tingkat Pusat dan Daerah.
4. Bidang Penelitian dan Pengembangan.
- (1) Melakukan penelitian tentang kasus-kasus perkawinan dan keluarga;
  - (2) Mengadakan penelitian tentang perubahan tatanan nilai sosial dan pengaruhnya terhadap kehidupan perkawinan dan keluarga, bekerja sama dengan Badan Litbang Departemen Agama atau pihak lain yang relevan;

- (3) Mengupayakan pengembangan metode dan sistem yang cepat dalam rangka meningkatkan mutu Penasihatannya Perkawinan dan Pendidikan Keluarga Sakinah;
- (4) Mengadakan evaluasi dan penilaian keberhasilan BP4.

#### 5. Bidang Pembinaan Keluarga Sakinah.

- (1) Melakukan advokasi di berbagai bidang dalam upaya mewujudkan keluarga sakinah;
- (2) Mengadakan pembinaan terhadap Keluarga Sakinah di semua tingkatan;
- (3) Menyusun dan menetapkan konsep dasar kriteria dan prosedur pemilihan keluarga sakinah teladan;
- (4) Melakukan pembentukan desa binaan sebagai pilot projek di seluruh propinsi dan masing-masing propinsi diharapkan memiliki minimal 2 (dua) setiap kecamatan;
- (5) Menjalinkan kerjasama dengan Pemerintah Daerah, Kantor Kependudukan/BKKBN dan instansi terkait lainnya dalam penyelenggaraan dan pendanaan pemilihan keluarga sakinah teladan;
- (6) Menyelenggarakan Pemilihan dan Pengukuhan Keluarga Sakinah Teladan Tingkat nasional setiap tahun;

- (7) Menerbitkan buku tentang Keluarga Sakinah Teladan Tingkat Nasional.

#### 6. Bidang Usaha.

- (1) Mengupayakan alokasi anggaran dari APBN, dan APBD untuk mendukung program BP4 di Pusat dan Daerah;
- (2) Membentuk badan usaha BP4 yang bergerak dalam bidang jasa, perdagangan atau industri;
- (3) Melakukan usaha produktif untuk meningkatkan kemampuan keuangan dan anggaran organisasi;
- (4) Memberdayakan ekonomi keluarga.

### **BAB IV**

## **ANALISIS EFEKTIVITAS BADAN PENASIHATAN PEMBINAAN PELESTARIAN PERKAWINAN (BP4) DALAM UPAYA MENGURANGI TINGGINYA ANGKA PERCERAIAN DI KOTA DEPOK**

### **A. Sekilas Tentang BP4 Depok**

Pada dasarnya BP4 terbentuk ketika didirikannya Departemen Agama dan pada tingkat kecamatan didirikannya Kantor Urusan Agama. BP4 Depok merupakan bagian dari

Departemen Agama, di bawah Bidang Bimbingan Masyarakat (Bimas) Islam namun kedudukannya tetap independen. Pada tahun akhir 2006 masa kepengurusan BP4 Depok telah berakhir, namun di awal tahun 2007 tidak ada pembentukkan kepengurusan BP4 yang baru. Selama tahun 2007 kegiatan BP4 hampir vakum, namun kegiatan BP4 tetap berjalan di setiap kecamatan seperti kegiatan pembuatan akta nikah, pembekalan calon pasangan suami istri, konsultasi masalah keluarga.

Di akhir tahun 2007, tepatnya tanggal 11 Desember 2007 Kandepag Kota Depok mengundang sejumlah tokoh masyarakat seperti unsur Pemda Depok, unsur Dharma Wanita Kota Depok, unsur Badan Kordinasi Majelis Taklim (BKMT) dan beberapa Alim Ulama Kota Depok termasuk dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kota Depok, untuk membahas kepengurusan BP4 yang baru. Kemudian terbentuklah kepengurusan BP4 untuk periode 2008-2013 dengan diketuai oleh Kasi Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Kandepag Kota Depok, yaitu Bapak. Drs. H. Khairuddin, MM.

Dibentuknya kepengurusan BP4 periode 2008-2013 didukung dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Walikota Depok Nomor 821.29/158/Kpts/Depag/Huk/2008 Tentang Badan Penasihat,

Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Depok Periode 2008-2013. Dengan dikeluarkannya Surat Keputusan tersebut, maka BP4 telah memiliki payung hukum untuk bergerak lebih luas lagi dalam meningkatkan mutu perkawinan guna mewujudkan keluarga sakinah menurut ajaran agama Islam dan untuk mencapai masyarakat dan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, bahagia, sejahtera, materiil dan spiritual.

**B. Peran dan tugas BP4 dilihat dari kedudukan dan kewenangannya pada Pengadilan Agama dan Departemen Agama**

BP4 memiliki peran sebagai berikut:

1. Mendidik dan memberi penerangan kepada para suami dan istri, bagaimana caranya mereka dapat mengusahakan dan mewujudkan apa yang disebut sebagai "penyesuaian" atau "adjustment" yaitu suatu upaya akomodasi ketika menghadapi konflik antara suami dan istri. Sehingga perdamaian dapat dipelihara dan keharmonisan serta kasih sayang dapat dijamin dan ditingkatkan.
2. Mendidik para suami dan istri, bagaimana caranya mereka dapat mengidentifikasi, memahami, mengatur,

mengurus, mengarahkan dan mengendalikan segala aspek dari hubungan suami-istri dan persoalan-persoalan dalam rumah tangga. Dengan kata lain, para suami dan istri harus mampu melaksanakan prinsip-prinsip, prosedur-prosedur, metode-metode dan teknik-teknik di bidang hubungan emosional antara suami dan istri, di bidang hubungan seksual, di bidang keuangan mengenai anak-anak, mengenai hubungan dengan mertua dan ipar, tentang bagaimana bereaksi, dan sebagainya. Dan tentang bagaimana caranya berselisih antara suami dan istri, dan bagaimana menyelesaikan konflik-konflik apabila terjadi.

3. Memberikan *counsel* atau nasihat kepada para suami dan istri yang sudah terlibat dalam suatu perselisihan (konflik) yang mereka sendiri tidak mampu mengatasinya. Mereka atau salah satu dari suami atau istri datang pada *Counselor* untuk meminta bantuan, yaitu bantuan yang diberi nama "penasihatatan" atau "Counseling". Mereka datang minta bantuan untuk *counseling* itu secara sukarela atas kemauan sendiri.

Tugas pokok Badan Penasihatatan, Pembinaan, dan Pelestarian

Perkawinan (BP4) adalah sebagai berikut:

1. Memberikan bimbingan, penasihatan, dan penerangan mengenai nikah, talak, rujuk kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok.
2. Memberikan bimbingan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keluarga.
3. Memberikan bantuan advokasi dalam mengatasi masalah perkawinan, keluarga, dan perselisihan rumah tangga.
4. Menurunkan terjadinya perselisihan serta perceraian, poligami yang tidak bertanggungjawab, pernikahan di bawah umur dan pernikahan tidak tercatat.
5. Bekerja sama dengan instansi, lembaga, dan organisasi yang memiliki kesamaan tujuan baik di dalam maupun di luar negeri.
6. Menerbitkan dan menyebarluaskan majalah perkawinan dan keluarga, buku, brosur, dan media elektronik yang dianggap perlu.

### **Hubungan Antara Peradilan Agama dan Departemen Agama**

Pada awal tahun 1946, tepatnya tanggal 3 Januari 1946, dibentuklah Kementrian Agama. Departemen Agama dimungkinkan

melakukan konsolidasi atas seluruh administrasi lembaga-lembaga Islam dalam sebuah badan yang bersifat nasional. Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 menunjukkan dengan jelas maksud-maksud untuk mempersatukan administrasi Nikah, Talak, dan Rujuk di seluruh Indonesia di bawah pengawasan Departemen Agama. Undang-Undang ini sekaligus menjelaskan alasan dan kepentingannya maupun luas dan beragamnya tujuan yang ingin dicapai. Dalam banyak hal, Undang-Undang ini menyimpulkan gambaran tentang bagaimana sebenarnya perubahan hukum bagi umat Islam di Indonesia.

*Pertama*, Departemen Agama telah menempatkan diri sebagai pengawas tunggal bagi administrasi Pencatatan Nikah secara Islam. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 memungkinkan adanya kesatuan administrasi bagi hukum perkawinan di seluruh Indonesia. *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 mematahkan dan melemahkan susunan kekuasaan adat di daerah dan mengarah kepada kekuasaan nasional. *Keempat*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 mengarah kepada

perbaikan kedudukan pejabat-pejabat Agama. *Kelima*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 memberikan kepastian dan jaminan hukum pada tingkat tertentu bagi perkawinan Islam, yaitu dengan pencatatan yang diwajibkan.

Pada masa kemerdekaan, Pengadilan Agama atau Mahkamah Islam Tinggi yang telah ada tetap berlaku berdasarkan Aturan Peralihan. Selang tiga bulan berdirinya Departemen Agama yang dibentuk melalui Keputusan Pemerintah Nomor 1/SD, Pemerintah mengeluarkan penetapan Nomor 5/SD tanggal 25 Maret 1946 yang memindahkan semua urusan mengenai Mahkamah Islam Tinggi dari Departemen Kehakiman kepada Departemen Agama. Sejak saat itulah peradilan agama menjadi bagian penting dari Departemen Agama.

Di tahun 1970 kekuasaan lembaga peradilan mengalami perkembangan yang signifikan yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang mengatur bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh empat lingkungan peradilan yang ada, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara yang semuanya berada di bawah

Mahkamah Agung.

Pengadilan Agama sebagai salah satu lingkungan peradilan yang ada di Mahkamah Agung, secara yuridis juga diatur dengan undang-undang tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Undang-Undang tentang Peradilan Agama ini memberikan kewenangan (kompetensi) absolute kepada Pengadilan Agama dalam hal menerima, memeriksa dan memutus sengketa yang berkaitan erat dengan hukum keluarga, seperti masalah perkawinan, kewarisan, dan wakaf yang dilaksanakan berdasarkan hukum Islam.

Dengan adanya perubahan mengenai hierarki di lingkungan Pengadilan Agama dan terjadinya perkembangan di bidang ekonomi syariah pada tahun 2006 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama. Yang terpenting dari diberlakukannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 adalah perluasan wewenang bagi Pengadilan Agama, yaitu di bidang zakat, infaq dan ekonomi syariah.

Sebelum ada UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, hubungan antara BP4 dan Pengadilan Agama saling berkaitan. Ketika itu peraturan yang berlaku masih UU

Perkawinan dan PPnya, sehingga hukum acara yang berlaku belum ada. Jadi sebelum ke Pengadilan Agama, suami istri yang berselisih mendatangi BP4 terlebih dahulu. Dan waktu itu sebelum UU berlaku, putusan perceraian dikukuhkan di Pengadilan Negeri, dan Akta Cerai yang dikeluarkan adalah BP4, sementara Pengadilan Agama mengeluarkan SKT3 (Surat Keterangan Telah Terjadinya Talak) dan kemudian surat itulah yang dipergunakan untuk menebus Akta Cerai di BP4 yang terdapat di KUA setiap kecamatan. Kemudian pemerintah mengatur agar proses perceraian menjadi singkat dan dipermudah. Sebab perceraian memerlukan biaya besar, termasuk adanya biaya pungutan liar di dalam proses selama dari BP4 kemudian Pengadilan Agama hingga Pengadilan Negeri.

Sekarang angka perceraian lebih banyak karena biaya perceraian murah dan prosesnya singkat hanya di Pengadilan Agama saja. Orang tidak mampu juga disediakan biayanya oleh negara. Sebenarnya negara tidak bermaksud untuk mempermudah perceraian, tetapi untuk tertib hukum. Apabila dahulu banyak yang ditinggal suaminya tidak dapat berbuat apa-apa, jika suami menikah lagi. Sementara istri perlu mengeluarkan biaya yang tinggi untuk bercerai. Setelah ada Undang-Undang Nomor 7

Tahun 1989 praktis langsung ke Pengadilan Agama dan Akta Cerai langsung dikeluarkan oleh Pengadilan Agama, putusan pun tidak lagi dikukuhkan di Pengadilan Negeri.

Pendapat Hakim Pengadilan Agama Depok menurut hemat penulis, kurang dapat menerima keberadaan BP4 sebagai lembaga penasihat sekaligus lembaga mediasi keluarga, selain itu terlihat bahwa hakim kurang dapat mengupayakan menurunkan terjadinya perceraian. Sehingga terkesan lebih menunjukkan murahnya biaya perceraian dan ringkasnya proses perceraian dibandingkan dengan usaha untuk menurunkan terjadinya perceraian.

Pihak Pengadilan Agama, termasuk hakim-hakimnya seharusnya lebih terbuka menerima BP4 sebagai lembaga penasihat perkawinan, terutama pada saat menawarkan mediasi dari luar Pengadilan Agama, yaitu dengan menyebutkan salah satu lembaga mediasi perkawinan di luar pengadilan adalah BP4. Hakim seharusnya lebih bijaksana dalam memberikan kebebasan dan pilihan lembaga mediasi terutama lembaga mediasi di luar pengadilan seperti BP4.

Alasan hakim tidak menyebutkan BP4 sebagai salah satu lembaga mediasi di luar pengadilan menurut hemat penulis,

adalah suatu tindakan yang kurang bijaksana. Karena walaupun saat ini sudah tidak ada lagi hubungan antara BP4 dengan Pengadilan Agama, namun ternyata antara kedua lembaga tersebut masih ada hubungannya yaitu dalam susunan kepengurusan BP4 di Depok yang telah disahkan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Walikota Depok Nomor 821.29/158/Kpts/Depag/Huk/2008 Tentang Kepengurusan Badan Penasihat, Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Depok Periode 2008-2013 menyebutkan bahwa Ketua Pengadilan Agama merupakan salah satu Dewan Pembina dalam kepengurusan BP4 periode 2008-2013.

Seharusnya kedua lembaga tersebut dapat menjalin hubungan kerjasama dalam upaya menurunkan terjadinya perceraian di Depok, karena tingginya perceraian bukanlah suatu prestasi yang baik, melainkan sebaliknya. Para pihak yang terkait seharusnya dapat duduk bersama dalam upaya mengurangi terjadinya perceraian di Depok, yang jelas-jelas terlihat semakin meningkat dari tahun ke tahun.

### **C. Keluarga Yang Meminta BP4 sebagai Lembaga Penasihat Perkawinan Di KUA Se-Depok**

Depok memiliki 6 (enam) Kecamatan, yaitu Kecamatan Sawangan, Limo, Pancoran Mas, Beji, Sukmajaya, dan Cimanggis. Kantor Urusan Agama (KUA) berkantor di setiap kecamatan, sementara Badan Penasihatatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) ada di setiap KUA.

BP4 di masing-masing KUA di Depok memiliki tugas yang sama, yaitu program pembekalan khusus untuk calon pengantin, yang biasa disebut Suscatin, dan program konsultasi keluarga. Hampir setiap KUA di Depok melaksanakan tugasnya sebagai lembaga yang memberikan pembekalan bagi calon pengantin termasuk mempersiapkan kelengkapan administrasi Akta Nikah. Yang berbeda di setiap KUA dalam program Suscatin adalah tingkat kehadiran para calon pengantin di masing-masing KUA Kecamatan. Di sini KUA harus "bermain cantik" agar dapat menarik minat para calon pengantin agar mau datang untuk mengikuti program Suscatin.

Program konsultasi keluarga di BP4 Depok tidak berjalan semulus yang seharusnya terlaksana seperti di BP4 Pusat. Kesiapan dari para penasihat dan system administrasi penasihatatan kurang menunjang pelaksanaan program konsultasi keluarga. Apalagi saat ini promosi atau iklan tidak ada di

berbagai media, sehingga menambah deret panjang sejumlah program pemerintah yang kurang berjalan dengan baik.

#### **I. Permasalahan Pokok Yang Terjadi Pada Keluarga Yang Mendatangi BP4 Di KUA Kota Depok**

Permasalahan pokok yang banyak dikeluhkan oleh suami istri adalah masalah ekonomi, perselingkuhan, tidak melaksanakan kewajiban suami/istri, tidak mau dipoligami.

Permasalahan yang banyak terjadi di Kecamatan Pancoran Mas adalah kekerasan dalam rumah tangga, suami/istri tidak melaksanakan kewajibannya dan perselingkuhan. Sementara di Kecamatan Beji permasalahan pokok yang seringkali terjadi pada suami istri adalah masalah ekonomi, kekerasan dalam rumah tangga dan adanya pihak ketiga dalam perkawinan.

Di Kecamatan Sawangan berdasarkan wawancara dengan penyuluhnya yang ternyata juga sebagai kordinator penyuluh se Kota Depok, permasalahan yang kerap kali terjadi pada suami istri di Kecamatan Sawangan adalah masalah ekonomi, perselingkuhan, tidak mau dipoligami, dan tidak menjalankan kewajiban suami/istri. Sementara di Kecamatan Limo, permasalahan yang sering terjadi adalah masalah ekonomi,

adanya orang ketiga dan kekerasan dalam rumah tangga.

Di Kecamatan Cimanggis permasalahan yang banyak terjadi adalah krisis akhlak baik dari pihak suami atau istri seperti mabuk-mabukan, bermain judi dan kekerasan dalam rumah tangga kemudian masalah ekonomi.

## **II. Jumlah Keluarga Yang Berkonsultasi Ke BP4 Di KUA Kota Depok**

Suami istri yang datang untuk berkonsultasi mengenai masalah perkawinannya tidak semua dapat dilihat jumlahnya, dikarenakan belum tertibnya administrasi di BP4 itu sendiri.

Di Kecamatan Pancoran Mas diperkirakan dalam 3 (tiga) tahun terakhir, yaitu 2005 sampai 2007, ada sekitar 2 pasangan suami istri datang berkonsultasi setiap bulannya. Apabila dikalkulasi dalam 3(tiga) tahun terakhir terdapat 72 pasangan suami istri yang berkonsultasi. Di Kecamatan Beji rata-rata per tahun ada lebih dari 5 pasangan suami istri yang berkonsultasi dengan BP4. Apabila dikalkulasi dalam 3 (tiga) tahun terakhir terdapat 15 pasangan suami istri yang berkonsultasi.

Di Kecamatan Sawangan rata-rata per tahun ada sekitar

35 pasangan suami istri yang datang berkonsultasi. Apabila dikalkulasi dalam 3(tiga) tahun terakhir terdapat 105 pasangan suami istri yang berkonsultasi. Sekedar informasi tambahan, BP4 Sawangan memiliki buku daftar konsultasi yang cukup rapi. Di Kecamatan Limo untuk 3 (tiga) tahun terakhir ada 25 pasangan suami istri yang datang berkonsultasi dengan BP4.

Di Kecamatan Cimanggis rata-rata per tahun ada 3-10 pasangan suami istri yang mendatangi BP4 untuk berkonsultasi keluarga. Apabila dikalkulasi dalam 3(tiga) tahun terakhir terdapat 9-30 pasangan suami istri yang berkonsultasi. Sementara di Kecamatan Sukmajaya karena belum tertibnya sistem pencatatan dan penulis belum sempat bertemu dan mewawancarai Ketua Kantor Urusan Agama(KUA) Kecamatan Sukmajaya, hanya bertemu pegawai KUA saja dan hanya dapat melihat buku konsultasi BP4 dengan 1 kasus dalam setahun yang datang ke BP4 untuk mengadakan masalah rumah tangganya.

Dari hasil wawancara penulis dengan penyuluh atau penasihat BP4 di setiap KUA di Depok, maka jumlah suami istri yang datang ke BP4 untuk berkonsultasi mengenai permasalahan keluarganya sangat minim dibandingkan dengan angka perceraian

yang terjadi selama 3(tiga) tahun terakhir, yaitu 1257 kasus perceraian di tahun 2005, 1306 kasus perceraian di tahun 2006, 1322 kasus perceraian di tahun 2007.

### **III. Korps Penasihat Di KUA Kota Depok**

Di Kota Depok, Korps Penasihat Perkawinan hanya terdiri dari para alim ulama dan pegawai KUA. Tidak ada psikolog dan ahli komunikasi yang tergabung menjadi Korps Penasihat Perkawinan. Kedepannya akan dilakukan kerjasama dengan Fakultas Psikologi UI, agar calon-calon psikolog dapat diperbantukan untuk menjadi tim Korps Penasihat Perkawinan di BP4 Kota Depok.

Pertemuan rutin para penasihat BP4 Depok dilakukan bisa 1 bulan sekali atau 3 bulan tergantung kebutuhan, di Departemen Agama Depok. Agenda pertemuan setiap bulan adalah evaluasi mengenai Suscatin dan konsultasi perkawinan, sekalian mengambil hak gaji para penasihat, Pertemuan 3 bulan sekali sifatnya lebih umum.

### **D. Angka Perceraian Di Depok**

Perceraian yang terjadi di Depok dalam kurun waktu 3

(tiga) tahun kebelakang seperti pada tabel berikut ini:

<b>Jenis Perkara</b>	<b>2005</b>		<b>2006</b>		<b>2007</b>	
	<b>Jumlah</b>	<b>Diputus</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Diputus</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Diputus</b>
Cerai Talak	413	318	427	362	414	324
Cerai Gugat	844	657	879	653	998	830
	1257	975	1306	1015	1322	1154

Angka perceraian yang terjadi di Depok dalam kurun waktu 2005 sampai 2007 terus meningkat, yaitu 1257 kasus perceraian di tahun 2005 dengan 413 kasus cerai talak dan 844 cerai gugat, 1306 kasus perceraian di tahun 2006 dengan 427 kasus cerai talak dan 879 kasus cerai gugat, dan 1322 kasus perceraian di tahun 2007 dengan 414 kasus cerai talak dan 998 kasus cerai gugat.

Banyaknya istri yang menggugat cerai suaminya berdasarkan hasil wawancara dengan hakim di Pengadilan Agama Depok, yaitu Ibu Tuti Ulwiyah karena sekarang faktor *nge-trendnya* emansipasi, sehingga perempuan sekarang lebih berani dan

lebih mengetahui hukum, selain itu dahulu apabila suami tidak memberikan nafkah perempuan mau untuk bekerja sampingan (disebabkan faktor ekonomi). Sekarang perempuan tidak mau bekerja menjadi pembantu rumah tangga, hanya mau minimal sebagai Sales Promotion Girls (SPG). Perkawinan muda juga merupakan faktor pemicu tingginya perceraian, karena kurangnya pemahaman para suami istri tentang perkawinan.

Alasan terbesar suami mengajukan talak cerai atau istri mengajukan gugatan cerai ke Pengadilan Agama yang *pertama* adalah masalah ekonomi baik dari pihak suami maupun pihak istri, seperti istri merasa nafkah yang diberikan suami tidak cukup atau suami tidak memberikan nafkah lahir kepada istri. Alasan *kedua* adalah karena perkawinan muda yang biasanya terjadi pada pasangan suami istri yang usianya relatif masih muda. Umumnya tidak memiliki fondasi perkawinan yang kuat, disebabkan karena minimnya pengetahuan mengenai hak dan kewajiban suami istri atau perkawinan yang dilatarbelakangi oleh hamil di luar nikah atau yang biasa disebut *married by accident*.

Alasan *ketiga* karena ada orang ketiga, baik itu pria idaman lain maupun wanita idaman lain. Biasanya terjadi pada

usia pernikahan di atas 10 (sepuluh) tahun. Alasan keempat adalah adanya kekerasan dalam rumah tangga, kemudian alasan kelima adalah adanya campur tangan orang tua atau mertua, mungkin dikarenakan anggapan orang sekarang yang memandang bahwa mertua bukanlah orang tua yang patut dihormati selayaknya orang tua sendiri.

**Hakim di Pengadilan Agama tidak menjadikan hasil BP4 sebagai bahan rujukan dalam memutus perkara perceraian**

Ketika di awal persidangan hakim, tidak langsung menunjuk BP4 sebagai lembaga mediasi. Hakim membebaskan bagi suami istri untuk memilih melakukan mediasi baik di dalam pengadilan maupun di luar pengadilan. Penulis pernah mendapatkan surat permohonan dari suami istri yang sudah masuk dalam proses persidangan untuk menunda persidangan dikarenakan akan berkonsultasi dengan BP4 terlebih dahulu sebelum persidangan dilanjutkan. Ketika penulis mengkonfirmasi kepada salah satu penyuluh di KUA Cimanggis, hal ini dibenarkan bahwa pernah ada suami istri yang melakukan penundaan sidang untuk berkonsultasi ke BP4.

Hakim di Pengadilan Agama tidak menjadikan hasil

konsultasi BP4 sebagai bahan rujukan dalam memutus perkara perceraian. Hakim akan melihat fakta yang ada, seperti melihat para pihak dapat didamaikan atau tidak. Hakim perdata bersifat pasif dan aktif, pasifnya tidak boleh memutus apa yang tidak diajukan oleh para pihak dan aktifnya adalah selalu berupaya untuk mendamaikan para pihak.

#### **E. Analisis Efektivitas Peran dan Tugas BP4 dalam Upaya Mengurangi Angka Perceraian**

##### **I. Analisis SWOT BP4**

Analisis SWOT BP4 akan dijelaskan sebagai berikut ini:

##### **(A) Kekuatan (Strength)**

1. Dasar hukum, peraturan perundang-undangan yang mendukung organisasi BP4
2. Organisasi BP4 mendapatkan dukungan kuat dari instansi Departemen Agama dari Pusat sampai Kecamatan dan dukungan dari organisasi kemasyarakatan, serta organisasi pemerintah lainnya.
3. Ketersediaan SDM bantuan dari instansi Pemerintah, beberapa organisasi kemasyarakatan yang dapat

mendukung tugas dan fungsi BP4.

**(B) Tantangan (Threat) dan Permasalahan (Weakness)**

1. Perkembangan globalisasi serta meningkatnya pengaruh teknologi informasi yang membawa dampak bagi kehidupan masyarakat dan keluarga seperti meluasnya gaya hidup hedonistik, materialistik, dan konsumerisme yang bertentangan dengan nilai-nilai agama.
2. Belum optimalnya pelaksanaan tugas dan fungsi BP4 karena masih lemahnya SDM dan rendahnya komitmen pengurus, tidak tersedianya alokasi anggaran khusus (APBN dan APBD), serta terbatasnya saana dan prasarana pendukung.
3. Sosialisasi terhadap keberadaan dan peran BP4 masih kurang, sehingga masyarakat belum mengenal dan tidak dapat memanfaatkan pelayanan konsultasi BP4.
4. Makin banyaknya keluarga miskin yang bermasalah dan memerlukan bantuan dan konseling.
5. Masih lemahnya hubungan/koordinasi BP4 dengan instansi pemerintah dan lembaga-lembaga

kemasyarakatan.

**(C) Peluang (Opportunity)**

1. Harapan dan dukungan moril masyarakat terhadap pembentukan keluarga sakinah.
2. Dukungan dari instansi pemerintah, dan peran BP4 bagi lembaga kemasyarakatan terhadap keberadaan dan peran BP4.
3. Ketersediaan tenaga ahli di bidangnya untuk mendukung tugas dan fungsi BP4 di Pusat dan Daerah.

**II. Analisis Peran dan Tugas BP4 di Kota Depok**

BP4 memiliki peran sebagai berikut:

1. *Mendidik dan memberi penerangan kepada para suami dan istri, bagaimana caranya mereka dapat mengusahakan dan mewujudkan apa yang disebut sebagai "penyesuaian" atau "adjustment" yaitu suatu upaya akomodasi ketika menghadapi konflik antara suami dan istri. Sehingga perdamaian dapat dipelihara dan keharmonisan serta kasih sayang dapat dijamin dan ditingkatkan.*

Di setiap pembekalan calon pengantin atau yang biasa disebut kursus calon pengantin (Suscatin) umumnya diberikan materi mengenai fikih pernikahan, hak dan kewajiban suami istri dan bagaimana menjaga keutuhan rumah tangga, termasuk apabila ada perselisihan yang terjadi di antara suami istri.

Di Depok, hampir semua penasihat BP4 mengusahakan terciptanya perdamaian bagi suami istri yang berselisih, yang datang berkonsultasi ke BP4. Setiap kasus biasanya akan ada pertemuan 3(tiga) kali sampai 5(lima) kali. Di awal pertemuan diawali dengan pengaduan permasalahan yang terjadi oleh pihak yang melapor yaitu suami atau istri, setelah itu dilakukan pemanggilan oleh BP4 terhadap istri atau suami yang dilaporkan. Setelah penasihat mendapatkan informasi dari kedua belah pihak, barulah dapat dilakukan upaya selanjutnya yaitu diusahakan perdamaian.

2. *Mendidik para suami dan istri, bagaimana caranya mereka dapat mengidentifikasi, memahami, mengatur, mengurus, mengarahkan dan mengendalikan segala aspek dari hubungan suami-istri dan persoalan-persoalan dalam rumah tangga. Dengan kata lain, para suami dan*

*istri harus mampu melaksanakan prinsip-prinsip, prosedur-prosedur, metode-metode dan teknik-teknik di bidang hubungan emosional antara suami dan istri, di bidang hubungan seksual, di bidang keuangan mengenai anak-anak, mengenai hubungan dengan mertua dan ipar, tentang bagaimana bereaksi, dan sebagainya. Dan tentang bagaimana caranya berselisih antara suami dan istri, dan bagaimana menyelesaikan konflik-konflik apabila terjadi.*

Ketika suami istri datang berkonsultasi, oleh penasihat BP4 akan diberikan cara untuk mengatasi permasalahan yang dialaminya. Namun semua dikembalikan kepada suami istri itu sendiri. BP4 selalu mengusahakan terciptanya perdamaian dan mengurangi terjadinya perceraian.

Permasalahan yang seringkali terjadi adalah tidak semua suami istri yang rumah tangganya bermasalah datang berkonsultasi ke BP4. Hampir sebagian besar langsung mendatangi Pengadilan Agama, hanya yang mengetahui akan keberadaan BP4 sebagai lembaga penasihat perkawinan saja yang berusaha mendatangi BP4 sebelum ke Pengadilan Agama.

Selain itu, kredibilitas BP4 dan para penasihat BP4 juga mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat. Setelah penulis melakukan wawancara di hampir seluruh BP4 di KUA Se-Depok, para penasihat hanya terdiri dari pegawai KUA yang memiliki pengetahuan keagamaan lebih luas dan telah mengikuti pelatihan penasihat perkawinan. Para penasihat tidak ada dari unsur psikolog, ahli komunikasi, atau ahli hukum perkawinan Islam.

Hakim di Pengadilan Agama tidak menyuruh suami istri yang telah mengajukan cerai ke Pengadilan Agama untuk melakukan perdamaian terlebih dahulu ke BP4, hakim hanya menanyakan apakah para pihak telah menempuh usaha perdamaian baik melalui pihak keluarga atau lembaga konsultasi perkawinan, hakim tidak secara langsung menunjuk BP4 sebagai lembaga konsultasi. Padahal apabila ada kerjasama antara BP4 dan Pengadilan Agama, penulis berpendapat bahwa kemungkinan tingginya angka perceraian dapat ditekan atau diminimalisasi.

- 3. Memberikan counsel atau nasihat kepada para suami dan istri yang sudah terlibat dalam suatu perselisihan (konflik) yang mereka sendiri tidak mampu*

*mengatasinya. Mereka atau salah satu dari suami atau istri datang pada Counselor untuk meminta bantuan, yaitu bantuan yang diberi nama "penasihatatan" atau "Counseling". Mereka datang minta bantuan untuk counseling itu secara sukarela atas kemauan sendiri.*

BP4 akan memberikan nasihat yang terbaik bagi suami istri yang datang untuk berkonsultasi dengan berusaha mencegah terjadinya perceraian. Bahkan di Cimanggis, pernah ada suami istri yang sudah menjalani sidang perceraian yang meminta sidang untuk ditunda sementara, dikarenakan suami istri tersebut menginginkan untuk berkonsultasi ke BP4 dahulu sebelum sidang perceraian dilanjutkan.

Namun, biasanya apabila suami istri ke Pengadilan Agama terlebih dahulu baru kemudian ke BP4, tingkat keberhasilannya lebih sedikit dibandingkan apabila suami istri terlebih dahulu mendatangi BP4.

Presentase keberhasilan yang mendatangi BP4 terlebih dahulu menurut penasihat BP4 Pusat di Masjid Istiqlal bisa sekitar 60%, sementara keberhasilan yang mendatangi BP4 setelah dari Pengadilan Agama di bawah 40%. Hal ini

dikarenakan tingkat *prestige* suami istri yang enggan untuk berdamai dengan istri atau suaminya kembali. Dalam benak mereka apabila sudah ke Pengadilan Agama, maka hanya perceraianlah jalan yang akan mereka tempuh. Selain itu, hakim pun tidak mengusahakan penuh agar para pihak tetap berdamai walaupun dalam setiap sidang selalu menawarkan perdamaian. Boleh dikatakan, hakim hanya sekedar formalitas saja berusaha mendamaikan para pihak hanya hakim yang benar-benar bijaksana saja yang mengusahakan perdamaian dan melihat kondisi yang terjadi diantara para pihak dan mengusahakan jalan yang terbaik, baik itu perdamaian maupun cara terakhir yaitu perceraian.

Sementara, di Depok karena masih minimnya masyarakat yang mendatangi BP4 sebagai lembaga konsultasi pernikahan, keberhasilan hanya dapat diprediksi sekitar 40% saja yang berhasil. Hal ini dikarenakan minimnya informasi yang didapatkan masyarakat mengenai BP4. Selama ini masyarakat hanya mengetahui bahwa BP4 yang terdapat di KUA hanya mencatat perkawinan dan melakukan penyuluhan sebelum perkawinan saja. Promosi BP4 sebagai lembaga penasihat perkawinan belum dapat terlaksana, dikarenakan faktor

anggaran/dana.

Tugas pokok Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) adalah sebagai berikut:

- (1) *Memberikan bimbingan, penasihat, dan penerangan mengenai nikah, talak, rujuk kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok.*

Bimbingan, penasihat dan penerangan mengenai nikah, talak, rujuk telah BP4 berikan pada saat pasangan suami istri mengikuti Suscatin. Di BP4 Cimanggis, terkadang penasihat atau penghulu dari BP4 diminta menjadi narasumber materi pernikahan Islam pada majelis taklim ibu-ibu.

- (2) *Memberikan bimbingan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keluarga.*

Bimbingan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keluarga bisanya diberikan ketika Suscatin. Apabila calon suami istri tidak dapat menghadiri Suscatin, tidak diketahui bagaimana mengatasi hal tersebut.

- (3) *Memberikan bantuan advokasi dalam mengatasi masalah perkawinan, keluarga, dan perselisihan rumah tangga.*

BP4 selalu berusaha memberikan solusi dan mengusahakan terciptanya perdamaian bagi suami istri maupun keluarga yang berselisih. Apabila suami istri tetap bersikeras untuk bercerai dan sepertinya memang tidak dapat didamaikan lagi, BP4 tetap mendampingi sampai ke Pengadilan Agama.

- (4) *Menurunkan terjadinya perselisihan serta perceraian, poligami yang tidak bertanggungjawab, pernikahan di bawah umur dan pernikahan tidak tercatat.*

Untuk tugas menurunkan terjadinya perselisihan, perceraian dan poligami yang tidak bertanggung jawab sejauh ini cukup berjalan, hanya saja karena sedikitnya masyarakat yang meminta nasihat kepada BP4 sehingga hasilnya kurang terlihat, angka perceraian di Depok masih tinggi.

- (5) *Bekerja sama dengan instansi, lembaga, dan organisasi yang memiliki kesamaan tujuan baik di dalam maupun di luar negeri.*

Selama ini baru menjalin kerjasama dengan Majelis Ulama Indonesia (MUI) Depok, Majelis Taklim Ibu-Ibu di Depok, dan Ibu-Ibu PKK di Depok. Untuk ke depannya akan dilakukan

kerjasama dengan Fakultas Psikologi Universitas Indonesia untuk diperbantukan sebagai penasihat dari unsur psikolog dan kerjasama dengan Pengadilan Agama agar setiap hakim agar menyarankan suami istri untuk terlebih dahulu berkonsultasi ke BP4 sebelum proses sidang perceraian.

Dari pihak Kandepag Depok sangat ingin sekali dilakukan kerjasama dengan Pengadilan Agama Depok dalam bidang usaha mengurangi angka perceraian. Namun ketika penulis mewawancarai salah satu hakim di Pengadilan Agama Depok, keinginan kerjasama tersebut tampaknya bertepuk sebelah tangan. Hakim berpendapat bahwa antara Pengadilan Agama dengan BP4 tidak ada kaitannya dan tidak perlu dilakukan kerjasama. Tingginya angka perceraian dikarenakan biaya perceraian murah, proses perceraian dipermudah, dan sebagian perempuan saat ini sudah berani dan *melek* hukum. Pengadilan Agama memiliki upaya-upaya sendiri untuk meminimalisasi jumlah perceraian yaitu dengan melakukan penyuluhan hukum mengenai perceraian dan akibat dari perceraian bagi suami, istri, dan anak-anak, menawarkan upaya perdamaian di setiap sidang perceraian meskipun sidang pembacaan putusan perceraian, dan menghimbau kepada masyarakat untuk mengikuti

penataran calon pengantin agar dapat memahami hak dan kewajiban sebagai suami atau istri.

Melihat kondisi seperti ini, kiranya dapat dilakukan peninjauan kembali pada kedua belah pihak agar dapat dicapai titik temu.

- (6) *Menerbitkan dan menyebarluaskan majalah perkawinan dan keluarga, buku, brosur, dan media elektronik yang dianggap perlu.*

Selama ini belum dilakukan penyebarluasan majalah perkawinan dan keluarga dari BP4 Pusat, yang tiap eksemplar seharga Rp 5.000,00. Buku, brosur dan media elektronik pun belum dapat diberikan kepada masyarakat. Mungkin hanya beberapa penyuluh atau penasihat BP4 yang sudah memberikan brosur atau sebagian kecil materi mengenai perkawinan dan keluarga kepada masyarakat. Alasan belum dapat menyebarluaskan kepada masyarakat adalah karena minimnya dana BP4. Untuk diketahui selama ini BP4 tidak memiliki dana untuk mengembangkan materi perkawinan dan keluarga.

### **III. Analisis Sistem Administrasi Program Konsultasi BP4 di**

## **Kota Depok**

Hampir semua KUA di Depok tidak memiliki sistem administrasi yang baik. Hal ini dapat terlihat ketika penulis meminta data keluarga atau suami istri yang telah mendatangi BP4 dalam kurun waktu 3(tiga) tahun ke belakang, yaitu mulai tahun 2005 sampai tahun 2007. Hanya ada beberapa KUA saja yang mencatat setiap kedatangan dan kronologi masalah yang dialami suami istri yang mengadakan masalahnya, itu pun berupa catatan manual dan belum terkomputerisasi. Untuk contoh mengenai pencatatan penasihat dapat dilihat pada lampiran.

Alasan BP4 tidak melakukan pembukuan dengan baik adalah karena setiap ada suami atau istri yang meminta penasihat, ditangani oleh penasihat yang berbeda-beda, sehingga buku isian konsultasi pun berbeda-beda tergantung penasihatnya. Kondisi seperti itu membuat sistem pembukuan tidak terorganisasi dengan baik. Seharusnya setiap BP4 memiliki buku penasihat yang tetap, tidak mengacak entah dimana pencatatannya, sehingga dapat terpantau dengan baik perkembangan suami istri yang meminta penasihat mengenai permasalahan rumah tangganya.

#### **IV. Analisis Korps Penasihatán BP4 di Kota Depok**

Korps penasihatán perkawinan berdasarkan Pasal 7 Anggaran Rumah Tangga Badan Penasihatán, Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Pusat, diangkat dan dibehentikan oleh pengurus masing-masing tingkatan organisasi.

Korps Penasihatán Perkawinan terdiri atas ulama, profesi, Tim Penggerak PKK, tokoh masyarakat dan para ahli (Pasal 7 ayat 3). Bahkan hakim pun disebut sebagai penasihatán perkawinan, sebab hakim pada Pengadilan Agama berfungsi sebagai Korps Penasihatán BP4 setempat (Pasal 7 ayat 4).

Berdasarkan Pasal 7 ayat 5 Anggaran Rumah Tangga Badan Penasihatán, Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Pusat, syarat untuk menjadi Anggota Korps Penasihatán Perkawinan sebagai berikut:

- a. Berkelakuan baik dan beramal saleh;
- b. Wajib menyimpan rahasia orang yang menjadi klien;
- c. Sudah mendapat pelatihan dalam penasihatán;
- d. Berumur sekurang-kurangnya 30 tahun;
- e. Keluarganya patut diteladani;

f. Memiliki pengetahuan dan keterampilan tentang penasihatan perkawinan dan keluarga.

Di Kota Depok, Korps Penasihatan Perkawinan hanya terdiri dari para alim ulama dan pegawai KUA. Tidak ada psikolog dan ahli komunikasi yang tergabung menjadi Korps Penasihatan Perkawinan. Menurut Ibu Aliyah, perwakilan Kandepag Depok, baru akan dilakukan kerjasama dengan Fakultas Psikologi UI, agar calon-calon psikolog dapat diperbantukan untuk menjadi tim Korps Penasihatan Perkawinan di BP4 Kota Depok.

Minimnya keluarga yang berkonsultasi ke BP4 dapat dikarenakan penilaian masyarakat terhadap BP4 yang kurang memiliki penasihat yang *capable* dan ahli dalam bidangnya. Selain itu usia para penasihat pun mempengaruhi besar kecilnya minat masyarakat untuk berkonsultasi dengan BP4. Umumnya masyarakat tidak mau apabila orang yang menasihati usianya lebih muda dan pengalamannya lebih sedikit dibandingkan dengan mereka.

Seharusnya BP4 di Kota Depok dapat mencontoh para penasihat di BP4 Pusat yang sekretariatnya di Masjid Istiqlal. Di BP4 Pusat sudah memiliki jadwal piket harian

penasihat, umumnya sehari yang bertugas menjadi penasihat berjumlah 2 (dua) orang. BP4 Pusat pun telah memiliki nomor khusus atau hotline bagi keluarga yang ingin berkonsultasi melalui telepon.

#### **V. Analisis Sosialisasi Peran dan Tugas BP4 Terhadap Masyarakat Kota Depok**

Sosialisasi BP4 sebagai badan semi resmi pemerintah yang bertugas membantu Departemen Agama dalam bidang pembangunan keluarga belum dapat dilakukan maksimal karena keterbatasan dana baik di tingkat pusat, provinsi, kota maupun kecamatan. Padahal untuk mewujudkan visi dan misi BP4 sangat dibutuhkan adanya sosialisasi, baik yang dilakukan melalui media penyuluhan, pembekalan calon suami istri maupun iklan yang disebarluaskan di media cetak dan elektronik.

Minimnya masyarakat berkonsultasi ke BP4 dan tingginya angka perceraian di Depok, dapat disebabkan karena kurangnya sosialisasi dan promosi BP4 baik itu yang menerangkan visi dan misi maupun peran dan tugas BP4.

Visi dan misi BP4 sungguh mulia, yaitu dengan visi unggul dan terpercaya dalam mewujudkan keluarga sakinah.

Sedangkan misi BP4 adalah:

1. Meningkatkan pembinaan remaja usia nikah, kursus calon pengantin dan konseling keluarga.
2. Memberikan pelayanan terhadap keluarga yang bermasalah melalui kegiatan konseling.
3. Memperkuat kapasitas kelembagaan BP4 dalam rangka mengoptimalkan program dan pencapaian tujuan.

Sungguh sangat disayangkan apabila visi dan misi tersebut hanya dijadikan sebagai hiasan belaka. Pemerintah seharusnya memberikan perhatian lebih kepada BP4 dengan memberikan anggaran dana yang selukupnya.

Sedikitnya masyarakat yang berkonsultasi ke BP4 dapat dikarenakan tidak mengetahui peran dan tugas BP4 sebagai lembaga konsultasi yang dapat memberikan penasihatn bagi keluarga yang berselisih. Masyarakat hanya mengetahui peran dan tugas BP4 sebagai lembaga pencatatan dan penyelenggara pembekalan perkawinan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

## **A. KESIMPULAN**

1. BP4 memiliki peran sebagai berikut: mendidik dan memberi penerangan kepada para suami dan istri agar dapat menjadi keluarga yang sakinah, mawaddah dan rahmah; mendidik para suami dan istri mengatasi krisis rumah tangga; memberikan nasihat kepada para suami dan istri yang sudah terlibat dalam suatu perselisihan. Tugas pokok BP4 adalah memberikan bantuan advokasi dan mencegah terjadinya perceraian, menyebarkan majalah perkawinan dan informasi mengenai keluarga kepada masyarakat. Kedudukan BP4 di luar Pengadilan Agama, namun berada di bawah Departemen Agama.
2. Hakim-hakim di Pengadilan Agama tidak menjadikan hasil konsultasi BP4 sebagai bahan rujukan dalam memutus perkara perceraian. Hakim akan melihat fakta yang ada, seperti melihat para pihak dapat didamaikan atau tidak. Ketika awal sidang hakim membebaskan bagi suami istri untuk memilih melakukan mediasi baik di dalam pengadilan maupun di luar pengadilan. Seharusnya hakim perlu menjadikan hasil penasihat BP4 sebagai

tambahan pertimbangan dalam memutus perkara perselisihan rumah tangga atau perceraian.

3. BP4 di Depok belum melaksanakan peran dan tugasnya dengan efektif, karena (a)BP4 di Depok belum terorganisasi dengan baik, terutama sistem administrasi dan kredibilitas para penasihat termasuk jadwal piket para penasihat. Hal ini dapat mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat kepada BP4. Karena masyarakat mungkin saja enggan untuk mendatangi BP4 karena hal tersebut. (b)Sosialisasi terhadap keberadaan dan peran BP4 masih kurang, sehingga masyarakat belum mengenal BP4 dan tidak dapat memanfaatkan pelayanan konsultasi BP4.

## **B. SARAN**

Sesungguhnya visi dan misi serta peran dan tugas BP4 sangatlah mulia, ingin mewujudkan masyarakat Indonesia menjadi keluarga yang sakinah, namun dalam hal pelaksanaan belum efektif dan optimal, untuk itu penulis menyarankan kepada BP4 di Kota Depok:

1. Mensinergikan internal lembaga BP4 sehingga menjadi BP4

- yang solid dan dapat dipercaya oleh masyarakat Depok.
2. Merapihkan sistem administrasi BP4 sehingga mendapatkan kepercayaan diri dalam BP4 dan menambah kepercayaan masyarakat kepada BP4 sebagai lembaga penasihat perkawinan.
  3. Mengupayakan kepada Departemen Agama Republik Indonesia untuk menganggarkan biaya pengembangan untuk BP4.
  4. Melakukan sosialisasi dan promosi kepada masyarakat mengenai pelayanan konsultasi BP4.
  5. Melakukan kerjasama dengan para psikolog, ahli komunikasi, atau para ahli lainnya untuk meningkatkan kredibilitas Korps Penasihat Perkawinan BP4.
  6. Melakukan kerjasama atau hubungan kordinasi dengan pihak Dewan Kemakmuran Masjid (DKM) di seluruh Depok, agar dapat memperluas jaringan dan mempermudah terlaksananya penasihat perkawinan. Sehingga apabila masyarakat yang membutuhkan penasihat atau konsultasi perkawinan, pertolongan pertamanya adalah dengan mendatangi Pengurus DKM di Masjid yang terdekat dengan tempat tinggalnya.
  7. Melakukan kerjasama atau kesepakatan dengan pihak Pengadilan Agama untuk mengarahkan para suami istri yang

hendak bercerai agar terlebih dahulu berkonsultasi kepada BP4.

Saran bagi Pengadilan Agama:

1. Diharapkan dapat *open-minded* dalam menanggapi usulan atau tawaran dari Kandepag Depok, khususnya BP4 mengenai rencana kerjasama dalam upaya menurunkan perceraian dengan bantuan penasihat lembaga BP4.
2. Mewujudkan penyuluhan hukum mengenai perceraian dan akibatnya bagi suami, istri dan anak, sehingga masyarakat akan memahami betul akibat dan konsekuensi dari perceraian.

Saran bagi Departemen Agama Depok:

1. Kepengurusan BP4 Kota Depok Periode 2008-2013 hendaknya lebih beragam lagi, seperti dari kalangan psikolog, ahli hukum perkawinan, ahli sosiologi bukan hanya dari kalangan Pemerintah Kota Depok saja.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Abdullah, Adil Fathi. *Ketika Suami Istri Hidup Bermasalah*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Adil Fathi. *Ketika Suami Istri Hidup Bermasalah*. Jakarta: Gema Insani, 2005.
- Ali, Yunasril dan Taufik Abdullah. "Perkawinan" *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*, (Jakarta: Ichtisar baru Van Hoeve).
- Ali, Zainuddin. *Hukum Perdata Islam di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Al-Sabouni, Muhammad. *Buku Pintar Membina Rumah Tangga*. Malaysia: Darulfikir, 2004.
- Al-Umar, Nashir. *Keluarga Modern Tapi Sakinah*. Solo: Aqwam, 2008.
- Anshori, Abdul Ghofur. *Peradilan Agama di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006*. Yogyakarta: UII Press, 2007.
- BP4 Pusat, *BP4 Pertumbuhan dan Perkembangan*. Jakarta: BP4 Pusat, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Hasil-Hasil Musyawarah Nasional BP4 VII dan PITNAS IV*. Jakarta: BP4 Pusat, 1986.
- \_\_\_\_\_. *BP4 Pertumbuhan dan Perkembangan*. Jakarta: BP4 Pusat, 1997.

\_\_\_\_\_. *Tantangan Baru BP4 Setelah 37 Tahun Berkiprah, Perkawinan dan Keluarga XXV*. Jakarta: BP4 Pusat, 1997.

\_\_\_\_\_. *Hasil Munas BP4 XIII/2004 Dan Pemilihan Keluarga Sakinah Teladan Tingkat Nasional*. Jakarta, 14-17 Agustus 2004.

Departemen Agama Republik Indonesia. *Pedoman Penasehatan Badan Penasehat Perkawinan Perselisihan dan Perceraian* Jakarta: Proyek Pembinaan Keagamaan Islam, 1980.

\_\_\_\_\_. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Jakarta: Al-Huda, 2005.

Djubaedah, Neng et. al. *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*. Jakarta: Hecca Publishing dan FHUI, 2005.

Endarmoko, Eko. *Tesaurus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 2008.

Lubis, Sulaikin et. al. *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama Di Indonesia*. Jakarta: FHUI dan Kencana, 2006.

Mamudji, Sri et. al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. cet. ke-1. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2005.

Manan, Abdul. *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di*

Indonesia. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.

Nasution, Khoiruddin. *Hukum Keluarga (Perdata) Islam Indonesia*. Yogyakarta: Academia dan Tazzafa, 2007.

Nuruddin, Amiur dan Azhari Akmal Tarigan. *Hukum Perdata Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.

Rahman, Abdur. *Perkawinan Dalam Syariat Islam*. Jakarta: Rineka Cipta, 1992.

Ramulyo, Idris. *Hukum Perkawinan Islam*. Jakarta: Bumi Aksara, 2004.

\_\_\_\_\_. *Hukum Perkawinan, Hukum Kewarisan, Hukum Acara Peradilan Agama dan Zakat Menurut Hukum Islam*. Jakarta: Sinar Grafika, 2004.

Said, Titie et. al. ... *Ungu Pernikahan*. Jakarta: Penerbit Jendela, 2008.

Shaleh bin Ghanim As-Sadlan. *Bagaimana Mengatasi Pertikaian Suami Istri?*. Jakarta: Darus Sunah, 2007.

Shihab, M. Quraish. *Pengantin Al-Qur'an*. Jakarta: Lentera Hati, 2007.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Pengantar Penelitian*

*Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2005.

\_\_\_\_\_. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo, 2006.

Syarifuddin, Amir. *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2007.

Thalib, Sayuti. *Hukum Kekeluargaan Indonesia*. Jakarta: UI Press, 2007.

Qaimi, Ali. *Pernikahan: Masalah dan Solusinya*. Jakarta: Cahaya, 2007.

#### **Peraturan dan Perundang-undangan**

Indonesia. Undang-Undang Tentang Perkawinan, Nomor 1 Tahun 1974, LN Nomor 1 Tahun 1974, TLN Nomor 3091.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Tentang Peradilan Agama, Nomor 7 Tahun 1989, LN Nomor 7 tahun 1989, TLN Nomor 3400.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, Nomor 3 Tahun 2006, LN Nomor 3 Tahun 2006.

\_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, PP Nomor 9 Tahun 1975, LN Nomor 9 Tahun 1975, TLN Nomor 3050.

\_\_\_\_\_. *Instruksi Presiden Tentang Kompilasi Hukum Islam*. Inpres Nomor 1 Tahun 1991.

### **Skripsi dan Proposal Penelitian**

Hapsary, RR. Silvy. "Peran BP4 di Indonesia Dalam Melalui Fungsi Hakam Menurut QS. 4:35." Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2001.

Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam (LKIHI). "Perlindungan Hukum Terhadap Anak Akibat Perceraian Berdasarkan Hukum Islam dan Implementasinya Di Indonesia." Proposal Penelitian LKIHI FHUI, Depok, 2008.

Sumayya. "Peranan BP4 Dalam Upaya Mencegah Perkawinan Usia Muda." Skripsi Sarjana Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006.

### **Artikel**

Murdani, Fithriah Wardhie. "Kewajiban dan Hak Suami Isteri Dalam Keluarga Islam." *Al-Insan Jurnal Kajian Islam* (Januari: 2006).

t.n., "Setiap Tahun 200 Ribu Pasutri Cerai." *Warta Kota*, (4 Februari 2008): 4.

### **Internet**

"Angka Perceraian di Indonesia Tertinggi, Dibandingkan Negara Islam Lain," <[http://www.erasmuslim.com/berita/nas/7815120624\\_angka\\_perceraianindonesia-tertinggi-dibanding-negara-islam-lain.htm?p\\_rev](http://www.erasmuslim.com/berita/nas/7815120624_angka_perceraianindonesia-tertinggi-dibanding-negara-islam-lain.htm?p_rev)>. Diakses 15 Agustus 2007.

Millis Muslim ITS, "Risalah Nikah", <http://tentang-pernikahan.com/article/articleindex.php?aid=601&front=1>. Diakses 26 Maret 2008.

#### **Lain-lain**

Depok. *Keputusan Walikota Depok Tentang Badan Penasihat, Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Depok Periode 2008-2013, SK Walikota Depok Nomor 821.29/158/Kpts/ Depag/Huk/2008*. Lembaran Lepas 2008.

Jakarta. *Keputusan Musyawarah Nasional Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) XIII Tentang Pokok-Pokok Program Kerja Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan, Keputusan Musyawarah Nasional Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) XIII Nomor 02/MUNAS-BP4 XIII/VIII/2004*. Lembaran Lepas 2004.

## DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat Keputusan Walikota Depok Nomor 821.29/158/Kpts/Depag/Huk/2008 Tentang Badan Penasihat, Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Depok Periode 2008-2013
2. Buku Konsultasi BP4
3. Surat Pemanggilan Bagi Suami/Istri yang Berkonsultasi
4. Surat Permohonan Konsultasi ke BP4 Kepada Pengadilan Agama
5. Jadwal Piket Konsultasi BP4 Pusat
6. Tabel Angka Perceraian Di Kota Depok 2005-2007
7. Artikel Indonesia *Setiap Tahun 200 Ribu Pasutri Cerai*, Warta Kota, Senin 4 Februari 2008
8. Hasil Wawancara dengan Pengurus BP4
9. Surat Pernyataan Wawancara
10. Foto Kegiatan Wawancara