



**KEMENTERIAN AGAMA RI**  
**DIREKTORAT JENDERAL PENDIDIKAN ISLAM**

Jl. Lapangan Banteng Barat No. 3-4 Jakarta Tel. 021-3811642, 3811654, 3853449  
Fax: 021-3812344, 021-34833981 <http://pendis.kemenag.go.id/diktis.kemenag.go.id>

**J A K A R T A**

Nomor : Dj./Dt./I.IV/5/PP.00.9/3497/2015 [Jakarta, 11 September 2015]  
Sifat : Biasa  
Lamp : 1 (satu) bendel *grantee* dan Petunjuk Teknis  
Perihal : *Pengumuman Penerima Dana Bantuan Penelitian dan Pengabdian serta Petunjuk Teknis Pelaksanaan lanjutan*

Kepada Yth.  
**Penerima Dana Bantuan Peningkatan Mutu Penelitian dan Pengabdian  
Kepada Masyarakat**

di-  
Tempat

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Dengan ini kami menyampaikan selamat dan apresiasi kepada para dosen yang ditetapkan sebagai penerima dana bantuan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat berdasarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam sebagaimana terlampir. Berkenaan dengan tindak lanjut pasca penetapan tersebut, kami perlu menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Penerima agar segera memperbaiki RAB dengan besaran sesuai dengan besar dana bantuan yang ditetapkan dan didasarkan pada panduan sebagaimana terlampir.
2. Penerima dana bantuan agar segera melaksanakan tahapan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat selanjutnya, meski dana bantuan belum dicairkan (*prefinance*);
3. Pencairan dana penelitian dan pengabdian kepada masyarakat akan dilaksanakan melalui dua tahap. Pencairan tahap pertama sebesar 60% yang ditargetkan akan selesai di akhir bulan September 2015.
4. Penerima bantuan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat di semua kluster agar melengkapi berkas persyaratan pencairan dana sebagai berikut:
  - a. Fotocopy KTP (Aktif);
  - b. Fotocopy NPWP;
  - c. Nomor rekening aktif (BRI/BNI/Mandiri);
  - d. Surat keterangan aktif dari bank;
  - e. Fotocopy paspor untuk kluster SCCO
5. Semua kluster penelitian dan pengabdian kepada masyarakat agar membuat Berita Acara Serah Terima sebagaimana contoh terlampir.
6. Semua kluster penelitian dan pengabdian kepada masyarakat agar membuat Kwitansi bermaterai Rp. 6000 sebagaimana contoh terlampir.
7. Semua kluster penelitian dan pengabdian kepada masyarakat agar mengisi Surat Perjanjian Pekerjaan sebagaimana contoh terlampir.
8. Berkas discan dan dikirim ke alamat email **penelitian5@yahoo.co.id** cc ke **anismanis@gmail.com**
9. Semua berkas asli penerima semua kluster penelitian dan pengabdian kepada masyarakat pada point 4, 5, 6, dan 7, dikirimkan kepada Subdit Penelitian, Publikasi Ilmiah dan Pengabdian Kepada Masyarakat Direktorat Pendidikan Tinggi Islam Ditjen Pendidikan Islam Kementerian Agama RI Jl. Lapangan Banteng Barat No. 3-4 Jakarta Pusat paling lambat 25 September 2015 stempel pos tercatat.
10. Untuk semua penerima bantuan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat (selain kluster SCCO), jadwal evaluasi proses penelitian dan pengabdian kepada masyarakat (*middle term evaluation*) akan menghadirkan

tim panelis yang memberikan masukan pada saat seminar presentasi. Pertemuan tersebut dirancang sebagai berikut:

No	Zona	Waktu
a	Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Papua	Minggu ke IV Oktober 2015
b	Jawa Timur, Bali, NTB	Minggu ke IV Oktober 2015
c	Jawa Tengah, Jogja	Minggu ke I November 2015
d	Jakarta, Jawa Barat	Minggu ke II November 2015
e	Sumatera	Minggu ke III November 2015

11. Pada saat evaluasi sebagaimana dimaksud pada point 11, laporan keuangan tahap I agar diserahkan kepada panitia.
12. Laporan keuangan, laporan akademik, artikel hasil penelitian dan artikel hasil pengabdian diserahkan paling lambat tanggal 20 Desember 2015.
13. Jika ada hal yang perlu ditanyakan, silakan menghubungi Sdra. Wildan (085.325.307.623).

Demikian surat pengumuman ini disampaikan, atas kerjasamanya disampaikan terimakasih.

*Wassalamu'alaikumWr. Wb.*

a.n. Direktur Jenderal  
Direktur Pendidikan Tinggi Islam

TTD,

**Prof. Dr. H. Amsal Bakhtiar, MA**  
NIP: 19601219 19890310 06

Tembusan:

Yth. Direktur Jenderal Pendidikan Islam (*sebagai laporan*)

**BERITA ACARA SERAH TERIMA UANG  
PENERIMA BANTUAN PENINGKATAN MUTU PENELITIAN  
TAHUN ANGGARAN 2015**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Prof. Dr. Amsal Bakhtiar, MA  
Selaku : Direktorat Pendidikan Tinggi Islam Direktorat  
Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama RI  
Alamat : Jl. Lapangan Bantehg Barat No. 3-4 Jakarta Pusat

Selanjutnya disebut PIHAK PERTAMA:

Nama : Muhammad Ishom  
Jabatan : Dosen Fakultas Syariah IAJN SMH Banten  
Alamat : Jl. Pulo Harapan Indah Rt. 11 Rw. 10 Cengkareng Barat

Selanjutnya disebut PIHAK KEDUA:

PIHAK PERTAMA menyerahkan kepada PIHAK KEDUA Dana sebesar Rp. 40.000.000,- (Empat Puluh Juta Rupiah) untuk kegiatan/bantuan Peningkatan Mutu Penelitian Tahun Anggaran 2015.

PIHAK KEDUA agar melaksanakan dan menggunakan dana tersebut sesuai dengan juknis yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Pendidikan Islam cq. Direktur Direktorat Pendidikan Tinggi Islam.

Jakarta , September 2015

PIHAK PERTAMA

PIHAK KEDUA

Prof. Dr. Amsal Bakhtiar, MA  
NIP. 196012191989031006



DR. Muhammad Ishom, MA

**BERITA ACARA SERAH TERIMA UANG  
PENERIMA BANTUAN PENINGKATAN MUTU  
PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
TAHUN ANGGARAN 2015**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Prof. Dr. Amsal Bakhtiar, MA  
Selaku : Direktorat Pendidikan Tinggi Islam Direktorat  
Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama RI  
Alamat : Jl. Lapangan Banteng Barat No. 3-4 Jakarta Pusat

Selanjutnya disebut PIHAK PERTAMA:

Nama : Muhammad Ishom  
Jabatan : Dosen Fakultas Syariah IAIN SMH Banten  
Alamat : Jl. Pulo Harapan Indah Rt. 11 Rw. 10 Cengkareng Barat

Selanjutnya disebut PIHAK KEDUA:

PIHAK PERTAMA menyerahkan kepada PIHAK KEDUA Dana sebesar Rp.40.000.000,- (Empat Puluh Juta Rupiah) untuk kegiatan/bantuan Peningkatan Mutu Pengabdian Kepada Masyarakat Tahun Anggaran 2015.

PIHAK KEDUA agar melaksanakan dan menggunakan dana tersebut sesuai dengan juknis yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Pendidikan Islam cq. Direktur Direktorat Pendidikan Tinggi Islam.

Jakarta, September 2015

PIHAK PERTAMA

PIHAK KEDUA

Prof. Dr. Amsal Bakhtiar, MA  
NIP. 196012191989031006

  
Dr. Muhammad Ishom

# KWITANSI

Sudah Terima Dari : Direktur Direktorat Pendidikan Tinggi Islam  
Uang sebesar Rp. 40.000.000,- (Empat Puluh Juta Rupiah)  
Untuk Pembayaran : Pembayaran kegiatan/bantuan Peningkatan Mutu  
Penelitian Tahun Anggaran 2015.

Rp. 40.000.000,- (Empat Puluh Juta Rupiah)

Jakarta, September 2015

Yang Menerima



DR. Muhammad Ishom



## SURAT PERJANJIAN KERJA

TANGGAL : 29 September, 2015

Pekerjaan:  
PELAKSANAAN PENELITIAN BERDASARKAN SK  
Dj.I/Dt.IV/5/PP.00.9/3407/2015  
TAHUN ANGGARAN 2015

Pada hari ini, \_\_\_\_\_, tahun dua ribu lima belas, kami yang bertanda tangan di bawah ini:

1. Nama : Prof. Dr. Amsal Bakhtiar, MA  
Jabatan : Direktur Pendidikan Tinggi Islam  
Alamat : Jl. Lapangan Banteng Barat No. 3-4 Jakarta Pusat  
Dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Direktur Pendidikan Tinggi Islam, yang selanjutnya dalam perjanjian ini di sebut sebagai PIHAK PERTAMA
2. Nama : DR. Muhammad Ishom  
NIDN : 2023067602  
Alamat : Jl. Pulo Harapan Indah Rt.011 RW.010 Cengkareng Barat  
Dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama pribadi/tim Peneliti dengan anggota Ahmad Harisul Miftah, Dosen Fakultas Syariah IAIN SMH Banten), yang selanjutnya dalam perjanjian ini di sebut sebagai PIHAK KEDUA

Kedua belah pihak bersepakat untuk memenuhi hal-hal sebagai berikut:

### Pasal 1

#### JENIS PEKERJAAN

- a. PIHAK PERTAMA memberi pekerjaan kepada pihak PIHAK KEDUA berupa pekerjaan PELAKSANAAN PENINGKATAN MUTU PENELITIAN (*disi sesuai pekerjaan*) pada kluster Pelaksanaan Penelitian, dengan judul ANALISIS DAMPAK METAMORPHOSIS LEMBAGA BP4 TERHADAP PEMBINAAN KELUARGA SAKINAN DAN PENYELESAIAN KONFLIK RUMAH TANGGA DI KOTA SERANG yang dibiayai DIREKTORAT PENDIDIKAN TINGGI ISLAM TAHUN ANGGARAN 2015
- b. PIHAK KEDUA menerima PEKERJAAN tersebut dari PIHAK PERTAMA dengan penuh tanggung jawab sesuai dengan fungsi, tanggung jawab dan etika penelitian.

### Pasal 2

#### SYARAT-SYARAT PEKERJAAN

Pekerjaan tersebut sebagaimana dimaksud pada pasal 1 di atas, harus sesuai dengan jenis barang dan perlengkapan lainnya dan dijamin oleh PIHAK KEDUA dan pekerjaan tersebut dapat dilaksanakan.

**Pasal 3**  
**BESAR BIAYA PEKERJAAN**

- (1) Besar biaya penelitian dimaksud dalam pasal 1 yang telah disepakati oleh kedua belah pihak seluruhnya sebesar Rp. 40.000.000 (Terbilang: *Empat Puluh Juta Rupiah*)

**Pasal 4**  
**WAKTU PELAKSANAAN**

Waktu pelaksanaan Penelitian Dosen tersebut di laksanakan oleh PIHAK KEDUA dalam jangka waktu 5 ( Lima ) bulan terhitung sejak bulan Agustus dan penyerahan tersebut selambat-lambatnya pada tanggal 20 Desember 2015 di Direktorat Pendidikan Tinggi Islam

**Pasal 5**  
**PEMBAYARAN**

Pembayaran jumlah bantuan akan diturunkan dalam 2 tahap, adalah:

- a) Pembayaran pertama sebesar 60% dari nilai total kontrak yakni sebesar Rp \_\_\_\_\_ ( Terbilang: *sesuai lampiran SK* ), setelah peneliti mempresentasikan desain operasional dan instrumen penelitiannya dan ditetapkan sebagai penerima bantuan.
- b) Pembayaran kedua sebesar 40% dari nilai kontrak yakni sebesar Rp \_\_\_\_\_ (Terbilang: *sesuai lampiran SK* ) dengan dilakukannya setelah pekerjaan mencapai 80% dan dibuktikan dengan laporan perkembangan (*progress report*) hasil pekerjaan berupa laporan penggunaan keuangan penelitian yang 60% dan laporan perjalanan penelitian.

**Pasal 6**  
**PAJAK-PAJAK**

Semua jenis pajak, materai, biaya seminar, dan hal-hal yang lain yang terkait dengan administrasi penelitian ditanggung oleh penerima dana bantuan.

**Pasal 7**  
**PELAKSANAAN PEKERJAAN DAN PELAPORAN**

1. Penelitian terhitung sudah dimulai semenjak bulan Agustus 2015 sampai dengan 15 Desember 2015
2. Penyerahan laporan dan executive summari-nya paling lambat tanggal 30 Desember 2015 dengan menyerahkan soft copy-nya dalam bentuk disket, flash disk ke Subdit Penelitian, Publikasi Ilmiah dan Pengabdian kepada Masyarakat Direktorat Pendidikan Tinggi Islam
3. Laporan yang diserahkan ke PIHAK PERTAMA sebanyak 2 (dua) eksemplar.

**Pasal 8**  
**KONTROL KUALITAS PENELITIAN**

Untuk memberikan pengawalan materi selama proses penelitian dan sesuai masukan tim konsultan pada saat proposal penelitian, maka pengawalan substansi penelitian di lakukan dengan cara:

- a. Evaluasi proses yang akan dilaksanakan pada akhir Oktober-November 2015
- b. Transportasi, akomodasi, dibebankan kepada PIHAK KEDUA



Pasal 9  
PUBLIKASI HASIL PENELITIAN

1. PIHAK KEDUA harus mempublikasikan hasil-hasil penelitian sebagaimana tertuang dalam Juknis dan ketentuan lainnya yang penjabarannya akan dijelaskan dalam panduan selanjutnya.
2. Jika PIHAK PERTAMA mempublikasikan untuk diperdagangkan (komersil) maka PIHAK KEDUA berhak menerima royalty yang besarnya ditentukan kemudian dalam perjanjian kesepakatan antar kedua belah pihak.
3. Jika PIHAK KEDUA mempublikasikan hasil penelitiannya untuk dikomersilkan, maka PIHAK KEDUA wajib menyerahkan hasil publikasinya ( dalam bentuk buku ) sebanyak 20 ( duapuluh ) eksemplar.

Pasal 10  
SANKSI

1. apabila pekerjaan tersebut tidak diselesaikan pada waktunya atau melampaui batas waktu yang telah ditentukan dalam pasal 4 di atas, maka akan dikenakan denda 1/100 ( satu perseratus ) dari nilai total biaya penelitian setiap hari keterlambatan sampai setinggi-tingginya 10 % ( sepuluh Persen )
2. Jika pekerjaan penelitian ini tidak terselesaikan secara sempurna , maka PIHAK KEDUA harus mengembalikan seluruh pembayaran yang telah diterimanya pada pihak pertama.

Pasal 11  
PENUTUP

Surat perjanjian kerja ini dibuat dan ditandatangani oleh kedua belah pihak dalam rangkap 2 ( dua ) pada lembar kesatu dan lembar kedua dibubuhi materai Rp 6000, yang semuanya mempunyai kekuatan hukum yang sama.

PIHAK PERTAMA

**Prof. Dr. Amsal Bakhtiar, MA**  
NIP. 196012191989031006

PIHAK KEDUA



**(Dr. Muhammad Ishom)**

\*) coret salah satu yang tidak perlu



## PETUNJUK PENGISIAN SURAT PERJANJIAN KERJA

### 1. PEKERJAAN :

**Isi sesuai kluster :**

- a. PELAKSANAAN PENELITIAN
  - b. PELAKSANAAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
  - c. PELAKSANAAN PUBLIKASI DAN JURNAL ILMIAH
2. **Nama** : Diisi nama Ketua Tim atau nama Peneliti untuk kategori individual
  3. **NIDN** : Diisi sesuai dengan nomor NIDN yang bersangkutan
  4. **Alamat** : Diisi sesuai alamat KTP

Tentang

PENERIMA BANTUAN PENINGKATAN MUTU PENELITIAN TAHUN 2015

A. CLUSTER ILMU SYARIAH DAN HUKUM ISLAM

No	Register	Nama	Judul	Lembaga	Besar Bantuan (Rp)
1	SHI/108/2015	Agus Moh Najib	SHOPPING FATWA : ANTARA OTORITAS TRADISIONAL, FENOMENA FATWA ON LINE, DAN REKONSILIASI ISLAM DAN MODERNITAS	UIN Sunan Kalijaga	50,000,000.00
2	SHI/64/2015	Muhammad Latif Fauzi	ISLAM, ADAT, DAN PERCERAJAN: Sejarah, Nalar, dan Perkembangan Pelembagaan Taklik Talak di Indonesia	IAIN Surakarta	50,000,000.00
3	SHI/128/2015	Hj. Siti Musawwamah	KAJIAN SOSIO-LEGAL PENYELESAIAN KASUS-KASUS KDRT DI PENGADILAN AGAMA WILAYAH MADURA (STUDI ATAS AKSES KEADILAN BAGI PEREMPUAN KORBAN)	STAIN Pamekasan	50,000,000.00
4	SHI/49/2015	M.Akbar	REFUNGSIONALISASI KONSENSUS PENYELESAIAN TINDAK PIDANA PELANGGARAN SYARIAH ISLAM PERSPEKTIF ULAMA DAYAH, DAN KEARIFAN LOKAL DI ACEH	Sekolah Tinggi Ilmu Syariah Al-Hilal Sigi	50,000,000.00
5	SHI/76/2015	Rohmah Maulidia	KEMATIAN IBU MELAHIRKAN DAN ABORSI DALAM UU KESEHATAN NOMOR 36 TAHUN 2009 DAN PP NOMOR 61 TAHUN 2014(KONSTRUKSI TOKOH AGAMA DAN AHLI MEDIS )	INSTITUT STUDI ISLAM DARUSSALAM PONOROGO	40,000,000.00
6	SHI/58/2015	Dudang Gojali	FIQH TANAH: Studi Kasus-Kasus Pertanahan di Indonesia untuk Mencari Format Fiqh Indonesia tentang Tanah.	UIN Sunan Gunung Djati Bandung	50,000,000.00
7	SHI/24/2015	Junaidi Abdillah	Fiqh Akbar Berbasis Kearifan Lokal; Telaah Kitab Majmuat al-Syariah al-Kaffiyat li al-Awam Karya Kyai Shaleh Darat (1920-1903)	IAIN Raden Intan Lampung	40,000,000.00
8	SHI/110/2015	Engkos Kosasih	Hak Kekayaan Intelektual (HKI): Perbandingan Filsafat Hukum Islam dengan Filsafat Hukum Positif dalam Sistem Hukum di Indonesia)	UIN Sunan Gunung Djati Bandung	40,000,000.00
9	SHI/30/2015	Siti Nikmah Marzudi	Problematisa Perceraian Di Kabupaten Bone dalam Tinjauan Ekonomi Syariah (Studi Perceraian Masyarakat Kabupaten Bone Sulawesi Selatan)	STAIN Watampone	40,000,000.00

No	Register	Nama	Judul	Lembaga	Besar Bantuan (Rp)
10	SHI/6/2015	Nawawi	Tradisi Tarian Hodo: Transformasi dari Hindu ke Islam tentang ritual minta hujan di Desa Bantal Kecamatan Asembagus Kabupaten Situbondo	IAI IBRAHIMY SITUBONDO	40,000,000.00
11	SHI/107/2015	Sulhani Hermawan	Perlindungan Hukum Islam Terhadap Hak-Hak Petani	IAIN Surakarta	40,000,000.00
12	SHI/68/2015	Sri Wahyuni	Tinjauan Historis Sosiologis Perkawinan Adat Masyarakat Samin Di Batu Rejo Sukolilo Pati Jawa Tengah	UIN Sunan Kalijaga	50,000,000.00
13	SHI/7/2015	Miftahul Ulum	Meneropong Praktik Kawin Misyar di Jawa Timur (Studi Komparasi Praktik Misyar dan Gigolo oleh Para Wanita Sosialita)	Sekolah Tinggi Agama Islam Syaichona Moh. Chotli Bangkalan	40,000,000.00
14	SHI/105/2015	M Nurul Irfan	Diskursus Arbitrase Syariah di Indonesia Pasca Putusan MK tentang Kewenangan Peradilan Agama dalam Sengketa Ekonomi Syariah	UIN Syarif Hidayatullah Jakarta	40,000,000.00
15	SHI/114/2015	H.Mohammad Nur Yasi	RELASI PRINSIP KOMPILASI HUKUM EKONOMI SYARIAH DENGAN TRADISI JAWA (Studi Kontestasi Perempuan Penjaja Sayur Kelling di Pasar Besar Kepanjen Malang)	UIN Maulana Malik Ibrahim Malang	40,000,000.00
16	SHI/74/2015	Aifi Khotamin	Analisa Hukum Islam Terhadap Dinamika Kewarisan Masyarakat Adat Semendo Kabupaten Lampung Barat di Era Kontemporer	STAI Maarif Metro	40,000,000.00
17	SHI/59/2015	Iskandar	ETIKA KERJA ISLAM - HUBUNGANNYA DENGAN INOVASI ORGANISASI DAN PERSEPSI KEADILAN PADA PERRANKAN SYARIAH DI INDONESIA	STAIN Malikussaleh Lhokseumawe	40,000,000.00
18	SHI/1/2015	H. Muhammad Ishom	ANALISIS DAMPAK METAMORPHOSIS LEMBAGA BP4 TERHADAP PEMBINAAN KELUARGA SAKINAN DAN PENYELESAIAN KONFLIK RUMAH TANGGA DI KOTA SERANG	IAIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten	40,000,000.00
19	SHI/87/2015	Hj. Fatma Amilia	PERAN LEMBAGA KEAGAMAAN DALAM PENANGGULANGAN KDRT [STUDI LEMBAGA KEAGAMAAN DI KOTA YOGYAKARTA]	UIN Sunan Kalijaga	50,000,000.00
20	SHI/61/2015	Muhaimin	IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH (PP) NO. 48 TAHUN 2014 DAN PERATURAN MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA (PMA RI) NO. 46 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN NEGARA BUKAN PAJAK (PNBP) ATAS BIAYA NIKAH ATAU RUJUK DI KANTOR URUSAN AGAMA	IAIN Jember	40,000,000.00
21	SHI/35/2015	Jamaluddin	PEMAHAMAN HUKUM ISLAM JAMA'AH TABLIGH TENTANG TANGGUNG JAWAB BERKELUARGA DI KOTA MEDAN	FAI Universitas Islam Sumatera Utara Medan	40,000,000.00

Dr. H. Muhammad Ishom, dkk

**ANALISIS DAMPAK METAMORPHOSIS LEMBAGA BP4  
TERHADAP PEMBINAAN KELUARGA SAKINAH  
DAN PENYELESAIAN KONFLIK RUMAH TANGGA  
DI KOTA SERANG**



DIREKTORAT PENDIDIKAN TINGGI ISLAM  
DIT.JEN. PENDIDIKAN ISLAM  
KEMENTERIAN AGAMA RI



## KATA PENGANTAR

Puji syukur selalu terpanjatkan kepada Allah Yang Maha Esa. Shalawat dan salam semoga tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat, dan para pengikutnya. Amin.

Penelitian ini merupakan kajian *metamorphosis kelembagaan BP4 Kota Serang, dari mulanya* sebagai badan semi resmi pemerintah *kemudian berubah menjadi Ormas. Perubahan itu berdampak terhadap pembinaan keluarga sakinah di kota Serang.* Kelembagaan BP4 yang lemah dengan sistem organnya yang belum tertata dengan kuat serta tidak jelasnya pendanaan operasional BP4 mengakibatkan peran pembinaan keluarga sakinah di Kota Serang tidak berjalan efektif.

Demikian pula sejak pemberlakuan UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang hanya memberikan kewenangan *adjudikasi public (litigasi) kepada pengadilan resmi sejenis PA*, maka hubungan BP4 dengan PA tidak lagi terikat secara mutlak. Apalagi sejak peran mediator telah diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 tahun 2008 maka tidak ada lagi tempat yang proporsional bagi peran BP4 dalam menyelesaikan kasus-kasus perceraian. Bahkan ada kesan tidak ada sinkronisasi antara lembaga perkawinan dengan perceraian di Kota Serang.

Akhirnya, kami berharap semoga penelitian ini dapat digunakan untuk pembaruan BP4 ke depan. Tak tertinggal kami ucapkan kepada pihak-pihak yang telah membantu penelitian ini, semoga Allah SWT membalas amal baik semua pihak. Amin.

Serang, Desember 2015

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	i
Daftar Isi .....	ii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	12
C. Rumusan Masalah .....	14
D. Tujuan Penelitian .....	15
E. Tinjauan Pustaka .....	15
F. Kerangka Pemikiran .....	18
G. Metode Penelitian .....	25
H. Sistematika Penulisan .....	28
<b>BAB II DINAMIKA BP4 DALAM PEMBINAAN PERKAWINAN DAN KELUARGA SAKINAH .....</b>	<b>30</b>
A. Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) .....	30
1. Pengertian Umur BP4 .....	30
2. Sejarah Singkat BP4 .....	35
a. Fase 1954 - 1976 .....	41
b. Fase 1976 - 2008 .....	48
c. Fase 2009 - sekarang .....	55
3. Tujuan, Visi dan Misi BP4 .....	63
B. Tinjauan tentang Perkawinan dan Keluarga Sakinah .....	70
1. Definisi Perkawinan dan Keluarga Sakinah ..	70
2. Prinsip-prinsip Perkawinan dan Keluarga Sakinah .....	75
3. Pembinaan Perkawinan dan Keluarga Sakinah .....	81

BAB III PERAN DAN FUNGSI BP4 KOTA SERANG.....	89
A. Gambaran Umum Kota Serang .....	89
B. Eksistensi BP4 Kota Serang .....	98
C. Program-program BP4 Kota Serang .....	108
D. Tugas, Peran dan Fungsi BP4 Kota Serang .....	112
1. Penasehatan Perkawinan .....	112
2. Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan .....	114
BAB IV ANALISIS DAMPAK METAMORPHOSIS BP4 TERHADAP KASUS PERKAWINAN DAN PERCERAIAN DI KOTA SERANG.....	123
A. Analisis Kasus Perkawinan dan Perceraian di Kota Serang .....	123
1. Masalah Perkawinan di Kota Serang .....	123
2. Masalah Perceraian di Kota Serang .....	128
B. Analisis Peran BP4 Kota Serang: Dari Penasehatan Sampai Mediasi .....	135
 BAB V PENUTUP .....	 156
A. Kesimpulan .....	156
B. Penutup .....	159
 DAFTAR PUSTAKA .....	 162



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Tujuan perkawinan menurut UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan ialah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk mencapai tujuan itu suami-istri perlu saling membantu dan melengkapi, agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya, membantu dan mencapai kesejahteraan spiritual dan material.

Mengingat tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal, dan sejahtera, Undang-undang perkawinan di Indonesia menganut prinsip mempersukar terjadinya perceraian. Oleh sebab itu perceraian harus memiliki alasan-alasan yang cukup, bahwa antara suami istri tidak dapat hidup rukun dalam rumah tangga dan harus dilakukan di depan Sidang Pengadilan.

Alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar melakukan perceraian dimuat dalam penjelasan pasal 39 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974 jo pasal 19 PP No. 9 Tahun 1975, yang terdiri dari:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi dan lain-lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
2. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa ijin pihak lain atau tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya;
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain;
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri;
6. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga;
7. Suami melanggar taklik talak;

8. Terjadi peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan antara suami dan istri di dalam rumah tangga.

Sekalipun sudah dibuat aturan yang mempersulit terjadinya perceraian akan tetapi secara nasional angka perceraian terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Sengketa rumah tangga yang harus diselesaikan di depan Sidang Pengadilan dengan maksud untuk mempersulit putusannya perkawinan ternyata lebih banyak melahirkan putusan perceraian daripada berhasil mendamaikan suami istri. Pasal 39 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 menyatakan: "Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak."

Pada dasarnya perceraian melalui peradilan merupakan *the last resort* atau *ultimum remedium*, yaitu sebagai upaya terakhir manakala penyelesaian konflik rumah tangga secara kekeluargaan atau perdamaian di luar pengadilan tidak menemukan titik temu atau jalan keluar. Tugas hakim di persidangan dalam menangani kasus perceraian berdasarkan *jurisdiction contentiose*

yaitu menyelesaikan sengketa dengan adil yaitu mengadili pihak-pihak yang bersengketa dalam siding pengadilan dan memberikan putusannya.<sup>1</sup> Jadi sangat wajar orang datang ke pengadilan mengajukan kasus perceraian kemudian pulang membawa putusan perceraian.

Oleh sebab itu, jika UU Perkawinan menerapkan prinsip mempersulit terjadinya perceraian maka sangat tepat apabila dilakukan upaya awal (*primum remedium/fierst resort*) dalam menyelesaikan konflik rumah tangga. Upaya awal yang dimaksud ialah jalur penyelesaian konflik rumah tangga di luar pengadilan semacam mediasi, musyawarah, dan islah. Fungsi dan peran penengahan itu secara kelembagaan biasanya dijalankan oleh satu lembaga bernama BP4.

BP4 pada awal berdirinya merupakan singkatan dari **Badan Penasihat Perkawinan, Penyelesaian Perceraian**. BP4 secara resmi dibentuk pada tanggal 3 Januari 1960 namun gagasan itu sudah ada sejak 1954. Orang yang pertama memiliki gagasan membentuk badan

---

<sup>1</sup> Bambang Sutyoso, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa* (Yogyakarta: Gama Media, 2008), hlm. 5-



penasehat perkawinan ialah Kepala KUA Kotapraja Jakarta S.M. Nasaruddin Latif. Ia menaruh perhatian besar terhadap pembentukan BP4 karena besarnya angka perceraian di Indonesia. pada tahun 1950-1954 telah diadakan penelitian yang hasilnya menyatakan bahwa dari pernikahan yang telah dilaksanakan pada rentang tahun itu hampir 60% diantaranya cerai.<sup>2</sup>

Dari sudut pandang lembaga perkawinan, tingginya angka perceraian saat itu disebabkan oleh paling sedikitnya 2 (dua) factor. *Pertama*, disebabkan mudahnya mengajukan perceraian kepada Pejabat Nikah Talak dan Rujuk (PNTR) di KUA. Hal ini dikarenakan sebelum tahun 1960 KUA masih berwenang menangani kasus perceraian. *Kedua*, Pejabat NTR di KUA hanya bertugas mengawasi dan mencatat peristiwa pernikahan, talak, dan rujuk: Tidak termasuk bagaimana upaya untuk memelihara dan merawat dan menjaga kelestarian pernikahan yang telah dilaksanakan oleh masyarakat,

---

<sup>2</sup>Danile S Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, Penerj. Zaini Ahmad Noeh (Jakarta: PT. Intermasa, 1979), h. 190

Atas dasar itulah dibutuhkan Badan Penasehat Perkawinan di luar Pejabat NTR. Dengan dibentuknya BP4 pendaftaran perceraian tidak boleh langsung ke Pejabat NTR di KUA. Suami istri harus lebih dahulu dihadapkan kepada BP4, sehingga pendaftaran dan pernyataan talak dari suami secara otomatis tertunda.

Hasil usaha BP4 dalam menyelesaikan sengketa suami-istri berbeda-beda satu tempat dengan lainnya. Seperti yang terjadi di Jakarta dan Semarang, angka perceraian dapat berkurang cukup banyak, tetapi di tempat-tempat yang lain hamper tidak terjadi perubahan. Hal ini sangat tergantung kepada ketekunan para anggota BP4, tingkat keahlian sumberdaya manusianya serta kerjasama lembaga dengan KUA setempat.<sup>3</sup>

Dengan berkiblat dengan gagasan pembentukan badan penasehat perkawinan di lingkungan KUA berangsur-angsur Departemen Agama memberi restu berdinya BP4 secara nasional pada 1961. Melalui Keputusan Menteri Agama RI Nomor 85 tahun 1961 ditetapkanlah bahwa BP4 sebagai satu-satunya badan yang bergerak dalam

---

<sup>3</sup>Danië S Lev, *Peradilan Agama....*, h. 192-3

bidang penasehatan perkawinan, talak dan rujuk dan upaya untuk mengurangi angka perceraian yang terjadi di Indonesia.

Kehadiran BP4 dalam lingkaran institusi perkawinan terbukti memberikan kontribusi terhadap penurunan angka kasus perceraian di Indonesia. Daniel S Lev melaporkan, bahwa di tahun 1956 angka perceraian mencapai 56, 42 % dari kasus perkawinan dan di tahun 1973 kasus perceraian turun menjadi 27, 38 %.<sup>4</sup>

Penurunan angka perceraian dari tahun ke tahun memang tidak mutlak menjadi bukti hasil kerja BP4. Namun bagaimanapun BP4 punya andil dalam hal itu, karena sejak didirikan pada tahun 1960 lembaga ini langsung secara terus menerus bekerja secara efektif. Disamping itu BP4 juga aktif di dalam berbagai kegiatan lintas sektoral dengan instansi yang punya tujuan yang sama yaitu mewujudkan keluarga bahagia sejahtera.

Aktivitas BP4 juga tetap berjalan baik sekalipun pada induknya, yakni KUA, terjadi pencabutan kewenangan dalam urusan rujuk dan perceraian. Dalam hal ini terbitnya UU No. 1 Tahun

---

<sup>4</sup>Danile S Lev, *Peradilan Agama.....*



1974 yang antara lain mengatur perceraian harus dilakukan di depan sidang Pengadilan, mengakibatkan BP4 berubah bentuk dan fungsi. Ia hanya menjalankan fungsi penasehatan saja tanpa fungsi penyelesaian perceraian.

Hal ini diperkuat dengan lahirnya keputusan Menteri Agama Nomor 30 tahun 1977 tentang penegasan pengakuan badan penasihat perkawinan, perselisihan dan perceraian. Dalam keputusan ini telah ditegaskan bahwa kedudukan BP4 sebagai badan semi resmi pemerintah yang bertugas membantu Departemen Agama khususnya Ditjen Bimas Islam di bidang pemberian penasehatan perkawinan, perselisihan rumah tangga dan perceraian.

Dengan KMA itu pula kepanjangan BP4 dirubah dari **Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian** menjadi **Badan Penasehatan Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian**. Sekalipun terjadi perubahan bentuk dan fungsi, BP4 masih bisa bersinergi sebagai mitra Departemen Agama dalam urusan perkawinan dan perceraian. Hal ini karena pada saat itu antara direktorat Urusan Agama Islam -yang membawahi

KUA- dengan Direktorat Pembinaan Peradilan Agama -yang membina PA, sama-sama masih berada dalam satuan kerja Ditjen Bimas Islam Departemen Agama.

Oleh sebab itu BP4 yang telah mengalami metamorphosis dari semula berwenang menyelesaikan perceraian menjadi penasehat perkawinan, perselisihan dan perceraian masih tetap bisa melakukan pencegahan upaya permohonan cerai. Sebagai hasilnya angka perceraian per-tahunnya kembali mengalami penurunan tajam. Pada tahun 1974 angka perceraian dibandingkan permohonan nikah sebanyak 27,38 % lalu pada tahun 1975 secara drastis menurun menjadi 10,92 %. Semenjak itu angka perceraian pertahunnya tidak beranjak di antara angka 10 %, yang salah satu faktornya adalah karena peran BP4.

Kemudian BP4 kembali mengalami metamorphosis seiring dengan pengalihan pembinaan Peradilan Agama; dari Departemen Agama menjadi satu atap di bawah Mahkamah Agung. Melalui Musyawarah Nasional ke XIV Tahun 2009 BP4 berubah nama menjadi **Badan**

**Penasehatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan.** BP4 sekarang merupakan organisasi profesional yang bersifat social keagamaan sebagai mitra Kementerian Agama. Adapun wilayah kerja utamanya membantu dalam meningkatkan mutu perkawinan dengan mengembangkan gerakan keluarga sakinah.

Perubahan bentuk terakhir BP4 ini menyiratkan tidak adanya lagi tugas untuk menyelesaikan perceraian. BP4 hanya bertugas memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat berupa penasehatan, pembinaan, pelestarian, mediasi dan advokasi perkawinan.

Kalau sampai sekarang BP4 masih dilibatkan dalam proses upaya damai di Pengadilan maka kedudukannya hanya sebagai mediator atau perpanjangan tangan dari system litigasi (*adjudikasi publik*). Hal ini diatur melalui Ketetapan Mahkamah Agung (KMA) No. 1 Tahun 2008, yang antara lain mengatur pihak yang dapat ditunjuk sebagai mediator oleh pengadilan dengan syarat yang bersangkutan memiliki sertifikat dari lembaga profesi.

Dengan adanya KMA ini anggota BP4 bukan sebagai pihak ketiga dalam bentuk adjudikasi privat. BP4 hanya berkedudukan sebagai mediator, yang tidak memiliki kewenangan penuh atas para pihak untuk menyelesaikan sengketa rumah tangga dan mengambil putusan yang bersifat final dan mengikat (*binding*) atas perkara mereka.<sup>5</sup>

Kondisi ini tampaknya berpengaruh terhadap peningkatan kasus perceraian di Indonesia sejak tahun 2009. Hasil penelitian Balitbang Kemenag RI Tahun 2013 menyebutkan peningkatan Kasus perceraian secara nasional setiap tahun dari 2009 (10 %), 2010 (13 %), 2011 (6,8 %), 2012 (16 %), dan 2013 (14,6 %).

Sementara khusus di Kota Serang berdasarkan data PA Kota Serang dalam kurun 5 (lima) tahun terakhir dilaporkan hal sebagai berikut:

TAHUN	CERAI TALAK	CERAI GUGAT	TOTAL
2011	34	49	83
2012	317	753	1070
2013	357	1120	1.477
2014	313	1084	1.397
Sd. Juni 2015	141	581	722

Atas dasar itulah penulis menganggap penting dilakukannya penelitian "*Analisis Dampak Metamorphosis Lembaga BP4 terhadap Pembinaan Keluarga Sakinah dan Penyelesaian Konflik Rumah Tangga di Kota Serang*"

## B. Identifikasi Masalah

Terdapat beberapa permasalahan krusial dalam konteks metamorphosis lembaga BP4, yaitu diantaranya:

1. Realitas terjadinya metamorphosis lembaga BP4 dari pertamakali berdiri sebagai **Badan Penasihat Perkawinan, Penyelesaian Perceraian (1960-an)**, kemudian menjadi **Badan Penasehatan Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian (1977)**, dan sekarang berubah menjadi **Badan Penasehatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (2009)**;
2. Perubahan system lembaga BP4 berdampak langsung kepada fungsi BP4. Dari awalnya pada tahun 1996 berwenang menyelesaikan kasus perceraian, lalu sejak tahun 1977 hanya diberikan

perselisihan rumah tangga dan perceraian, kemudian sejak 2009 hanya menjalankan fungsi penasehatan, pembinaan dan pelestarian perkawinan. Sementara di bidang perceraian, BP4 sudah tidak memiliki kewenangan terkecuali menjadi mediator yang tunduk kepada KMA No. 1 Tahun 2008 tentang Mediasi.

3. Aktifitas BP4 yang berhubungan keorganisasian dan peran. Pada mulanya BP4 sebagai badan semi resmi pemerintah (yang bertugas membantu Departemen Agama khususnya Ditjen Bimas Islam di bidang pemberian penasehatan perkawinan, perselisihan rumah tangga dan perceraian). Sedangkan sejak Musyawarah Nasional ke XIV Tahun 2009 BP4 berubah menjadi Organisasi Sosial Kemasyarakatan (Ormas).
4. Dampak Metamorphosis Lembaga BP4 terhadap Pembinaan Keluarga Sakinah dan Penyelesaian Konflik Rumah Tangga di Kota Serang terutama semenjak berubah status menjadi Ormas.

Berdasarkan identifikasi masalah itu, penulis lebih tertarik kepada permasalahan terakhir karena pertimbangan lebih relevan dengan disiplin keilmuan

### C. Rumusan Masalah

Masalah yang ingin diteliti adalah:

1. Apa dampak metamorphosis kelembagaan BP4, dari mulanya sebagai badan semi resmi pemerintah kemudian berubah menjadi Ormas, terhadap pembinaan keluarga sakinah di kota Serang ?
2. Apa dampak metamorphosis lembaga BP4, dari mulanya berwenang menyelesaikan perceraian dalam system *adjudikasi privat* (non-litigasi) kemudian terikat dalam system *adjudikasi public* (litigasi) terhadap penyelesaian konflik rumah tangga di kota Serang?
3. Bagaimana implementasi fungsi BP4 Kota Serang di bidang penasehatan, pembinaan, dan pelestarian perkawinan setelah mengalami metamorphosis dalam kasus perkawinan dan perceraian?

### D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dampak metamorphosis kelembagaan BP4, dari mulanya sebagai badan semi resmi pemerintah kemudian berubah menjadi Ormas, terhadap pembinaan keluarga sakinah di kota Serang;
2. Mengetahui dampak metamorphosis lembaga BP4, dari mulanya berwenang menyelesaikan perceraian dalam system *adjudikasi privat* (non-litigasi) kemudian terikat dalam system *adjudikasi public* (litigasi) terhadap penyelesaian konflik rumah tangga di kota Serang.
3. Menjelaskan model kegiatan penasehatan, pembinaan, dan pelestarian perkawinan yang dilakukan BP4 Kota Serang setelah mengalami metamorphosis dan setelah terbitnya KMA No 1 Tahun 2008 dalam kasus cerai Pengadilan Agama Kota Serang.

### E. Tinjauan Pustaka

Penelitian ini merupakan kajian lanjutan atas penelitian terdahulu. Diantaranya Danile S Lave yang dalam bukunya *Pengadilan Agama dan Litigasi*



*Indonesia* (1979) sempat mengulas sedikit peran BP4 dalam penanganan kasus perceraian. Hanya saja penelitiannya ini belum menyentuh BP4 setelah berubah menjadi **Badan Penasehatan Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian (1977)**. Begitu pula BP4 Pusat telah menerbitkan buku sejarah berjudul, *BP4 Pertumbuhan dan Perkembangannya* (1977) yang bersifat dokumentasi historis.

Di samping dua terbitan buku itu juga ada hasil riset yang dilakukan oleh Hisako Nakamura, *Perceraian Orang Jawa : Studi tentang Pemutusan Perkawinan di Kalangan Orang Jawa Islam* (1990). Sosiolog asal Jepang ini menyoroti penjatuhan talak oleh suami sejak peralihan dari semula oleh KUA kepada Hakim Pengadilan Agama, serta peran BP4 mengupayakan perdamaian pihak-pihak yang ingin bercerai.

Selebihnya tulisan-tulisan ilmiah seputar BP4 secara umum pembahasannya terfokus kepada masalah aktivitas penasehatan dan bimbingan BP4 dalam membentuk keluarga sakinah yang sifatnya kasuistik-lokal tingkat Kecamatan. Ada pula penelitian berskala regional-nasional yang tidak banyak seperti Penelitian Rahima dan BP4 yang

berjudul *Peran BP4 dalam Mewujudkan Keluarga Sakinah; Hasil Penelitian di 6 Wilayah* (2013). Penelitian ini mendeskripsikan masalah materi Suscatin (Kursus Calon Pengantin) yang diberikan BP4 dan durasi waktunya yang dianggap berpengaruh kepada pembentukan keluarga sakinah.

Secara garis besar karya-karya tulis yang sudah ada menyoroti BP4 dalam 2 konteks yang berbeda: (a) Penyelesaian perceraian yang dilakukan BP4 sebelum bermetamorphosis pada tahun 2009 yakni sebagai Ormas mitra Kemenag dalam layanan penasehatan perkawinan tanpa penyelesaian perceraian; (b) Pembinaan keluarga sakinah yang dilakukan BP4 di beberapa daerah dalam kapasitas sebagai penasehat dan Pembina keluarga sakinah.

Adapun penelitian yang penulis lakukan ini adalah menyoroti dampak metamorphosis BP4 terhadap pembinaan keluarga sakinah sekaligus penanganan konflik rumah tangga yang sudah diajukan permohonannya di pengadilan agama Kota Serang.

## F. Kerangka Pemikiran

Secara sosiologis, perkawinan adalah cikal bakal pembentukan sebuah keluarga. Perkawinan sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 adalah "ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".

Untuk mewujudkan tujuan dimaksud maka diperlukan sebuah sinergi diantara komponen dalam keluarga. Kemampuan memposisikan diri dari masing-masing komponen keluarga -sesuai peran dan fungsinya- adalah salah satu keniscayaan dalam membangun sinergi tersebut.

Kegagalan sebuah keluarga dalam pencapaian tujuan perkawinan antara lain terjadi karena adanya disfungsi dalam keluarga. Masing-masing pihak belum seutuhnya memerankan diri secara tepat sehingga memicu timbulnya konflik keluarga, yang dalam titik jenuh tertentu akan berujung pada disintegrasi dalam keluarga. Akibat terparah adalah perceraian, terlantarnya hak-hak

Ada banyak faktor yang mempengaruhi ketahanan keluarga, seperti minimnya kesiapan mental pranikah bagi pasangan calon pengantin, masalah ekonomi keluarga, rendahnya pendidikan, kurangnya pemahaman terhadap hukum perkawinan dan keluarga serta lemahnya kemauan dan kesadaran untuk menempa diri kearah yang positif.<sup>6</sup> Di sinilah relevansi BP4 sebagai lembaga penasehatan, pembinaan, dan pelestarian perkawinan.

BP4 mulanya merupakan Badan semi resmi yang berkedudukan ditingkat Pusat sampai dengan tingkat terendah di desa/kelurahan dengan tugas membantu pemerintah dalam meningkatkan mutu perkawinan dan penyelesaian kasus perceraian. Namun semenjak tahun 2009 BP4 berubah status menjadi Ormas yang membantu pemerintah dan masyarakat melalui serangkaian program kegiatan yang terstruktur berupa pembinaan, penyuluhan dan konseling yang bersifat terpadu antara pemerintah dengan tokoh

<sup>6</sup>Muhellis, "Pembinaan Perkawinan dan BP4" dalam *Materi Diklat Pembina Keluarga Sakinah* Balai Diklat



masyarakat, dengan tujuan mewujudkan keluarga yang sakinah.

Pembinaan perkawinan adalah kegiatan yang terencana dan sistematis berupa pengarahan, penasihatan dan penerangan dari suatu Badan/seorang konselor kepada klien secara perorangan ataupun kelompok dengan menggunakan metode dan teknik tertentu sehubungan dengan perkawinan dan persoalan keluarga baik pranikah maupun pasca nikah dengan tujuan terwujudnya pemahaman, pengahayatan dan kesadaran untuk berperilaku positif terhadap diri, orang lain dan lingkungannya sehingga secara ideal telah mampu untuk mewujudkan keluarga yang sakinah.

Keluarga sakinah adalah keluarga yang dibina atas perkawinan yang sah, mampu memenuhi hajat hidup spiritual dan materiil secara layak dan seimbang, diliputi Susana kasih sayang antar anggota keluarga dan lingkungannya dengan selaras dan serasi serta mampu menghayati, mengamalkan

dan memperdalam nilai-nilai keimanan, ketaqwaan dan akhlak mulia.<sup>7</sup>

Indikator keluarga sakinah yang akan diwujudkan dalam pembinaan perkawinan dan keluarga tersebut dapat dikelompokkan dalam 5 klasifikasi, yaitu: *Pertama*, Keluarga prasakinah adalah keluarga yang dibentuk bukan melalui ketentuan perkawinan yang sah, tidak memenuhi kebutuhan dasar spiritual dan materiil secara minimal, seperti keimanan, salah, zakat, puasa, sandang, pangan, papan dan kesehatan.

*Kedua*, Keluarga Sakinah I adalah keluarga yang telah dapat memenuhi hajat kebutuhan dan spiritual dan material secara minimal tetapi masih taqlid dan masih belum dapat memenuhi kebutuhan sosial psikologisnya, seperti kebutuhan akan pendidikan, bimbingan keagamaan dalam keluarga dan mampu mengikuti interaksi sosial keagamaan dalam lingkungannya.

*Ketiga*, Keluarga Sakinah II adalah keluarga, disamping telah dapat memenuhi kebutuhan

<sup>7</sup> Departemen Agama RI, *Membina Keluarga Sakinah*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam RI,

hidupnya, juga telah mampu memahami pentingnya pelaksanaan ajaran agama serta bimbingan keagamaan dalam keluarga, dan telah mampu mengadakan interaksi sosial keagamaan dengan lingkungannya, tetapi belum mampu menghayati dan mengembangkan nilai-nilai keimanan, ketaqwaan dan akhlak karimah, infaq, wakaf, amal jariyah, menabung dan sebagainya.

*Keempat*, Keluarga Sakinah III, adalah keluarga yang sudah dapat memenuhi seluruh kebutuhan keimanan, ketaqwaan, sosial psikologis dan pengembangan keluarganya tetapi belum mampu menjadi suri teladan bagi lingkungannya.

*Kelima*, Keluarga Sakinah III Plus, adalah keluarga yang telah mampu memenuhi seluruh kebutuhan keimanan, ketaqwaan dan akhlak karimah secara sempurna, kebutuhan sosial psikologis dan pengembangannya serta dapat menjadi suri tauladan bagi lingkungannya.<sup>9</sup>

Dalam hubungannya pembinaan perkawinan, BP4 memiliki peran yang cukup signifikan, paling tidak untuk tiga hal, yaitu: (a)

Mengoptimalkan pembekalan secara mental terhadap Calon Pengantin; (b) Pemecahan masalah terhadap perkawinan dan keluarga lebih efektif; dan (c) Meningkatkan mutu perkawinan dan keluarga sakinah.<sup>9</sup>Hanya saja dalam statusnya sebagai Ormas kegiatan BP4 tidak lagi mendapatkan penganggaran langsung dari pemerintah. Kondisi ini tentu berpengaruh terhadap aktivitas BP4 dalam memberikan bimbingan perkawinan.

Di samping berpengaruh terhadap pembinaan keluarga sakinah, perubahan lembaga BP4 juga berkorelasi pada posisinya dalam memecahkan konflik rumah tangga. Menurut Daniel S. Lev sejak didirikan BP4 memiliki andil yang cukup besar dalam menurunkan angka perceraian karena pada mulanya lembaga ini diberikan kewenangan menyelesaikan perceraian.<sup>10</sup>

Akan tetapi sejak kasus perceraian harus dilakukan di depan sidang pengadilan (Pasal 65 UU Peradilan Agama) dan BP4 beralih fungsi sebagai lembaga penasehatan, pembimbingan, dan pelestarian perkawinan, secara otomatis ia tidak

<sup>9</sup>Departemen Agama RI. *Membina Keluarga*

dapat leluasa dalam menyelesaikan konflik rumah tangga. Fungsi BP4 sekarang berhubungan dengan kegiatan mediasi, advokasi dan konsultasi setelah ditunjuk oleh hakim pengadilan untuk mendamaikan suami-istri yang bersengketa.<sup>11</sup> Sementara sebelumnya BP4 berperan selayaknya arbiter ad hoc yang putusannya mengikat kedua belah pihak.

Berdasarkan alur pemikiran ini penulis berpersepsi bahwa penelitian ini sangat signifikan untuk menjelaskan dampak metamorphosis lembaga BP4 terhadap pembinaan keluarga sakinah dan penyelesaian konflik rumah tangga. Di samping itu untuk mempertajam persepsi ini, penulis bermaksud melakukan penelitian lapangan di Kota Serang.

Adapun teori yang digunakan penulis ialah; (a) teori system, (b) teori fungsional, (c) teori system triangulation. Dengan pendekatan teori Sistem yang mengkonsepkan sekelompok elemen yang saling berhubungan, penulis menganalisis hubungan pranata perkawinan, terutama perkawinan itu sendiri, keluarga sakinah, dan BP4. Adapun teori

<sup>11</sup> Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan. "ADVART BP4" dalam Hasil Mungs BP4 ke XIV

fungsional digunakan untuk menganalisis keluarga yang mengalami masalah (*disfungsional family*) dalam konteks perubahan system pranata perkawinan khususnya di Kota Serang. Sementara teori system triangulation dipakai untuk mendeskripsikan model keberpihakan pihak ketiga, yang dalam hal ini lembaga BP4 dalam menjalankan fungsinya setelah terbit KMA No. 1 Tahun 2008.

## G. Metode Penelitian

Untuk mewujudkan tujuan penelitian ini diperlukan metode penelitian yang sesuai. Adapun metode penelitian yang diperlukan ialah meliputi:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan yang bertujuan mengkaji secara intensif aktivitas yang nyata dan tampak dilakukan serta dihasilkan oleh kelompok masyarakat tertentu, dalam hal ini BP4 Kota Serang.

### 2. Sumber Data

Sumber data penelitian ini meliputi data primer dan data skunder. Data primer berupa data lapangan yang berkaitan dengan aktivitas BP4 di Kota Serang dalam menjalankan tugas konsultasi

mediasi, dan advokasi perkawinan. Sedangkan data primer didapati dari hasil penelitian terdahulu tentang BP4 dan aktivitasnya.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan data ditentukan melalui Wawancara, Observasi, dan Dokumentasi.

Pertama, Wawancara (interview). Teknik wawancara yang digunakan ialah wawancara terstruktur berupa pertanyaan-pertanyaan yang sudah disiapkan melalui pedoman wawancara.

Kedua, Observasi melalui pengamatan langsung terhadap pelaksanaan pembinaan keluarga sakinah dan proses penyelesaian sengketa rumah tangga yang dilakukan BP4

Ketiga, Dokumentasi yaitu pencarian data melalui catatan, transkrip, buku, majalah, bulletin, surat kabar, media on-line, foto, dan lain-lain.

### 4. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan hukum normative dan sosiologis. Penggunaan hukum normative

dilakukan BP4 dalam acara pembinaan keluarga sakinah dan tata cara yang biasa dipakai pada saat mendamaikan para pihak yang terlibat dalam konflik rumah tangga, dengan merujuk kepada dalil hokum atau AD/ART BP4. Sedangkan penggunaan pendekatan sosiologis dimaksudkan untuk mengkaji aspek organic-struktur-fungsional, aspek perilaku kelompok social dan aspek konflik social yang terlibat dalam pembinaan keluarga sakinah dan penyelesaian konflik rumah tangga di Kota Serang.

### 5. Analisis Data

Dalam menganalisis data untuk memperoleh kesimpulan yang valid penulis menggunakan analisis kualitatif dengan metode induktif. Yaitu metode yang digunakan untuk menganalisis data yang bersifat khusus dan memiliki keasamaan sehingga dapat ditarik menjadi kesimpulan yang bersifat umum.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Sutrisno, Hadi, *Metodologi Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2008, hal. 100.

## H. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN berisikan; Latar Balakang, Identifikasi Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, serta sistematika penulisan laporan.

BAB II DINAMIKA BP4 DALAM PEMBINAAN PERKAWINAN DAN KELUARGA SAKINAH menjelaskan Konsep Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) berdasarkan Pengertian Umum BP4, Sejarah Singkat BP4 (Fase 1954 - 1976, Fase 1976 - 2008, Fase 2009 - sekarang) serta Tujuan, Visi dan Misi BP4. Di samping itu dijabarkan pula Tinjauan tentang Perkawinan dan Keluarga Sakinah, mulai dari Definisi Perkawinan dan Keluarga Sakinah, Prinsip-prinsip Perkawinan dan Keluarga Sakinah, sampai dengan Pembinaan Perkawinan dan Keluarga Sakinah.

BAB III PERAN DAN FUNGSI BP4 KOTA SERANG berisi tentang Gambaran Umum Kota Serang, Eksistensi BP4 Kota Serang, Program-program BP4 Kota Serang, Tugas, Peran dan Fungsi BP4 Kota Serang yang meliputi Penasehatan Perkawinan dan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan.

BAB IV ANALISIS DAMPAK METAMORPHOSIS BP4 TERHADAP KASUS PERKAWINAN DAN PERCERAIAN DI KOTA SERANG menyakup Analisis Kasus Perkawinan dan Perceraian di Kota Serang serta Analisis Peran BP4 Kota Serang: Dari Penasehatan Sampai Mediasi.

BAB V PENUTUP berisi Kesimpulan dan Saran.

## BAB II

### DINAMIKA BP4 DALAM PEMBINAAN PERKAWINAN DAN KELUARGA SAKINAH

#### A. Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)

##### 1. Pengertian Umum BP4

Berdasarkan Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART) BP4 MUNAS ke-XIV Tahun 2009, BP4 merupakan singkatan Badan Penasehatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (Pasal 1). Dalam *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, secara bahasa penggunaan kata "Badan" diartikan antara lain dengan: "sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu".<sup>1</sup> Yakni dalam hal ini; (a) penasehatan yaitu berfungsi memberikan nasehat; (b) pembinaan berarti pembangunan dan pembaruan;<sup>2</sup> (c) pelestarian atau melestarikan yang artinya menjadikan tetap tidak berubah;<sup>3</sup> dan (d) perkawinan yakni pernikahan atau segala urusan kawin.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1976), h. 72

<sup>2</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus.....*, h. 141

<sup>3</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus.....*, h. 592

Sedangkan menurut istilah, BP4 adalah organisasi profesional yang bersifat sosial keagamaan sebagai mitra kerja Departemen Agama dalam mewujudkan keluarga sakinah mawaddah warahmah (Pasal 3). Tujuan dibentuknya BP4 ialah untuk mempertinggi mutu perkawinan guna mewujudkan keluarga sakinah menurut ajaran Islam untuk mencapai masyarakat dan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, bahagia, sejahtera, materil dan spiritual.

Sebagai lembaga semi resmi, BP4 bertugas membantu Departemen Agama dalam meningkatkan mutu perkawinan dengan mengembangkan gerakan keluarga sakinah dan pendidikan agama di lingkungan keluarga. Sebagai sebuah organisasi, BP4 senantiasa meningkatkan profesionalisme petugas dan meningkatkan kepuasan klien dalam melaksanakan tugas tersebut di atas. Pada era pasca reformasi saat ini, peran BP4 sangat diperlukan untuk menciptakan iklim yang kondusif dalam menyemangati para keluarga agar semua anggota keluarga dapat menjalankan ajaran agama secara baik dan benar serta memiliki nuansa *akhlaqul karimah*, sehingga dapat mewujudkan keluarga yang *sakinah mawaddah warahmah*.



Sebenarnya penasihat perkawinan, perselisihan dan perceraian hanyalah merupakan bagian kecil dari pembangunan keluarga. Tugas yang membentang dihadapan BP4 adalah upaya menanamkan nilai-nilai keimanan, ketakwaan dan *akhlaqul karimah* dalam lingkungan keluarga. Untuk melaksanakan tugas besar ini, tentu BP4 perlu memperkuat organisasinya mulai dari pusat sampai ke daerah. Kemitraaan dengan sesama LSM agama, penggalian sumber daya manusia bahkan kerjasama dengan lembaga internasional perlu dikembangkan untuk meningkatkan sebuah lembaga yang profesional. BP4 hendaknya menjadi tempat berkumpulnya para tokoh agama, pimpinan LSM dan para pakar di bidang pembangunan keluarga sehingga menjadi sebuah organisasi besar yang mandiri, tampil profesional, wibawa dan sanggup menjadi *partner* pemerintah dalam pembangunan.

Selain itu, BP4 juga bersifat profesi, sebagai penunjang tugas Departemen Agama dalam bidang penasihat, pembinaan dan pelestarian perkawinan menuju keluarga yang sakinah, yang mempunyai tujuan mempertinggi mutu perkawinan guna mewujudkan keluarga sakinah yang kekal menurut ajaran Islam dan berasaskan Pancasila. Penasihat bersifat keagamaan

karena tujuan BP4 adalah membantu sesama orang Islam untuk menciptakan perkawinan yang bahagia dan membina keluarga mereka sesuai dengan ajaran agama Islam. Tugas utama dari penasihat selama menasihati adalah memastikan kemungkinan para penghadap masih dapat melanjutkan perkawinan mereka dan membuatnya bahagia kembali. Sekiranya tidak mungkin lagi maka tugas berikutnya adalah untuk membantu masing-masing pihak memperoleh kehidupan yang lebih baik. Sedangkan, penasihat bersifat pribadi artinya para penghadap akan berbicara jujur terbuka dengan para penasihat kehidupan mereka secara terperinci.

Menurut Ahmad Hamdany Subandono dalam usaha mendamaikan/ merukunkan pasangan perkawinan yang berselisih memerlukan berbagai metode penasihat. Metode-metode penasihat itu adalah :

- 1) Metode informasi yang sifatnya memberikan penerangan atau informasi
- 2) Metode sugestif dan persuasive yaitu cara mempengaruhi klien agar bersedia mengikuti nasihat yang diberikan.



- 3) Metode edukatif yaitu cara pemberian nasihat yang lebih bersifat mendidik
- 4) Metode penjelasan duduk soal yaitu mengarah pada pemecahan masalah dengan menjelaskan problem yang dihadapi klien.
- 5) Metode musyawarah kasus yaitu cara membicarakan kasus suatu keluarga yang permasalahannya kompleks dengan melibatkan para pihak yang berselisih.
- 6) Metode campuran yaitu gabungan dari berbagai metode sesuai dengan situasi dan kondisi yang terjadi.

Dari berbagai metode penasihatan tersebut, petugas BP4 dapat memanfaatkan berbagai metode yang telah dikembangkan baik metode sugestif, edukatif, maupun metode yang lainnya sesuai dengan berat ringannya masalah secara efektif. Dengan kata lain, berbagai metode itu dapat diterapkan menyesuaikan dengan kasus yang dihadapi oleh klien sehingga BP4 tampil sebagai institusi yang mampu memberikan pemecahan masalah atau setidaknya meringankan masalah.

## 2. Sejarah Singkat BP4

Gagasan pembentukan BP4 (Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian) dapat dicermati dari sudut pandang sosial dan politik. Berdirinya BP4 dari sisi sosial berawal dari penilaian terhadap statistik Nikah, Talak dan Rujuk (NTR) di seluruh Indonesia.

Pada tahun 1950-1954 ditemukan fakta 1300-1400 kasus perceraian perhari atau mencapai 60-70%.<sup>5</sup> Hal itu terjadi karena petugas NTR (Nikah, Talak, dan Rujuk) hanya mengawasi dan mencatat pernikahan, sedangkan pemeliharaan dan perawatan selanjutnya diserahkan kepada masing-masing suami istri. Di samping itu pengajuan perceraian kepada Pejabat Nikah Talak dan Rujuk (PNTR) di KUA, yang sebelum tahun 1960 masih berwenang menangani kasus perceraian, dinilai terlalu mudah.

Sedangkan dari sisi politik, BP4 dibentuk sebagai jalan tengah dari tuntutan untuk perbaikan hukum perkawinan yang sudah lama dituntut oleh organisasi perempuan (Kowani). Bahkan, oleh

<sup>5</sup>Danile S Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, Penerj. Zaini Ahmad Noeh (Jakarta: PT. Intermasa, 1979).

Soewondo Soerasno, pembentukan BP4 dianggap sebagai upaya pembelokan isu reformasi hukum perkawinan. Walaupun ia memuji kinerja BP4, tetapi tuntutan yang ia ajukan dengan teman-teman seperjuangannya ialah diundangkannya UU Perkawinan untuk melindungi hak-hak perempuan.<sup>6</sup>

Sebelum Indonesia merdeka, organisasi perempuan telah menyuarakan reformasi hukum perkawinan tetapi selalu kandas di tengah jalan. Di awal kemerdekaan hanya terwujud hukum administrasi perkawinan yaitu UU No. 22 Tahun 1946 tentang pencatatan nikah, talak dan rujuk (NTR). UU ini justru dimanfaatkan kelompok Islam sebagai payung pembentukan departemen baru di bawah Departemen Agama untuk urusan NTR. Sedangkan urgensi kepentingan gerakan organisasi perempuan tidak dapat terwujud, sekalipun dibentuk lembaga baru BP4.

Di masa Orde Lama, usaha-usaha untuk mereformasi hukum perkawinan selalu kandas di tingkat parlementer oleh partai-partai Islam, termasuk organisasi-organisasi perempuan pendukungnya. Para pemimpin Islam menganggap reformasi hukum perkawinan sebagai tantangan terhadap Islam, dan

menerima RUU Perkawinan dianggap sama menghancurkan inti dasar ajaran Islam. Oleh karena itu mereka lebih mendukung terbentuknya BP4 yang tidak mengandung tantangan terhadap Islam. Sebaliknya BP4 dapat membuktikan arti sebenarnya ajaran Islam untuk membina keluarga yang sejahtera dan sekaligus perlindungan terhadap hak-hak perempuan dalam rumah tangga.

Sejarah BP4 selalu didorong oleh kepentingan sosial dan politik. Hal ini tampak dari perubahan bentuk dan peran BP4 yang terbagi ke dalam tiga fase, masing-masing: (a) Fase tahun 1954 - 1973; (b) Fase tahun 1974 - 2008; dan (c) Fase tahun 2009 - sekarang.

**TABEL 2.1.**

**PERKEMBANGAN BP4**

FASE	PERUBAHAN SINGKATAN	ISU-ISU	PENCAPAIAN
1954 - 1976	Badan Penasihat Perkawinan, Penyelesaian Perceraian	1. Problem solving atas tingginya angka perceraian yang mencapai 60 % dari angka	Angka perceraian menurun dari 60 % menjadi 26 %

		<p>perkawinan</p> <p>2. Pengalihan isu reformasi hukum perkawinan yang dipelopori kalangan nasionalis</p> <p>3. Mencari dukungan elit-elit nasional dan elit local dengan dilibatkan sebagai pengurus BP4</p>	
1976 - 2008	Badan Penasehatan Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian	<p>a) Reformasi hukum perkawinan melalui UU No. 1/1974, yang mengatur perceraian dilakukan di muka persidangan</p>	<p>Angka perceraian dapat ditekan di bawah 10 % (hingga 6%)</p>

		<p>BP4 melalui KMA Nomor 30 tahun 1977 yang menegaskan kedudukan BP4 sebagai badan semi resmi pemerintah, dengan tetap melibatkan kepengurusan dari unsure elit nasional dan elit local.</p> <p>c) Dukungan kuat Negara, berupa Pembiayaan BP4 dari DIPA</p>	
2009 - sekarang	Badan Penasehatan, Pembinaan,	a. Reformulasi birokrasi, berupa	Angka perceraian kembali

	Pelestarian Perkawinan	lembaga antara perkawinan dan perceraian. Perkawinan diurus eksekutif (KUA-Kemenang), Perceraian diurus yudikatif (PA-MA). b) Transparansi dan akuntabilitas, diatur UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan PP No. 73 Tahun 1999 tentang tata cara penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), maka menggunakan	kenaikan di atas 10 % (mencapai 15%)
--	------------------------	--	--------------------------------------

		dan Bedolan untuk kegiatan BP4 dihentikan c) Anomali debirokratisasi, sampai sekarang BP4 masih berstatus sebagai mitra Kemenag	
--	--	--	--

### 2.1. Fase 1954 - 1976

BP4 dirintis karena alasan kemudahan menjatuhkan talak dan tingginya angka perceraian. Atas dasar itulah dibutuhkan Badan Penasehat Perkawinan di luar Pejabat NTR. Dengan dibentuknya BP4 pendaftaran perceraian tidak boleh langsung ke Pejabat NTR di KUA. Suami istri harus lebih dahulu dihadapkan kepada BP4, sehingga pendaftaran dan pernyataan talak dari suami secara otomatis tertunda.

Salah satu inisiator BP4 yakni Nasaruddin Latief yang saat itu juga menjabat Kepala Kantor Urusan Agama Kotapraja Jakarta Raya melukiskan,

jika diadakan pemilihan juara diantara Negara yang paling tinggi angka perceraianya maka Indonesia akan menggondol juara satu atau sekurangnya menempati nomor dua.<sup>7</sup> Didorong rasa tanggungjawabnya selaku pihak berwenang, ia menyusun langkah-langkah membentuk unit kerja penasehatan perkawinan di lingkungan Kantor Urusan Agama Kotapraja Jakarta Raya. Pada 4 April 1954, dengan persetujuan Sekjen Kementerian Agama (R.M. Kafrawi) apa yang diperjuangkan Nasaruddin Latief terwujud dengan dibentuknya Seksi Penasehat Perkawinan (SPP) di setiap KUA di wilayah Jakarta Raya. Sejak 20 Juli 1954, dilaksanakan apa yang waktu itu disebut "eksperimen Jakarta", yaitu setiap orang yang mau bercerai dipersilakan lebih dulu menghadap kepada SPP setempat.<sup>8</sup>

Eksperimen Jakarta kemudian diikuti oleh Jawatan Urusan Agama Jawa Barat, yang diprakarsai Abdul Rauf Hamidy alias Arhatha dengan mendirikan organisasi sejenis dan sama tujuannya, yaitu Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (BP4) pada 3 Oktober 1954. Prakarsa ini didukung

oleh Organisasi Organisasi Wanita dan Pemuka pemuka Masyarakat sehingga BP4 ini cepat berkembang di Jawa Barat hingga meluas ke Jawa Tengah. Tahun 1957 Daerah Istimewa Yogyakarta mengikuti gerak yang serupa dengan mendirikan organisasi yang sejenis dengan nama BKRT (Badan Kesejahteraan Rumah Tangga). Dengan cepat pula BKRT mendirikan cabang cabangnya di Kabupaten/Kotamadya bahkan sampai Kecamatan.

Dalam waktu singkat setelah berdirinya SPP, BP4 dan BKRT, angka perceraian dapat ditekan dan terus menurun. Hal ini menarik minat penggiat organisasi-organisasi wanita yang tergabung dalam wadah Kowani untuk terlibat langsung dalam urusan penasehatan perkawinan. Pada 1956, atas prakarsa Nasaruddin Latief diadakan pertemuan 21 organisasi perempuan. Mereka menyepakati agar SPP dikembangkan menjadi Panitia Penasehata Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (P5).

P5 merupakan organisasi masyarakat yang bergerak di bidang usaha mengurangi angka perceraian dan menmpertinggi nilai perkawinan. Usaha-usaha P5 meluas sampai ke luar Jakarta,



Daerah-daerah itu dikunjungi Nasaruddin Latief untuk berbagi pengalaman mengembangkan P5. Bersama dengan Abdul Rauf Hamidy, Nasaruddin Latief terus memupuk dan memperjuangkan eksistensi lembaga pelayanan masyarakat yang sama dasar dan tujuannya, yaitu BP4 dan P5.

Pada tahun 1960 untuk pertamakalinya diadakan pertemuan pengurus BP4 Tingkat I. Dalam pertemuan itu disepakati organisasi-organisasi penasehat perkawinan dan penyelesaian perceraian yang masih bersifat local melebur menjadi satu dalam wadah organisasi Badan Pensehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (BP4) Nasional. BP4 berbusat di Jakarta dan mempunyai cabang-cabang di seluruh Indonesia.

Sesuai dengan hasil pertemuan pengurus BP4 se-Jawa itu, dalam Konferensi Dinas Departemen Agama VII, 25-30 Januari 1961 di Cipayung Bogor diumumkan berdirinya BP4 Pusat. Pengurus BP4 Pusat yang pertama dilantik pada 20 Oktober 1961 oleh Menteri Agama KH. Wahib Wahab. Pelantikan ini sekaligus menandai pengukuhan BP4 sebagai badan resmi pemerintah, melalui Surat Keputusan Menteri Agama No. 85 tahun 1961. Dengan SK ini pemerintah

mengakui bahwa BP4 satu-satunya badan yang berusaha di bidang penasihatan perkawinan dan pengurangan perceraian dalam rangka melaksanakan penetapan Menteri Agama No. 53 tahun 1958 pasal 4 angka 3 huruf f, angka 4 huruf e dan pasal 11 angka 5 huruf a.

Kehadiran BP4 dalam lingkaran institusi perkawinan terbukti memberikan kontribusi terhadap penurunan angka kasus perceraian di Indonesia. Penurunan angka perceraian dari tahun ke tahun memang tidak mutlak menjadi bukti hasil kerja BP4. Namun bagaimanapun BP4 punya andil dalam hal itu, karena sejak didirikan pada tahun 1960 lembaga ini langsung secara terus menerus bekerja secara efektif. Di samping itu BP4 juga aktif di dalam berbagai kegiatan lintas sektoral dengan instansi yang punya tujuan yang sama yaitu mewujudkan keluarga bahagia sejahtera. Bahkan pengurus dan anggota BP4 diisi oleh aktivis perempuan dan istri-istri pejabat, seperti Djunah Parjiman seorang legislator dari Masyumi.

Sebelum berlakunya UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan perceraian dilaksanakan dan dicatat oleh Kantor Urusan Agama (KUA) membuat

peran BP4 begitu sentral. Struktur BP4 yang berjenjang sampai ke desa terbukti mampu menekan perceraian yang tidak perlu. Begitu masyarakat mempunyai masalah biasanya lapor kepada P3N (pembantu pegawai pencatata nikah) yang *nota bene* sebagai BP4 Desa. BP4 desa merupakan tokoh agama lokal yang disegani. P3N khususnya di Jawa Timur dan Jawa Tengah kebanyakan dirangkap oleh Modin. Kepercayaan masyarakat yang besar terhadap Modin (yang berasal dari kata imam al-din yang berarti pemimpin agama) tidak lepas dari posisinya yang merupakan kyai kampung yang secara sosiologis merupakan kepanjangan tangan dari Kyai karismatik di daerahnya. Modin itulah yang bertanggungjawab mengurus semua peristiwa-peristiwa keagamaan, mulai dari pernikahan, kematian, kelahiran bayi, dan lain-lain. Oleh karena itu Modin secara kultural dianggap mempunyai otoritas dalam menyelesaikan sengketa-sengketa keagamaan di pedesaan, termasuk pertikaian rumah tangga, waris, dan sebagainya.

Jika tidak bisa didamaikan ditingkat desa, Modin membawa masalah tersebut ke BP4 kecamatan yang bertempat di KUA setempat. Jika tidak bisa didamaikan, baru kemudian dihadapan

penghulu perceraian dilangsungkan. Pengetahuan para Modin dan petugas BP4 tentang keluarga pasangan yang bertikai serta kearifan lokal dan kewibawaan yang mereka miliki serta penanganan yang berjenjang tersebut mempersempit ruang gerak manipulasi dan penyalahgunaan perceraian.

BP4 pada waktu itu benar-benar mengakar serta mempunyai wibawa yang besar di masyarakat bawah. Wibawa anggota BP4 umumnya tinggi di hadapan masyarakat sebab mereka merupakan tokoh dan pejabat di daerahnya. Hal inilah yang dimaksud BP4 sangat dipengaruhi politik dari sudut pandang tertentu.

Untuk bisa menjadi BP4 biasanya disyaratkan mereka yang berumur lebih dari tigapuluh tahun, sudah berkeluarga, mengerti seluk-beluk hukum pernikahan Islam serta dapat membaca dan menulis dengan huruf latin. Dalam sidang-sidang BP4, para anggota memberikan nasehat kepada suami-istri, menanyakan sebab-sebab kesulitan dalam kehidupan mereka sambil menekankan agar mereka memikirkan kembali ke arah kerukunan. Prosedur persidangan yang dilakukan BP4 masih sederhana

dan langsung ditangani tanpa menunggu waktu, layaknya beracara di pengadilan.

Hasil usaha BP4 dalam menyelesaikan sengketa suami-istri berbeda-beda satu tempat dengan lainnya. Seperti yang terjadi di Jakarta dan Semarang, angka perceraian dapat berkurang cukup banyak, tetapi di tempat-tempat yang lain hamper tidak terjadi perubahan. Hal ini sangat tergantung kepada ketekunan para anggota BP4 tingkat keahlian sumberdaya manusianya serta kerjasama lembaga dengan KUA setempat.<sup>9</sup> Dalam catatan Daniel S Lev disebutkan, bahwa di tahun 1956 angka perceraian mencapai 56, 42 % dari kasus perkawinan dan pada tahun 1973 kasus perceraian turun menjadi 27, 38 %.<sup>10</sup>

## 2.2. Fase 1974 - 2008

Tahun 1974 menandai era reformasi hukum perkawinan di Indonesia, dengan diterbitkannya UU No. 1 tahun 1974. Polemik seputar univikasi hukum perkawinan yang berlaku mengikat di seluruh wilayah Indonesia telah diselesaikan melalui UU Perkawinan. Elit politik Islam "dipaksa" menerima

rumusan hukum perkawinan nasional yang dianggap paling moderat, mewakili kepentingan seluruh elemen bangsa. Termasuk bagi pegiat gerakan perempuan, yang dipelopori Kowani, yang misi dan tujuannya telah banyak ditampung di dalam UU ini.

Secara politik, kelahiran UU Perkawinan dijadikan momentum berkonsolidasi untuk memperkuat lembaga perkawinan Islam. Pasalnya, setelah keluarnya UU Perkawinan terjadi perubahan tata cara perceraian, yang semula dilaksanakan dan dicatat di KUA kemudian berubah menjadi: "perceraian dilaksanakan di Pengadilan Agama dan dicatat di KUA." Walaupun saat itu Pengadilan Agama masih dalam satu payung dengan Departemen Agama akan tetapi tetap membawa konsekuensi terhadap keberlangsungan BP4. Hal ini dikarenakan BP4 tidak lagi mendapatkan limpahan langsung kasus perceraian, seperti halnya ketika perceraian masih ditangani KUA.

Atas dasar itu pada Konperensi BP4 ke-4 di Jakarta, tanggal 16-20 Desember 1976 ditetapkan perubahan nama singkatan BP4 yaitu Badan Penasehat Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian. Perubahan singkatan BP4 itu kemudian dituangkan

<sup>9</sup>Danile S Lev, *Pengadilan Agama Islam*, h. 192-3

dalam AD/ART BP4 perubahan pertama yang disahkan oleh rapat pleno pengurus BP4 tanggal 18 Mei 1977. Di dalam Pasal 1 disebutkan bahwa organisasi ini bernama: Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan disingkat BP4, dan berkedudukan di tempat kedudukan Pengurus Pusat.

Keputusan itu mengalami penyempurnaan pada tanggal 18 Juni 1977 dengan dikeluarkan kembali Keputusan Menteri Agama No. 30 Tahun 1977 tentang Penegasan Pengakuan Badan Penasihat Perkawinan Perselisihan dan Perceraian (BP4) Pusat. SK Menteri Agama ini menegaskan dua hal; (1) pengakuan BP4 Pusat yang didirikan di Jakarta pada tanggal 8 Juli 1961 dengan perubahan dasar Anggaran Dasarnya terakhir pada tanggal 20 Desember 1976 sebagai satu-satunya Badan penunjang sebagian tugas Departemen Agama dalam bidang pemberian penasehatan, perkawinan dan perselisihan rumah tangga; (2) menunjuk Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam untuk melaksanakan bimbingan BP4. Hal ini seperti dibunyikan dalam AD/ART Pasal 3 bahwa BP4

bersifat profesi sebagai penunjang tugas Departemen Agama dalam bidang penasehatan perkawinan.

Salah satu perubahan terpenting dalam tubuh BP4 semenjak diundangkan UU Perkawinan adalah pembagian peran BP4 di level kabupaten dan kecamatan. BP4 Kabupaten yang secara *ex officio* dikepalai oleh Kabid Urusan Agama Islam (sekarang menjadi Kepala Seksi Urusan Agama Islam) berfungsi menjadi mediator pasangan yang akan bercerai dan BP4 Kecamatan yang *ex officio* dikepalai oleh Kepala KUA bertugas membina pasangan yang akan menikah. Mekanisme kerja BP4 di KUA adalah sebatas Penasehatan pra Nikah atau Kursus Calon Pengantin.

Secara kelembagaan, BP4 tetap eksis walaupun telah lahir UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang memberikan kewenangan penuh kepada Peradilan Agama untuk menangani masalah perceraian. Hal ini dikarenakan masih dibutuhkan lembaga kepenasehatan perkawinan seperti BP4. Apalagi menghadapi era globalisasi yang dampaknya menjadikan tantangan terhadap kelestarian keluarga mendapat goncangan yang sangat berat, menuntut lembaga BP4 untuk

mengembangkan program dan misi organisasinya secara lebih profesional.

Sebagai penunjang tugas Departemen Agama dalam bidang penasehatan perkawinan, BP4 banyak berkontribusi menyukseskan pelaksanaan UU Perkawinan. BP4 mengadakan kegiatan, antara lain;

- a) Menyelenggarakan penyuluhan Undang-undang Perkawinan dan Hukum Perkawinan Islam (*Munakahat*) kepada berbagai lapisan masyarakat serta organisasi sosial, organisasi wanita, pemuda dan lain-lain.
- b) Memberikan penerangan/informasi tentang Undang-undang Perkawinan kepada klien yang memanfaatkan jasa BP4 melalui Biro Penasihatn Keluarga dan Konsultasi Perkawinan.
- c) Melaksanakan kegiatan motivasi dan penyuluhan Undang-undang Perkawinan melalui publikasi lewat media cetak dan media elektronika.
- d) Bekerja sama dengan instansi, Lembaga dan Organisasi terkait menyelenggarakan seminar,

lokakarya, diskusi dan penelitian tentang pelaksanaan Undang-undang Perkawinan.

- e) Mengintegrasikan materi Undang-undang Perkawinan ke dalam berbagai kegiatan kursus, pendidikan, penataran, penyuluhan dan pelatihan yang diadakan BP4 di Pusat dan Daerah.
- f) Menyebarluaskan materi dan penjelasan Undang-undang Perkawinan melalui buku, majalah, brosur, leaflet dan pamflet yang diterbitkan oleh BP4.<sup>11</sup>

Secara umum hasil yang dicapai BP4 dalam memasyarakatkan dan menyukseskan pelaksanaan UU Perkawinan tercermin antara lain dalam hal: *Pertama*, kondisi kehidupan keluarga bangsa Indonesia, relatif semakin lebih tertib dan lebih berkualitas. *Kedua*, angka perceraian dari tahun ke tahun semakin menurun (tahun 1975 angka perceraian di Indonesia lebih kurang 32% dan pada

<sup>11</sup> Ichtijanto, *Analisis dan Evaluasi Hukum 20 Tahun Pelaksanaan Undang-undang Perkawinan* (Jakarta: Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI,



tahun 1994 menjadi hanya 8,4%,<sup>12</sup> serta pada tahun 2008 dapat ditekan di bawah 7 %.

Hanya saja masih ada kendala yang dihadapi BP4 dalam mensosialisasikan UU Perkawinan, antara lain :

- a) Dengan status sebagai organisasi semi resmi BP4 belum dapat melakukan peran dan tugasnya secara mandiri.
- b) Dalam rangka menekan angka perceraian belum ada ketentuan yang mengharuskan seseorang yang akan cerai, untuk lebih dahulu berkonsultasi ke BP4 sebelum ke Pengadilan.
- c) Belum harmonisasinya hubungan kerjasama dan koordinasi BP4 dengan peradilan yang ada.
- d) Masih terdapat perbedaan persepsi serta interpretasi yang menyangkut dengan materi undang-undang Perkawinan antara petugas BP4 dengan aparat Peradilan.
- e) Kerjasama BP4 dengan instansi, lembaga dan organisasi terkait selama ini belum terprogram

secara menyeluruh, tetapi baru bersifat incidental.<sup>13</sup>

### 2.3. Fase 2009 - sekarang

Semangat reformasi membawa dampak besar kepada perubahan tatanan bernegara Indonesia. Tidak terkecuali lembaga BP4 yang kurang lebih 48 tahun menjadi Badan semi resmi Pemerintah. Pada tahun 2006 Pengadilan Agama resmi berpisah dengan Departemen Agama menjadi satu atap dengan Mahkamah Agung berdasarkan UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Perubahan struktur ini membawa dampak perubahan tidak hanya pada proses perceraian baik secara umum maupun di Peradilan Agama, tetapi juga kinerja BP4. Bahkan, pemisahan Peradilan Agama dari Departemen Agama mengakibatkan tidak adanya sinkronisasi antara PA dan KUA dalam pelaksanaan dan pencatatan perceraian sehingga rawan kecurangan dan manipulasi oleh pihak yang tak bertanggungjawab.

Ada beberapa catatan yang berhubungan dengan perubahan struktur ini, yakni: *Pertama*, dengan

penyatuan lembaga peradilan, warga masyarakat yang hendak bercerai langsung mengajukan sendiri ke Pengadilan Agama tanpa melalui BP4 desa dan kecamatan setempat. BP4 tidak lagi menjadi lembaga mediasi, kecuali pasangan PNS atau pegawai BUMN, sehingga boleh dikatakan tidak ada kontrol yang ketat terhadap keinginan perceraian. Perceraian yang idealnya adalah bagian dari solusi, justru tidak jarang menjadi bentuk baru kekerasan terhadap pasangan. Ironisnya, pada saat bersamaan telah lahir UU No. 23 tahun 2004 tentang PKDRT dan UU No. 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak

*Kedua*, Peran-peran yang dijalankan BP4 kalah pamor dengan WCC dan LSM-LSM perempuan yang bermunculan di medio 90-an. BP4 tidak hanya stagnan lebih dari itu mengalami degradasi fungsi dan perannya. Apalagi setelah diatur sistem keuangan Negara, terutama terbitnya UU No. 13 tahun 2003, maka lembaga-lembaga semi resmi seperti BP4 otomatis tidak memperoleh biaya operasional. Ketiadaan biaya operasional ini semakin memperpuruk kondisi BP4 saat itu.

Atas dasar itulah pada Musyawarah Nasional BP4 ke-14 di Jakarta, 1 - 3 Juni 2009 diadakan

perubahan kedua AD/ART BP4. Nama singkatan organisasi ini diubah menjadi Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan. BP4 adalah organisasi profesional yang bersifat sosial keagamaan sebagai mitra kerja Departemen Agama dalam mewujudkan keluarga sakinah mawaddah warahmah (Pasal 1 dan 3).

Perubahan kedudukan organisasi dalam AD/ART BP4 hasil Munas ke-14 menimbulkan kesan ambigu. Satu sisi ada anggapan, bahwa walaupun BP4 telah mengalami perubahan singkatan yang ketiga kalinya, akan tetapi kedudukannya sebagai badan semi resmi pemerintah yang bertugas membantu Departemen Agama tetap berlaku. Pengakuan BP4 sebagai satu-satunya badan yang berusaha di bidang penasihat perkawinan dan pengurangan angka perceraian, melalui Keputusan Menteri Agama No. 30 Tahun 1977 tentang penegasan pengakuan EP4 sampai saat ini belum dicabut. Hal ini diperkuat dengan Keputusan Menteri Agama RI No. 114/2009 Tentang Penetapan Pengurus Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Pusat Masa Bakti Tahun 2009 - 2014.

Sedangkan di sisi lain, dengan merujuk Pasal 3 AD/ART, BP4 seolah menjelma menjadi organisasi yang mandiri dengan tugas dan fungsinya tetap sebagai organisasi profesional membantu tugas di bidang pemberian Penasehat Perkawinan, Perselisihan Rumah Tangga dan Perceraian di lingkungan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Kementerian Agama. Kemandirian organisasi professional BP4 dikuatkan berdasarkan : (a) Anggaran Dasar termuat dalam Akta Nomor 08 tanggal 22 Maret 2010 dan Akta Nomor 08 tanggal 29 Juni 2010 dibuat oleh Notaris Saifuddin Arief, SH., MH., berkedudukan di Kota Tangerang mengakui perkumpulan tersebut sebagai badan hukum. (b) Pada tanggal 21 Juli 2010 ditetapkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI No. AHU-100.AH.01.06 Tahun 2010 tentang Pengesahan Akta Pendirian Perkumpulan Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).

Ambiguitas ini dapat dimengerti mengingat kendala BP4 sebagai badan semi resmi pemerintah dalam kegiatannya selama ini dibiayai dari dana NR dan Bedolan. Akan tetapi mengacu kepada UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan PP No. 73 Tahun 1999 tentang tata cara penggunaan

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), maka Penggunaan Dana NR dan Bedolan untuk kegiatan BP4 dihentikan. Hal ini karena tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang intinya PNBP tidak dapat digunakan kecuali untuk kegiatan tertentu yang berkaitan langsung dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak oleh Instansi yang bersangkutan. Temuan BPKP Tahun 2008 menyatakan bahwa BP4 tidak berhak menerima bantuan dari dana NR dan Bedolan karena bukan instansi pemungut. Akibatnya BP4 tidak bisa bergerak secara leluasa mengembangkan program-programnya di bidang penasihatan, pembinaan Perkawinan dan penyelesaian perselihan dan perceraian, sekalipun telah berupaya mandiri dengan mengembangkan Profesionalitas dibidang SDM dan Organisasi, tetapi semuanya itu berujung pada kemampuan pembiayaan yang sangat terbatas.

Dengan alasan ini, pernah muncul dua opsi tentang kedudukan Organisasi BP4 untuk bisa keluar dari kendala yang dihadapi saat ini yaitu dengan menentukan pilihan berada dalam Tupoksi Departemen Agama Cq. Ditjen Bimas Islam atau berada diluar

Tupoksi Departemen Agama (Swasta Murni):<sup>14</sup> *Pertama*, jika kedudukan BP4 berada di dalam Organisasi Departemen Agama (Masuk dalam Tupoksi Ditjen Bimas Islam), Konsekuensinya adalah APBN, bahwa semua biaya, fasilitas, honorarium konsultan dan seluruh yang terkait dengan sarana, program dan SDM menjadi tanggung jawab Pemerintah yaitu masuk dalam pembiayaan APBN yang jumlahnya tidak kecil termasuk BP4 Kecamatan, Kab/Kota, Provinsi. Sisi baiknya kegiatan BP4 dapat berjalan terus karena diback-up dari anggaran APBN. Sedangkan sisi negatifnya, BP4 sangat sulit mengembangkan organisasi secara maksimal karena ketergantungan yang kuat kepada Pemerintah.

*Kedua*, apabila kedudukan BP4 di luar tupoksi Departemen Agama maka BP4 dapat menerima bantuan dana APBN karena sifatnya lembaga swasta murni. Di samping itu BP4 juga dapat menggali sumber pendanaan dari usaha dan jasa pengembangan profesionalitasnya berupa melayani masyarakat dengan sejumlah tarif jasa tertentu seperti halnya jasa pengacara, dokter, psikolog dsb. Pasal 9 AD/ART BP4 menyatakan keuangan organisasi diperoleh dari; (a) bantuan pemerintah; (b) bantuan lembaga dalam dan luar negeri yang tidak

<sup>14</sup> BP4. Hasil Munas BP4 ke-XIV/2009. Jakarta. 1-3

mengikat, (c) Infaq, sedekah dan sumbangan lainnya; dan (d) usaha lain yang sah dan tidak mengikat.

Sekalipun BP4 berada di luar tupoksi Departemen Agama tetapi ia tetap harus bersinergi dengan lembaga pemerintah itu agar BP4 tetap pada misinya membantu sebagian tugas Departemen Agama dalam bidang penasihat, pembinaan dan pelestarian perkawinan. Cara yang ditempuh ialah pengurus BP4 tetap melibatkan para pejabat di Departemen Agama, termasuk pejabat lain yang berpengaruh pada level kebijakan. Pasal 8 AD/ART BP4 menyebutkan:

- (1) Menteri Agama RI sebagai Pembina BP4 tingkat Pusat, Gubernur sebagai Pembina BP4 tingkat Propinsi, Bupati/Walikota sebagai Pembina BP4 di tingkat Kabupaten/Kota, Camat sebagai Pembina di tingkat Kecamatan;
- (2) Pejabat dari instansi pemerintah yang mempunyai kewenangan terkait dengan misi BP4 dapat diangkat sebagai pengarah pada setiap jenjang kepengurusan;

Hal ini mengingat sangat sulit memisahkan BP4 dengan induknya karena secara historis BP4 terlahir dan dibidani oleh Departemen Agama. Terlebih lagi ternyata BP4 sampai saat ini mempunyai fungsi dan peran yang sangat signifikan dalam membantu sebagian

tugas Departemen Agama di bidang pembinaan penasihatan dan pelestarian perkawinan.

Pilihan kedua lebih banyak dipertimbangkan mengingat independensi BP4 secara kelembagaan dapat membawa lembaga ini menjadi lebih dewasa, setarap dengan lembaga swasta lainnya. Kemandirian BP4 sangatlah diperlukan di era reformasi sekarang ini, karena akan membentuk lembaga ini menjadi lebih profesional dalam melayani dinamika permasalahan umat. Untuk mendukung kemandirian dalam susunan Dewan Pertimbangan BP4 dimasukkan unsur ulama, tokoh organisasi Islam, pakar dan cendekiawan. Selain itu Pengurus BP4 juga ditentukan merupakan pribadi muslim dan muslimah dari instansi pemerintah, ormas Islam, tenaga profesional, serta tenaga ahli dari berbagai disiplin ilmu terkait.

Organisasi BP4 disusun sesuai dengan jenjang administrasi pemerintah mulai dari Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan. Organisasi BP4 Pusat mempunyai bidang-bidang sebagai berikut :

- a. Pendidikan dan pelatihan bagi pengembangan SDM untuk pembinaan Keluarga, Sakinah;
- b. Konsultasi Hukum dan Penasihatan Perkawinan

- c. Bidang Advokasi dan Mediasi.
- d. Komunikasi dan Informasi;
- e. Pendidikan dan kesejahteraan usia dini, pemuda, remaja dan lansia;

Sedangkan organisasi di tingkat propinsi sampai Kecamatan mempunyai bidang-bidang yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat dan disesuaikan dengan kemampuan organisasi. Paling utamanya, BP4 Pusat sampai Tingkat Kecamatan memiliki tenaga Konselor dan Penasihat Perkawinan dan Keluarga.

### 3. Tujuan, Visi dan Misi BP4

#### 3.1. Tujuan BP4

Tujuan Badan Penasihatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sebagaimana tercantum dalam AD/ART BP4 hasil MUNAS ke-14, yaitu :

"Mempertinggi mutu perkawinan guna mewujudkan keluarga sakinah menurut ajaran Islam untuk mencapai masyarakat dan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, bahagia, sejahtera, materiil dan spirituil"



### 3.2. Visi dan Misi BP4

Visi BP4 adalah terwujudnya keluarga sakinah, mawaddah wa rahmah. Sedangkan Misi BP4 adalah:

- b. Meningkatkan kualitas konsultasi perkawinan, mediasi, dan advokasi;
- c. Meningkatkan pelayanan terhadap keluarga yang bermasalah melalui kegiatan konseling, mediasi dan advokasi.
- d. Menguatkan kapasitas kelembagaan dan SDM BP4 dalam rangka mengoptimalkan program dan pencapaian tujuan.

## 4. Program-Program BP4

### 4.1. Program Organisasi

- 1) Melakukan langkah pemberdayaan dan peningkatan kapasitas organisasi BP4 pada semua tingkatan organisasi;
- 2) Membentuk pusat penanggulangan krisis Keluarga (family crisis center);
- 3) Melaksanakan konsolidasi organisasi BP4 mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah dengan mengadakan Musda I, II, Musyawarah Kecamatan dan Musyawarah Konselor dan Penasihat

Perkawinan Tingkat Kecamatan; serta meningkatkan tertib administrasi organisasi masing-masing jenjang;

- 4) Mengusahakan anggaran BP4 melalui jasa profesi penasihatan, dana bantuan Pemerintah, lembaga donor agensi nasional dan Internasional, swasta, infak masyarakat, dan dari sumber lain yang sah sesuai dengan perkembangan kegiatan dan beban organisasi;
- 5) Mengupayakan payung hukum organisasi BP4 melalui undang-undang terapan peradilan agama bidang perkawinan dan SKB Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Mahkamah Agung;
- 6) Menyelenggarakan evaluasi program secara periodik tiap tahun melalui Rakernas.

### 4.2. Program Kerja Bidang

- 1) Bidang Pendidikan Keluarga Sakinah dan pengembangan SDM
  - a) Menyelenggarakan orientasi Pendidikan Agama dalam Keluarga, Kursus Calon

Keluarga, Pembinaan Remaja Usia Nikah, Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, Upaya Peningkatan Gizi Keluarga, Reproduksi Sehat, Sanitasi Lingkungan, Penanggulangan Penyakit Menular Seksual (PMS) dan HIV/AIDS;

- b) Menyiapkan kader motivator keluarga sakinah dan mediator;
  - c) Menyempurnakan buku-buku pedoman pembinaan keluarga sakinah.
- 2) Bidang Konsultasi Hukum dan Penasihatian Perkawinan dan Keluarga
- a) Meningkatkan pelayanan konsultasi hukum, penasihatian perkawinan dan keluarga di setiap tingkat organisasi;
  - b) Melaksanakan pelatihan tenaga mediator perkawinan bagi perkaraperkara di Pengadilan Agama;
  - c) Mengupayakan kepada Mahkamah Agung (MA) agar BP4 ditunjuk menjadi lembaga pelatih mediator yang terakreditasi;
  - d) Melaksanakan advokasi terhadap kasus-kasus perkawinan;

- e) Mengupayakan rekrutmen tenaga profesional di bidang psikologi, psikiatri, agama, hukum, pendidikan, sosiologi dan antropologi.
  - f) Menyusun pola pengembangan SDM yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan BP4;
  - g) Menyelenggarakan konsultasi jodoh.
  - h) Menyelenggarakan konsultasi perkawinan dan keluarga melalui telepon dalam saluran khusus (hotline), TV, Radio, Media Cetak dan Media elektronika lainnya;
  - i) Meningkatkan kerjasama dengan lembaga lain yang bergerak pada bidang Penasihatian Perkawinan dan Keluarga;
  - j) Menerbitkan buku tentang Kasus-kasus Perkawinan dan Keluarga.
- 3) Bidang Penerangan, Komunikasi dan Informasi
- a) Mengadakan diskusi, ceramah, seminar/temu karya dan kursus serta penyuluhan tentang:

- Undang-undang, Perkawinan, Hukum Munakahat, Kompilasi Hukum
  - Islam, undang-undang PKDRT dan undang-undang terkait lainnya;
  - Pendidikan Keluarga Sakinah.
- b) Meningkatkan kegiatan penerangan dan motivasi Pembinaan Keluarga Sakinah melalui:
- Media cetak
  - Media elektronikal
  - Media tatap muka
  - Media percontohan/keteladanan
- c) Mengusahakan agar majalah Perkawinan dan Keluarga dapat disebarluaskan kepada masyarakat.
- d) Meningkatkan Perpustakaan BP4 di tingkat Pusat dan Daerah.
- 4) Bidang Advokasi dan Mediasi
- a) Menyelenggarakan advokasi dan mediasi;
  - b) Melakukan rekrutmen dan pelatihan tenaga advokasi dan mediasi

- d) Mengembangkan kerjasama fungsional dengan MA, PTA dan PA.
- 5) Bidang Pembinaan Keluarga Sakinah, Pembinaan Anak, Remaja dan Lansia
- a) Menjalin kerjasama dengan Pemerintah Daerah, Kantor Kependudukan/BKKBN dan instansi terkait lainnya dalam penyelenggaraan dan pendanaan pemilihan keluarga sakinah teladan;
  - b) Menerbitkan buku tentang Keluarga Sakinah Teladan Tingkat Nasional.
  - c) Menyiapkan pedoman, pendidikan dan perlindungan bagi anak, remaja, dan lansia;
  - d) Melaksanakan orientasi pembekalan bagi pendidikan anak dalam keluarga;
  - e) Melakukan kerjasama dengan berbagai pihak untuk meningkatkan kesejahteraan anak, remaja dan lansia.
- Adapun sasaran utama program dari BP-4 adalah seluruh keluarga dan masyarakat Indonesia, dalam hal ini difokuskan kepada Calon Pengantin (pra nikah) melalui kegiatan Suscatin

bekal yang cukup secara mental dalam menghadapi kehidupan berkeluarga. Selanjutnya focus sasaran selanjutnya adalah keluarga yang telah terbentuk (pasca nikah) melalui bimbingan dan konseling sehingga pasangan suami isteri dalam kehidupan keluarga memiliki kemantapan dan kesadaran terhadap peran dan fungsinya dalam keluarga serta mampu mengatasi seluruh persoalan yang muncul dalam keluarga. Tegasnya akan terwujud keluarga yang *sakinah plus* dalam arti yang sebenarnya.<sup>15</sup>

## B. Tinjauan tentang Perkawinan dan Keluarga Sakinah

### 1. Definisi Perkawinan dan Keluarga Sakinah

Secara bahasa perkawinan dari kata dasar "kawin" yang berarti; (a) perjodohan laki-laki dan perempuan menjadi suami-istri; (b) sudah beristri atau berbini. Perkawinan sama artinya dengan pernikahan

atau perayaan kawin.<sup>16</sup> Dalam bahasa Arab perkawinan disebut nikah yang berasal dari kata نكح - ينكح - نكاح, misalnya نكح المرأة yang bermakna menikahi perempuan.<sup>17</sup> Secara bahasa nikah bermakna العِصْمَن / الجمع, yakni mengumpulkan. Bisa juga berarti mengimpit, menindih atau berkumpul. Sedang arti kiasannya adalah *wathaa'*, yang berarti setubuh atau "aqad" yang berarti mengadakan perjanjian pernikahan.

Namun menurut pendapat yang sah, nikah arti hakekatnya adalah *akad*. Sedangkan *wathi'* sebagai arti kiasan atau majaznya.<sup>18</sup> Dengan demikian, dari sisi bahasa pernikahan artinya sama dengan perkawinan, yaitu berkumpulnya dua insan yang semula terpisah dan berdiri sendiri, menjadi satu kesatuan yang utuh dan bermitra.

Perkawinan menurut fiqih dipakai dengan perkataan nikah dan *zawaj*. Dari segi bahasa nikah berarti mengikat tali perkawinan, dapat juga berarti bersetubuh dengan istri. Adapun nikah ditinjau dari syari'at ialah pertalian (Akad) antara laki-laki dengan

<sup>16</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum.....*, h. 452-453

<sup>17</sup> Louis Ma'Juf, *Al-Munjid fi al-Lughah wa al-Adab wa al-'Ulum*, (Beirut: A'-Katalikiyyah, 1956), cet, 15, h. 836

<sup>18</sup> Imam Taqiyuddin Abu Bakar bin Muhammad al-Husaini ad-Dimasyqi al-Svafi'i, *Kifayah al-Akhyar inz 2*

<sup>15</sup> Muhellis, "Pembinaan Perkawinan Dan BP-4 (Kajian Pendalaman Materi Diklat Pembina Keluarga Sakinah)" *makalah Diklat Penaurus BP4* Balai Diklat

perempuan dengan maksud agar masing-masing dapat menikmati yang lain (*istimta'*) dan untuk membentuk keluarga yang sakinah dan membangun masyarakat yang beriman dan bertaqwa.<sup>19</sup>

Sedangkan dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dijelaskan, bahwa "perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" (Pasal 1). Adapun di dalam ketentuan pasal-pasal KUHPerdara, tidak memberikan pengertian perkawinan itu. Tetapi menyatakan bahwa perkawinan adalah suatu 'perikatan' (*verbindtenis*).

Di dalam Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, pasal 2 menyebutkan bahwa "perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *miitsaqan gholidhzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah".

Sementara istilah keluarga sakinah merupakan konsep berkeluarga ideal umat Islam yang sudah tidak asing lagi. Istilah ini dibentuk oleh dua suku kata, yakni

<sup>19</sup> M. Saleh Al-Utsaimin dan A. Aziz Muhammad

kata keluarga dan kata sakinah. Secara etimologi, keluarga dalam kamus besar bahasa Indonesia mempunyai artian: Ibu, bapak dengan anak-anaknya; Orang seisi rumah yang menjadi tanggungan, batih.<sup>20</sup> Keluarga secara istilah, adalah suatu bentuk ikatan yang syah antara laki-laki dengan perempuan melalui ikatan perkawinan. Ikatan perkawinan tersebut kemudian melahirkan keturunan yang secara hukum menjadi tanggungjawab suami dan istri atau ibu dan bapak dalam membina dan mengembangkan mereka.<sup>21</sup>

Adapun kata sakinah, istilah ini disebutkan sebanyak enam kali dalam Al-quran yaitu pada surat al-Baqarah (2):248, surat at-Taubah (9):26 dan 40, surat al-Fath (48): 4, 18, dan 26. Dalam ayat-ayat tersebut dijelaskan bahwa sakinah itu didatangkan Allah SWT ke dalam hati para Nabi dan orang-orang yang beriman agar tabah dan tidak gentar menghadapi tantangan, rintangan, ujian, cobaan, ataupun musibah. Sehingga sakinah dapat juga dipahami dengan "sesuatu yang memuaskan hati".

<sup>20</sup> Pusat penyusunan dan pengembangan bahasa, *Kamus besar bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1990), h. 667

<sup>21</sup> Jamil M. (ed.), *Perkawinan Islam*, (Jakarta : PT. Al-Farooq, 1990), h. 10



Dari sejumlah ungkapan yang diabadikan dalam al-Qur'an tentang sakīnah, maka muncul beberapa pengertian. Al-Isfahan (ahli fiqh dan tafsir) mengartikan sakīnah dengan tidak adanya rasa gentar dalam menghadapi sesuatu. Menurut al-Jurjani (ahli bahasa), sakīnah adalah adanya ketentraman dalam hati pada saat datangnya sesuatu yang tidak diduga, dibarengi satu nūr (cahaya) dalam hati yang memberi ketenangan dan ketentraman pada yang menyaksikannya, dan merupakan keyakinan berdasarkan penglihatan (ain al -yaqīn). Ada pula yang menyamakan sakīnah itu dengan kata rahmah dan thuma'nī nah, artinya tenang, tidak gundah dalam melaksanakan ibadah.<sup>27</sup>

Dengan demikian secara garis besar yang disebut keluarga sakinah ialah sekelompok orang yang terdiri atas Ibu, bapak beserta anak-anaknya, yang berupaya untuk mengarungi bahtera kehidupan rumah tangga dengan diliputi perasaan tenang, tentram, bahagia dan tidak gelisah berdasar atas tuntunan agama. Dalam keluarga sakīnah, setiap anggotanya merasakan suasana tentram, damai, bahagia, aman, dan sejahtera lahir dan batin. Sejahtera lahir adalah bebas dari

kemiskinan harta dan tekanan-tekanan penyakit jasmani. Sedangkan sejahtera batin adalah bebas dari kemiskinan iman, serta mampu mengkomunikasikan nilai-nilai keagamaan dalam kehidupan keluarga dan masyarakat.

Munculnya istilah keluarga sakīnah ini sesuai dengan firman Allah surat ar-Rûm (30): 21, yang menyatakan bahwa tujuan berumah tangga atau berkeluarga adalah untuk mencari ketenangan dan ketentraman atas dasar mawaddah dan rahmah, saling mencintai, dan penuh rasa kasih sayang antara suami istri. Pasal 3 KHI (Kompilasi Hukum Islam) disebutkan bahwa: "perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah (tentram), mawaddah (penuh cinta) dan rohmah (penuh kasih sayang)."

## 2. Prinsip-prinsip Perkawinan dan Keluarga

### Sakinah

Baik di dalam UU Perkawinan maupun Kompilasi Hukum Islam terkandung prinsip-prinsip perkawinan yang saling melengkapi. Prinsip perkawinan dalam UU Perkawinan ialah: *Pertama*, Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia

<sup>27</sup> Deurup, penuturun ensiklopedi Islam, "Sakinah"

dan melengkapi agar masing-masing dapat mengembangkan pribadinya, membantu dalam mencapai kesejahteraan spiritual dan material.

*Kedua*, dalam Undang-Undang ini dinyatakan bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut perturan perundang-undangan yang berlaku, pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

*Ketiga*, Undang-undang ini menganut asas monogami, hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengijinkannya, seorang suami dapat beristri lebih dari seorang. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang istri, meskipun hal itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan oleh Pengadilan Agama.

*Keempat*, Undang-Undang ini mengatur prinsip, bahwa calon suami istri itu harus siap jiwa raganya untuk dapat melaksanakan perkawinan, agar supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir dengan perceraian, dan mendapat keturunan yang baik dan sehat, untuk itu harus dicegah adanya perkawinan antara calon suami istri yang masih dibawah umur, karena perkawinan itu mempunyai hubungan dengan masalah kependudukan, maka untuk mengerem lajunya kelahiran yang lebih tinggi, harus dicegah terjadinya perkawinan antara calon suami istri yang masih dibawah umur. Sebab batas umur yang lebih rendah bagi seorang wanita untuk kawin, mengakibatkan laju kelahiran yang lebih tinggi, jika dibandingkan dengan batas umur yang lebih tinggi, berhubungan dengan itu, maka Undang-Undang Perkawinan ini menentukan batas umur untuk kawin baik bagi pria maupun bagi wanita, ialah 19 tahun bagi pria dan 16 tahun bagi wanita.

*Kelima*, atas dasar tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal dan sejahtera, maka Undang-Undang ini menganut prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian. Untuk memungkinkan perceraian harus ada alasan-alasan tertentu

harus dilakukan di depan sidang Pengadilan Agama bagi orang Islam dan Pengadilan Negeri bagi golongan luar Islam.

*Keenam*, Hak dan kedudukan istri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan bermasyarakat, sehingga dengan demikian segala sesuatu dalam keluarga dapat dirundingkan dan diputuskan bersama suami istri.

Dalam ajaran Islam ada beberapa prinsip-prinsip dalam perkawinan, yaitu: *Pertama*, harus ada persetujuan secara suka rela dari pihak-pihak yang mengadakan perkawinan. Caranya adalah diadakan peminangan terlebih dahulu untuk mengetahui apakah kedua belah pihak setuju untuk melaksanakan perkawinan atau tidak. *Kedua*, Tidak semua wanita dapat dikawini oleh seorang pria, sebab ada ketentuan larangan-larangan perkawinan antara pria dan wanita yang harus diindahkan. *Ketiga*, Perkawinan harus dilaksanakan dengan memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu, baik yang menyangkut kedua belah pihak maupun yang berhubungan dengan pelaksanaan perkawinan itu sendiri. *Keempat*, Perkawinan pada dasarnya adalah untuk membentuk

kekal untuk selama-lamanya. *Kelima*, Hak dan kewajiban suami istri adalah seimbang dalam rumah tangga, dimana tanggung jawab pimpinan keluarga ada pada suami.

Jika dibandingkan prinsip-prinsip dalam perkawinan menurut Hukum Islam dan menurut Undang-Undang Perkawinan, maka dapat dikatakan sejalan dan tidak ada perbedaan yang prinsipil atau mendasar.

Sementara prinsip-prinsip keluarga sakinah, seperti dikemukakan Azis Musthofa,<sup>23</sup> setidaknya terdapat lima aspek yaitu: *Pertama*, Mewujudkan kehidupan keberagamaan dalam keluarga, dari segi keimanannya kepada Allah murni (tidak melakukan kesyirikan), taat kepada ajaran Allah dan RasulNya, cinta kepada Rasulullah dengan mengamalkan misi yang diembannya. Sehingga tiap anggota keluarga berupaya untuk mencapai yang terbaik, sabar dan tawakal menerima qadar Allah.

*Kedua*, Peningkatan pengetahuan agama, dengan memiliki semangat untuk mempelajari, memahami dan memperdalam ajaran Islam. Taat melaksanakan tuntunan akhlak mulia, disamping juga

<sup>23</sup> Azis Musthofa, *Ushul Fiqh*

menciptakan kondisi rumah yang Islami. Orang tua mempunyai kewajiban lain untuk memberikan motivasi terhadap pendidikan formal bagi setiap anggota keluarga dengan membudayakan gemar membaca, mendorong anak-anak untuk melanjutkan dan menyelesaikan sekolahnya, terutama bila mampu sampai ketinggian sarjana.

Ketiga, Perhatian terhadap masalah kesehatan keluarga. Semua anggota keluarga hendaknya diarahkan untuk menyukai olah raga, sehingga tidak mudah sakit, kalau ada yang sakit segera menggunakan jasa pertolongan puskesmas atau dokter. Anak sejak balita dibekali dengan imunisasi pokok, penciptaan keadaan rumah yang sehat, bersih dan indah, juga didukung oleh sanitasi lengkap dan lancar.

*Keempat*, tercukupinya ekonomi keluarga. Suami istri mempunyai penghasilan yang cukup untuk memenuhi setiap kebutuhan pokok. Pengeluaran tidak melebihi pendapatan, bahkan kalau cukup bisa ditabung, sehingga kebutuhan pokok seperti makan, sandang, tempat tinggal, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya bisa dicukupi.

*Kelima*, hubungan sosial keluarga yang harmonis. Ditandai dengan terciptanya hubungan

membantu, menghormati, mempercayai, saling terbuka dan bermusyawarah bila mempunyai masalah. Harmonisnya pula hubungan antara orang tua dengan anak. Orang tua mampu menunjukkan rasa cinta dan kasih sayangnya, memberikan perhatian, bersikap adil, mampu membuat suasana terbuka, sehingga anak merasa bebas mengutarakan masalahnya, membuat suasana rumah tangga itu mampu menjadi tempat bernaung yang indah, aman, dan segar.

### 3. Pembinaan Perkawinan dan Keluarga Sakinah

#### 3.1. Batasan Pembinaan

Pembinaan perkawinan adalah kegiatan yang terencana dan sistematis berupa pengarahan, penasihat dan penerangan dari suatu Badan/seorang konselor kepada klien secara perorangan ataupun kelompok dengan menggunakan metode dan teknik tertentu sehubungan dengan perkawinan dan persoalan keluarga baik pranikah maupun pasca nikah dengan tujuan terwujudnya pemahaman, pengahayatan dan kesadaran untuk berperilaku positif terhadap diri, orang lain dan

lingkungannya sehingga secara ideal telah mampu untuk mewujudkan keluarga yang sakinah.

Keluarga sakinah adalah keluarga yang dibina atas perkawinan yang sah, mampu memenuhi hajat hidup spiritual dan materil secara layak dan seimbang, diliputi Susana kasih sayang antar anggota keluarga dan lingkungannya dengan selaras dan serasi serta mampu menghayati, mengamalkan dan memperdalam nilai-nilai keimanan, ketaqwaan dan akhlak mulia. Indikator keluarga sakinah yang diwujudkan dalam pembinaan perkawinan dan keluarga tersebut dapat dikelompokkan dalam 5 klasifikasi, yaitu:

*Pertama*, Keluarga prasakinah adalah keluarga yang dibentuk bukan melalau ketentuan perkawinan yang sah, tidak memenuhi kebutuhan dasar spiritual dan materil secara minimal, seperti keimanan, salah, zakat, puasa, sandang, pangan, papan dan kesehatan.

*Kedua*, Keluarga Sakinah I adalah keluarga yang telah dapat memenuhi hajat kebutuhan dan spiritual dan material secara minimal tetapi masih taqlid dan masih belum dapat memenuhi kebutuhan sosial psikologisnya, seperti kebutuhan

keluarga dan mampu mengikuti interaksi sosial keagamaan dalam lingkungannya.

*Ketiga*, Keluarga Sakinah II adalah keluarga, disamping telah dapat memenuhi kebutuhan hidupnya, juga telah mampu memahami pentingnya pelaksanaan ajaran agama serta bimbingan keagamaan dalam keluarga, dan telah mampu mengadakan interaksi sosial keagamaan dengan lingkungannya, tetapi belum mampu menghayati dan mengembangkan nilai-nilai keimana, ketaqwaan dan akhlak karimah, infaq, wakaf, amal jariyah, menabung dan sebagainya.

*Keempat*, Keluarga Sakinah III, adalah keluarga yang sudah dapat memenuhi seluruh kebutuhan keimanan, ketaqwaan, sosial psikologis dan pengembangan keluarganya tetpi belum mampu menjadi suri teladan bagi lingkungannya.

*Kelima*, Keluarga Sakinah III Plus, adalah keluarga yang telah mampu memenuhi seluruh kebutuhan keimanan, ketaqwaan dan akhlak karimah secara sempurna, kebutuhan sosial psikologis dan pengembangannya serta dapat menjadi suri tauladan bagi lingkungannya.<sup>24</sup>



Dalam hubungannya pembinaan perkawinan, BP4 memiliki peran yang cukup signifikan, paling tidak untuk tiga hal, yaitu: (a) Mengoptimalkan pembekalan secara mental terhadap Calon Pengantin; (b) Pemecahan masalah terhadap perkawinan dan keluarga lebih efektif; dan (c) Meningkatkan mutu perkawinan dan keluarga sakinah.<sup>25</sup>

### 3.2. Unsur-unsur Pembinaan

Sekurang-kurangnya ada lima unsur sebagai persyaratan suatu bimbingan perkawinan, yaitu:

- a. Penasehat, yaitu perorangan ataupun badan yang melakukan bimbingan kepada individu atau pasangan yang membutuhkan.
- b. Yang Dinasehati (klien), yaitu seorang yang membutuhkan bimbingan atau nasehat baik perorangan maupun kelompok.
- c. Masalah atau Problem, yaitu kesulitan-kesulitan atau hambatan-hambatan yang

tidak dapat dipecahkan sendiri oleh individu atau kelompok.

- d. Pembinaan/Penasehatan, yaitu upaya penasehatan atau bimbingan yang diberikan oleh penasehat kepada yang dinasehati.
- e. Sarana, yaitu perangkat penunjang keberhasilan penasehatan baik fisik maupun non fisik.

### 3.3. Bentuk-bentuk Pembinaan

Bentuk-bentuk pembinaan atau bimbingan perkawinan banyak tergantung kepada tujuan atau bimbingan yang diinginkan klien. Karena masalah yang dihadapi klien, tidak selalu sama bahkan tiap individu memiliki persoalan tersendiri, maka diperlukan pendekatan yang berbeda satu dengan yang lain. Bentuk bimbingan dan penasehatan yang lazim digunakan adalah sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a) Wawancara Tertutup (Dialog Khusus)

Jika yang dinasehati atau klien yang minta nasihat seorang diri atau satu pasang calon

pengantin maka bentuk penasehatan yang baik adalah wawancara atau dialog secara tatap muka. Wawancara semacam ini dilakukan ditempat tertutup yang khusus disediakan untuk itu. Bobot wawancara tergantung pada masalah yang diajukan. Ada masalah yang rumit dan ada masalah yang sederhana saja. Tetapi sering klien sulit mengemukakannya. Bahkan tidak jarang yang bersangkutan menyembunyikan hal-hal tertentu. Untuk itu maka penasehat harus berusaha dengan menggali pertanyaan-pertanyaan yang sistematis agar permasalahan lebih terbuka.

#### b) Wawancara Terbuka (Dialog Umum)

Banyak perorangan atau pasangan yang datang ke konselor untuk meminta tentang seluk beluk perkawinan. Permintaan informasi semacam ini tidak ada kaitannya dengan masalah khusus yang harus dipecahkan karena klien meminta nasehat untuk menambah pengetahuan mereka untuk persiapan memasuki jenjang perkawinan yang ditempuhnya. Penasehatan seperti ini dapat dilakukan secara bersama-sama

tanya jawab serta jika perlu dengan latihan. Sejak dilaksanakannya Undang-Undang Perkawinan, dengan memanfaatkan waktu senggang 10 hari, sebelum akad nikah di KUA bekerjasama dengan BP-4 melaksanakan kursus calon pengantin yang telah mendaftar di KUA. Kursus semacam ini ternyata sangat menolong pasangan-pasangan pengantin baru dalam mempersiapkan diri secara mental menghadapi pembentukan keluarga baru.

#### c) Kunjungan Rumah (*visit home*)

Pada bentuk wawancara sering terdapat klien yang karena sifat kasusnya khusus perlu diamati oleh penasehat lebih lanjut. Untuk itu kadangkala seorang penasehat harus datang ke rumah klien yang bersangkutan. Penasehatan atau bimbingan demikian melahirkan bentuk kunjungan rumah. Sekarang ini kunjungan rumah menjadi suatu cara efektif untuk memberikan secara motivatif tanpa melihat ada atau tidaknya kasusnya. Dengan kunjungan rumah tersebut banyak pesan yang disampaikan oleh penasehat untuk memotivasi tujuan berumah tangga sakinah. Metode yang dipakai adalah kunjungan

diiringi pemberian bingkisan buku-buku atau bentuk lainnya.

### BAB III

#### PERAN DAN FUNGSI BP4 KOTA SERANG

##### A. Gambaran Umum Kota Serang

Kota Serang merupakan pemekaran dari Kabupaten Serang yang resmi disahkan pada tanggal 2 November 2007 melalui UU Nomor 32 Tahun 2007. Wilayah kota ini berada di jantung ibukota provinsi, tepatnya di sebelah Utara Provinsi Banten, serta dikelilingi oleh Kabupaten Serang di sebelah selatan, barat, dan timur, dan Laut Jawa di sebelah Utara.



Kota Serang secara geografis terletak antara 50 99' - 60 22' Lintang Selatan dan 1060 07' - 1060 25' Bujur Timur. Apabila memakai koordinat system UTM (Universal Transfer Mercator) zone 48 wilayah kota serang terletak

pada koordinat 618.000 m sampai dengan 638.600 m dari Barat ke Timur dan 9.337.725 m sampai dengan 9.312.475 m dari Utara ke Selatan.<sup>1</sup>

Jarak terpanjang menurut garis lurus dari Utara Ke Selatan adalah sekitar 21,7 km dan jarak terpanjang dari Barat Ke Timur adalah sekitar 20 Km. Batas Wilayah Kota Serang mencakup yaitu :

Sebelah Utara	berbatasan dengan Teluk Banten
Sebelah Timur	berbatasan dengan Kecamatan Pontang, Kecamatan Ciruas, kecamatan Kragilan Kabupaten Serang
Sebelah Barat	berbatasan dengan Pabuaran, Kecamatan Waringin Kurung dan Kecamatan Kramatwaktu Kabupaten Serang
Sebelah Selatan	berbatasan dengan Kecamatan Cikeusal, Kecamatan Petir dan Kecamatan Baros Kabupaten Serang

<sup>1</sup> BPS Kota Serang, *Kota Serang dalam Angka (Serang Municipality in Figures) 2015* (Serang: BPS Kota Serang, 2015).

Kota Serang yang merupakan Ibukota Provinsi Banten terletak pada posisi yang sentral dan strategis karena berada di jalur utama penghubung lintas Jawa-Merak serta dilintasi jalur Kereta Api Lintas Jakarta-Merak. Kota ini juga sebagai daerah alternative dan penyangga (*hinterland*) Ibukota Negara, karena dari Kota Jakarta hanya berjarak sekitar 70 km yang telah dihubungkan dengan jalan bebas hambatan ( Jalan Tol Jakarta Merak).<sup>2</sup>

Wilayah Kota Serang sebagian besar adalah dataran rendah yang memiliki ketinggian kurang dari 500 mdpl dan beriklim tropis dengan curah hujan yang cukup tinggi dan hari hujan banyak dengan ukuran tertinggi dalam sebulan 53 mm dan rata-rata 14 hari hujan. Sepanjang tahun 2014, di kota Serang terjadi 182 hari hujan dengan rata-rata curah hujan sebesar 8,00 mm per bulan dan rata-rata suhu udara sebesar 27,1<sup>o</sup> celcius.<sup>3</sup>

Secara administratif Kota Serang dibagi dalam 6 kecamatan yaitu Serang, Cipocok Jaya, Curug, Kasemen, Taktakan dan Walantaka, dan 66 kelurahan dengan luas wilayah ± 266,74 km<sup>2</sup>. Kecamatan Kasemen merupakan

<sup>2</sup> BPS Kota Serang, *Kota Serang dalam Angka*.... hlm. 4

kecamatan dengan wilayah terluas yaitu sekitar 63,36 km<sup>2</sup> atau sekitar 23,75% dari luas wilayah Kota Serang. Sementara kecamatan dengan luas wilayah paling sempit adalah Kecamatan Serang yang hanya sekitar 9,7% dari luas wilayah Kota Serang, atau sekitar 25,88 km<sup>2</sup>. Tabel berikut ini memberikan gambaran tentang rincian jumlah desa/kelurahan dan luas wilayah serta persentase luas wilayah masing-masing kecamatan dimaksud di atas.

**TABEL 3.1**  
**DAFTAR NAMA KECAMATAN DAN LUAS**  
**WILAYAHNYA**

N O	NAMA KECAMATAN	IBUKOTA KECAMATAN	LUAS ( HA )	JUMLAH DESA / KELURAHAN
1	2	3	4	5
1	Serang	Kaligandu	2.588	12 Kelurahan
2	Cipocokjaya	Cipocokjaya	3.154	08 Kelurahan
3	Curug	Curug	4.960	10 Desa
4	Taktakan	Taktakan	4.788	12 Desa
5	Kasemen	Kasemen	6.336	10 Desa
6	Walantaka	Pipitan	4.848	14 Desa
	<b>JUMLAH</b>		<b>26.674</b>	<b>66</b>

Secara demografis, Kota Serang dihuni oleh suku Banten, Sunda, Jawa, Lampung, dan lain-lain dengan bahasa yang paling banyak digunakan dalam komunikasi

Pada tahun 2014 jumlah penduduk Kota Serang sebesar 618.802 jiwa, dengan penduduk laki-laki sebanyak 323.701 jiwa dan lebih banyak dibandingkan dengan penduduk perempuan yang sebesar 307.400 jiwa. Tingkat kepadatan penduduk di wilayah Kota Serang sebesar 2.366 jiwa/km<sup>2</sup> yang sebagian besar penduduknya mendiami daerah perkotaan.

**TABEL 3.2.**

**JUMLAH PENDUDUK KOTA SERANG 2014**

KECAMATAN	LAKI- LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
Serang	112130	107922	220052
Cipocok Jaya	49789	47339	97128
Kasemen	48229	44689	92988
Taktakan	44296	41582	85878
Walantaka	43459	41931	85390
Curug	25728	23937	49665
<b>TOTAL</b>	<b>323701</b>	<b>307400</b>	<b>631101</b>

Berdasarkan Tabel ini Kota Serang mempunyai jumlah penduduk yang beragam, terutama pada beberapa kecamatan mempunyai jumlah penduduk yang besar dibanding dengan kecamatan lainnya. Hal ini dapat



dimengerti karena beberapa kecamatan tersebut mempunyai tingkat mobilitas yang tinggi seperti perdagangan dan jasa, pemerintahan atau karena kelengkapan fasilitas baik pendidikan, kesehatan, peribadatan dan lain-lain.

Hanya saja pada beberapa kecamatan lain menunjukkan pertumbuhan penduduk yang kurang tinggi. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti kurangnya fasilitas atau kondisi alam yang kurang mendukung (daerah banjir, jenis tanah dengan porositas yang tinggi) sehingga sebagian penduduk lebih memilih tempat tinggal yang mempunyai kelengkapan fasilitas guna mendukung aktifitasnya.

Kecamatan yang memiliki kepadatan penduduk yang paling tinggi adalah Kecamatan Serang, yaitu 8.001 jiwa per Km<sup>2</sup>. Sedangkan Kecamatan yang memiliki kepadatan penduduk paling rendah adalah Kecamatan Curug, yaitu 973 jiwa per Km<sup>2</sup>. Untuk tingkat kelurahan, kepadatan tertinggi terdapat di Kelurahan Cipare Kecamatan Serang sedangkan kepadatan terendah ada di Kelurahan Cilowong Kecamatan Taktakan.

Sementara angka sex ratio atau perbandingan jumlah penduduk laki-laki dan jumlah penduduk

106%. Hal ini berarti bahwa jumlah penduduk laki-laki lebih besar dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan. Untuk wilayah kecamatan, rasio jenis kelamin yang tertinggi terdapat di Kecamatan Kasemen tahun 2015 sebesar 109%, sedangkan rasio terendah ada di Kecamatan Walantaka tahun 2015 sebesar 104%.

Jumlah angkatan kerja pada tahun 2014 menunjukkan sedikit penurunan jika dibanding dengan tahun sebelumnya. Berdasarkan hasil survey angkatan kerja nasional tahun 2014, tingkat pengangguran terbuka di Kota Serang sebanyak 14,76%, meningkat sekitar 3,47% dibandingkan tahun sebelumnya.

Adapun kepercayaan dan agama penduduk Kota Serang beragam yang meliputi: Islam, Kristen, Katholik, Hindu, dan Buddha. Namun mayoritas warga masyarakat kota Serang memeluk agama Islam.

TABEL 3.3.

## JUMLAH PEMELUK AGAMA KOTA SERANG 2014

KECAMATAN	ISLAM	KATOLIK	PROTESTAN	HINDU	BUDHA
Serang	186190	925	5567	572	3321
Cipocok Jaya	62163	763	49	361	171
Kesemen	86747	187	178	306	229
Taktakan	68764	657	0	464	370
Walantaka	58722	191	63	283	62
Curug	43626	102	73	159	98
TOTAL	506212	2825	5930	2145	4251

Dari segi sarana tempat peribadatan tahun 2014 di Kota Serang telah berdiri bangunan mesjid sebanyak 632 buah, bangunan langgar dan musholla sebanyak 688 buah, gereja katolik sebanyak 2 buah, gereja protestan sebanyak 4 buah, vihara sebanyak 4 buah, dan pura sebanyak 1 buah.

Masyarakat Kota Serang dengan kondisi seperti ini, di dalam menjalani kehidupan bermasyarakat, selama ini tidak terjadi konflik yang serius dan menyebar seperti yang terjadi di daerah-daerah lain di tanah air. Hal ini disebabkan tingginya rasa saling menghargai dan menghormati satu sama lainnya. Kondisi seperti ini

merupakan modal dalam menciptakan iklim yang kondusif bagi kegiatan pembangunan.

Adanya polarisasi permukiman berdasarkan kelompok etnis tertentu dan atau adanya kelas sosial tertentu dapat membentuk proses sosial dan dinamika masyarakat, baik yang sifatnya asosiatif maupun yang disosiatif. Asosiatif dapat berupa bentuk kerjasama antar mereka, sedangkan yang disosiatif berupa kompetisi atau persaingan termasuk di dalamnya konflik sosial.

Dalam proses sosial ini dapat melahirkan solidaritas sosial dalam bentuk tata nilai yang melembaga dalam masyarakat sebagai himpunan pemahaman bersama atau *shared understanding* untuk mengatasi berbagai perbedaan dalam masyarakat meski tidak tertulis maupun kesenjangan sosial yang semakin melebar, sehingga hal ini merupakan potensi konflik terhadap proses sosial tersebut. Potensi konflik inilah yang menjadi benih munculnya kerusuhan di perkotaan, sehingga setiap kali kerusuhan yang menjadi sasaran adalah daerah perkotaan.

## B. Eksistensi BP4 Kota Serang

Secara esensial BP4 Kota Serang difungsikan sebagai badan pensihatan yang berada di wilayah Kota Serang, yang didirikan untuk membantu Kementerian Agama setempat dalam bidang penasihatan perkawinan dan pembinaan keluarga yang bahagia dan sejahtera. Diharapkan BP4 turut aktif dalam upaya meningkatkan kualitas mutu perkawinan dan keluarga yang bahagia dan sejahtera menurut syari'at Islam di kalangan masyarakat di Kota Serang.

Kota Serang yang mayoritas penduduknya beragama Islam seharusnya mendorong peran vital BP4 dalam fungsinya sebagai badan independen dalam membina keluarga sakinah berdasarkan syariat Islam. Terlebih-lebih peran strategis ini akan semakin mengemuka jika melihat slogan Kota Serang sebagai Kota Madani, bahwa cita-cita perwujudan masyarakat madani tidak bisa dilepaskan dan mengabaikan peran keluarga sakinah sebagai unit terkecil pembentuk sistem sosial masyarakat.

Dalam bentuknya yang baru, sebagai sebuah badan yang tidak lagi terikat secara struktural dengan pemerintah, kiprah awal BP4 Kota Serang dimulai sejak

Serang mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 450/Kep.129-Org/2011 tentang Penetapan Susunan Pengurus BP4 masa bakti 2011-2016. Dengan masa bakti selama 5 tahun, BP4 Kota Serang terbentuk dengan komposisi kepengurusan terdiri dari Ketua, tiga wakil ketua, Sekretaris, dua wakil sekretaris, Bendahara, dan dua wakil Bendahara. Sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**TABEL 3.4.**

### PENGURUS BP4 KOTA SERANG

NO	Jabatan	Nama
1	Ketua	Drs. H. Adung Abdul Mukti
2	Wakil Ketua I	Drs. H. Mukhlisin
3	Wakil Ketua II	Drs. H. Edi Anwarudin
4	Wakil Ketua III	Dr. H. Amas Tadjudin
5	Sekretaris	Drs. Suhari, M.Pd.
6	Wakil Sekretaris I	Moch. Syaekhu, S.Ag.
7	Wakil Sekretaris II	Kastolani Hudmi, S.Sos.
8	Bendahara	Mulyana, S.H.
9	Wakil Bendahara I	Yudhi Ayubudhi NA, S.H.
10	Wakil Bendahara II	Nendah Nurdjanah, S.H.

Selain itu, dalam kepengurusannya juga dilengkapi dengan bidang-bidang yang meliputi :

1. Bidang Pendidikan dan Pelatihan bagi Pengembangan SDM untuk Pembinaan Keluarga Sakinah
2. Bidang Konsultasi Hukum dan Penasehatan Perkawinan dan Keluarga
3. Bidang Advokasi dan Mediasi
4. Bidang Komunikasi dan Informasi
5. Bidang Pendidikan dan Kesejahteraan Usia Dini, Pemuda, Remaja dan Lansia

Masing-masing bidang tersebut dikoordinasi oleh seorang ketua, sekretaris, dan dibantu empat anggota. Bidang-bidang yang dibentuk tentunya telah diselaraskan dengan tujuan dan fungsi BP4 itu sendiri.

Di atasnya, BP4 Kota Serang memiliki garis lurus koordinasi dan konsultasi kepada unsur Pembina, Pengarah, dan Dewan Pertimbangan. Sebagai bentuk perhatian dan hubungan mutualistik, Walikota Serang menduduki posisi sebagai Pembina BP4 Kota Serang sekaligus sebagai pihak yang mengesahkan dan mengangkat. Pengarah berasal dari unsur Sekretaris

instansi vertikal penghubung seperti Kepala Kementerian Agama Kota Serang dan Kepala BKKBN Kota Serang. Sedangkan anggota Dewan Pertimbangan berasal dari pihak masyarakat yang dipandang memiliki kapasitas dan kepedulian terhadap program-program BP4, misalnya seperti Ketua MUI Kota Serang dan tokoh-tokoh ulama di Kota Serang.

Selain itu, karena mengingat latar belakang dibentuknya BP4 adalah dalam rangka untuk membantu tugas Kementerian Agama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat terutama kepada keluarga-keluarga yang tengah dilanda konflik, maka BP4 juga menempatkan perwakilannya dan berdampingan dengan Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan se Kota Serang.

BP4 Kota Serang juga memiliki hierarki organisasi ke bawah yang mencapai hingga seluruh area administratif pemerintahan, yaitu pada tingkat kecamatan. Artinya, komposisi kepengurusan BP4 Kota Serang juga bersinergi dengan kepengurusan BP4 di tiap kecamatan di seluruh Kota Serang. Misalnya, mayoritas dijumpai beberapa anggota pengurus maupun anggota dari bidang-bidang BP4 Kota Serang sekaligus merangkap sebagai pengurus BP4 Kecamatan.

Namun, dari hasil pelacakan di lapangan tidak seluruhnya kepengurusan BP4 Kecamatan terbentuk. Dari 6 kecamatan yang berada di wilayah Kota Serang, masing-masing memiliki problematika yang berbeda-beda. Untuk kepengurusan BP4 yang telah dibentuk dan telah mendapatkan SK Camat baru terdapat pada tiga tempat, yaitu BP4 Kecamatan Cipocokjaya, BP4 Kecamatan Curug, dan BP4 Kecamatan Kasemen. Untuk kasus di Kecamatan Serang Kota, kepengurusan BP4 sudah terbentuk, namun belum mendapatkan SK dari Camat. Sedangkan di Kecamatan Walantaka dan Taktakan sama sekali belum ada kepengurusan.

Di Kecamatan Cipocokjaya, kepengurusan BP4 baru dibentuk sejak tahun 2015 berdasarkan SK Camat Cipocokjaya Nomor 451/14/Kesos/2015 dengan masa bakti 2015 - 2018. Komposisi kepengurusan terdiri dari seorang ketua, wakil ketua, sekretaris, dan bendahara. Dibantu oleh bidang-bidang yang terdiri atas :

1. Bidang Konseling, Penasehat Perkawinan dan Keluarga
2. Bidang Advokasi, Mediasi dan Konsultasi Hukum
3. Bidang Humas, Publikasi dan Kerjasama Organisasi

4. Bidang Kesejahteraan Keluarga, Keluarga Sakinah dan Lanjut Usia
5. Bidang Usaha

Di atas kepengurusan, BP4 Kecamatan Cipocokjaya memiliki unsur pembina dan dewan pertimbangan. Pembina BP4 Kecamatan Cipocokjaya berasal dari Kepala Kantor Kemenag Kota Serang, Ketua BP4 Kota Serang, Camat Cipocokjaya, dan Kepala KUA Kecamatan Cipocokjaya. Sementara dewan pertimbangan berasal dari pimpinan organisasi-organisasi keislaman di kecamatan, dan beberapa tokoh masyarakat. Selengkapnya kepengurusan BP4 Kecamatan Cipocokjaya adalah sebagaimana tabel berikut ini :

**TABEL 3.5.**

**PENGURUS BP4 KECAMATAN CIPOCOKJAYA**

NO	Jabatan	Nama
1	Ketua	Mundhofir
2	Wakil Ketua	Saribi
3	Sekretaris	H. Udin Najmudin, M.Sy.
4	Bendahara	Hj. Lelin Nuraeniati, S.Ag.



Berdasarkan data yang diperoleh langsung, komposisi kepengurusan BP4 Kecamatan Cipocokjaya merupakan gabungan antara unsur masyarakat dengan internal KUA Kecamatan Cipocokjaya. Hal ini diakui sendiri oleh Komar, Kepala KUA Kecamatan Cipocokjaya. Menurutnya, meskipun pada kenyataannya BP4 saat ini bukan lagi menjadi bagian KUA, tetapi mengingat keterikatan sejarah maka BP4 tidak bisa serta merta dipisahkan dari KUA. Apalagi masyarakat umum masih masih banyak yang mengidentikkan BP4 dengan KUA, maka tidak ada salahnya mengkolaborasikan antara unsur masyarakat dengan internal KUA di dalam kepengurusan BP4. Walaupun sesungguhnya orang-orang KUA yang terlibat tersebut tidak membawa jabatannya, melainkan murni pribadi dan mengatasnamakan anggota masyarakat.

Sementara itu di Kecamatan Kasemen, seperti halnya di Cipocokjaya, kepengurusan BP4 telah dibentuk melalui SK Camat sejak tahun 2012 dengan masa bakti hingga 2017. Komposisinya juga sama, terdiri dari seorang ketua, wakil ketua, sekretaris, dan bendahara. Untuk bidang-bidangnya tampak lebih sederhana, yaitu :

#### 1. Bidang Pendidikan dan Pelatihan SDM

#### 3. Bidang Hukum, Komunikasi dan Informasi

Garis konsultatif juga sama dengan BP4 Kecamatan Cipocok, pada BP4 Kecamatan Kasemen berada di bawah pembinaan Camat Kasemen dan Kepala KUA Kecamatan Kasemen. Unsur Kemenag Kota Serang diposisikan sebagai pengarah bersama Ketua BP4 Kota Serang. Sedangkan Dewan Pertimbangan berasal dari tokoh-tokoh masyarakat Kecamatan Kasemen, bersama dengan Ketua MUI Kecamatan Kasemen dan Ketua LPTQ. Selengkapnya tentang kepengurusan BP4 Kecamatan Cipocokjaya adalah sebagaimana tabel berikut ini :

**TABEL 3.6.**

#### **PENGURUS BP4 KECAMATAN KASEMEN**

<b>NO</b>	<b>Jabatan</b>	<b>Nama</b>
1	Ketua	Drs. H. Nasehudin Halimi
2	Wakil Ketua	Mahmudi
3	Sekretaris	Yatna Supriatna, M.A.
4	Bendahara	Rosmala Dewi

Demikian halnya yang terjadi di BP4 Kecamatan Curug, kondisi yang serupa seperti halnya di dua kecamatan tadi. Namun dari segi masa pembentukannya,

BP4 Kecamatan Curug sama seperti BP4 Kecamatan Cipocokjaya, yakni baru dibentuk pada tahun 2015 berdasarkan SK Camat nomor 450/09/Kesos/2015 tentang pembentukan pengurus BP4 Kecamatan Curug periode 2015 - 2018. Pembidangnya juga sama seperti di BP4 Kecamatan Cipocokjaya. Berikut ini tabel pengurus BP4 Kecamatan Curug :

TABEL 3.7.

## PENGURUS BP4 KECAMATAN CURUG

NO	Jabatan	Nama
1	Ketua	Drs. H. Soheli
2	Wakil Ketua	H. Juhri
3	Sekretaris	Roni, S.Ag.
4	Bendahara	Siti Nurlela

Sementara kasus yang berbeda terjadi di BP4 Kecamatan Serang. Pada kecamatan ini, sebenarnya kepengurusan BP4 Kecamatan Serang sudah disusun dan terbentuk sejak tahun 2011, bahkan bisa dikatakan bahwa BP4 Kecamatan Serang adalah BP4 pertama yang terbentuk di tingkat kecamatan pasca pembentukan BP4 Kota Serang dalam status BP4 mandiri atau terlepas dari struktur pemerintahan.

Masa bakti BP4 Kecamatan Serang adalah 2011-2016, dengan susunan yang lengkap mulai dari kepengurusan (ketua, wakil ketua, sekretaris, dan bendahara) hingga bidang-bidang seperti :

1. Bidang Pendidikan dan Pelatihan SDM
2. Bidang Pembinaan Keluarga Sejahtera
3. Bidang Hukum, Komunikasi dan Informasi

Namun sayangnya, hingga menjelang akhir periode kepengurusan, BP4 Kecamatan Serang belum disahkan oleh Camat Serang melalui SK pengangkatan sebagaimana mahumnya. Sehingga hal ini berdampak pada kinerja BP4 yang sangat tidak maksimal.

Berikut ini adalah susunan kepengurusan BP4 Kecamatan Serang selengkapnya :

TABEL 3.8.

## PENGURUS BP4 KECAMATAN SERANG

NO	Jabatan	Nama
1	Ketua	Drs. H. Subkhi Jamhari
2	Wakil Ketua	H. Rahmatullah
3	Sekretaris	Ahmad Sihabudin, S.Ag.
4	Bendahara	Hj. Ida Rosyidah

Adapun dua wilayah lainnya, yaitu Kecamatan Walantaka dan Kecamatan Taktakan, sampai saat ini belum memiliki kepengurusan BP4 Kecamatan.

### C. Program-program BP4 Kota Serang

Tujuan BP4 adalah untuk mempertinggi mutu perkawinan dan mewujudkan keluarga sakinah, dimana diperlukan adanya bimbingan yang terus menerus dari konselor dan penasehat perkawinan secara professional. Untuk merealisasikan tujuan itulah BP4 Kota Serang melalui bidang-bidangnya telah menyusun program kerja pengurus BP4 Kota Serang Masa bakti 2011-2016, yang diantaranya ialah:

1. Bidang Pendidikan dan pelatihan bagi Pengembangan SDM untuk pembinaan Keluarga Sakinah
  - a. Menyelenggarakan orientasi pendidikan agama dalam keluarga, kursus caon pengantin, pendidikan pra nikah, pendidikan konseling untuk keluarga, pembinaan remaja usia nikah, pemberdayaan ekonomi keluarga, upaya meningkatkan gizi keluarga, reproduksi sehat, sanitasi lingkungan, penanggulangan penyakit menular seksual (PMS) dan HIV/AIDS;

- b. Menyiapkan kadr motivator keluarga sakinah dan mediator;
  - c. Menyempurnakan pendidikan dan pelatihan bagi pengembangan SDM.
2. Bidang Konsultasi Hukum dan Penasehatan Perkawinan dan Keluarga
  - a. Meningkatkan pelayanan konsultasi hukum, penasehatan perkawinan dan keluarga di setiap tingkat organisasi;
  - b. Melaksanakan pelatihan tenaga mediator perkawinan bagi perkara-perkara di Pengadilan Agama;
  - c. Melaksanakan advokasi terhadap kasus-kasus perkawinan
  - d. Mengupayakan rekrutmen tenaga professional di bidang psikologi, psikiatri, agama, hukum, pendidikan dan sosiologi pendidikan;
  - e. Menyusun pola pengembangan SDM yang terkait dengan pelaksanaan BP4
  - f. Menyelenggarakan konsultasi jodoh
  - g. Menyelenggarakan konsultasi perkawinan dan keluarga melalui telepon dalam saluran khusus

(hotline), TV, radio, media cetak dan elektronik lainnya;

- h. Meningkatkan kerjasama dengan lembaga yang bergerak pada bidang penasehatan perkawinan dan keluarga
- i. Menerbitkan buku tentang program perkawinan dan keluarga.

### 3. Bidang Advokasi dan Mediasi

- a. Menyelenggarakan advokasi dan mediasi;
- b. Melakukan rekrutmen dan pelatihan tenaga advokasi dan mediasi perkawinan dan keluarga;
- c. Mengembangkan kerjasama fungsional dengan MA, PTA, PA, dan perguruan tinggi.

### 4. Bidang Komunikasi dan Informasi

- a. Mengadakan diskusi, ceramah, seminar, temu karya, dan kursus, serta penyuluh tentang:
  - 1) Penyuluhan Keluarga Sakinah
  - 2) Penyuluhan Undang-undang Perkawinan, hukum munakahat, Kompilasi Hukum Islam, Undang-

undang KDRT, dan peraturan-peraturan lainnya.

- b. Meningkatkan kegiatan penerangan dan motivasi pembinaan keluarga sakinah melalui:
  - 1) Media cetak;
  - 2) Media elektronik;
  - 3) Media tatap muka;
  - 4) Media percontohan keteladana.
- c. Mengusahakan agar majalah perkawinan dan keluarga disebarluaskan kepada masyarakat;
- d. Mengupayakan adanya perpustakaan BP4 di tingkat Kota dan kecamatan.

### 5. Bidang Pendidikan dan Kesejahteraan Usia Dini, Pemuda, Remaja, dan Lansia

- a. Menjalin kerjasama dengan pemerintah daerah, kantor kependudukan/BKKBN dan instansi terkait lainnya dalam penyelenggaraan dan pendanaan pemilihan keluarga sakinah;
- b. Menerbitkan buku tentang keluarga sakinah teladan-tingkat daerah

- c. Menyiapkan dan melaksanakan pendidikan dan perlindungan bagi anak, remaja dan lansia;
- d. Melaksanakan orientasi pembekalan bagi pendidikan anak dalam keluarga.<sup>4</sup>

#### D. Tugas, Peran dan Fungsi BP4 Kota Serang

Secara konseptual dan kandungan filosofis yang terdapat di dalam simbol organisasional, sudah seharusnya obyektifikasi BP4 menempatkan perkawinan atau bangunan rumah tangga sebagai titik sentralnya. Oleh karena itu, jika berbicara tentang tugas, peran dan fungsi BP4 Kota Serang, tentu tidak akan jauh identik dengan tiga konsep, yaitu : penasehatan, pembinaan, dan pelestarian perkawinan, seperti berikut ini.

##### 1. Penasehatan Perkawinan

Dalam menjalankan peran dan fungsinya di bidang ini, BP4 mewujudkannya dalam program-program yang bersifat kuratif. Yaitu penanganan yang dilakukan *by accident*, apabila di dalam suatu rumah tangga mulai muncul benih-benih perceraian, seperti munculnya konflik dan cekcok antara suami istri.

Peran ini akan tampak ketika BP4 menerima kedatangan pasangan suami istri yang meminta untuk dilakukan mediasi kepada BP4 sebagai juru damai. Selaku juru damai, BP4 memberikan nasehat-nasehat kepada mereka sebagai langkah solutif mengatasi kemungkinan terjadinya perceraian.

Adapun metode yang kerap kali digunakan BP4 dalam upaya mendamaikan atau merukunkan pasangan suami istri yang berselisih antara lain :

- a. Metode informatif yang bersifat memberikan penerangan atau informasi
- b. Metode *suggestive* dan *persuasive*, yaitu cara mempengaruhi klien agar bersedia mengikuti nasihat yang diberikan
- c. Metode edukatif yaitu cara pemberian nasihat yang bersifat mendidik
- d. Metode penjelasan duduk soal yaitu mengarah pada pemecahan masalah dengan menjelaskan problem yang dihadapi klien
- e. Metode musyawarah kasus yaitu cara membicarakan kasus suatu keluarga yang permasalahannya kompleks dengan melibatkan para pihak yang berselisih.
- f. Metode campuran yaitu gabungan dari berbagai



terjadi Penasihatian dalam perkawinan itu memerlukan waktu, kesabaran sehingga membutuhkan waktu lama tergantung pada kondisi klien dan berat ringannya problema yang dihadapinya.

Harus diakui, penasehatan dalam perkawinan ini memerlukan waktu yang tidak sedikit, ditambah lagi kesabaran yang ekstra tinggi. Hal inilah yang menyebabkan tahap penasehatan merupakan tahap yang panjang dan memakan waktu lebih lama bila dibandingkan dengan aspek pembinaan dan pelestarian. Walaupun lama tidaknya juga tergantung pada kondisi klien dan berat ringannya problema yang dihadapinya.

## 2. Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan

Untuk meningkatkan kualitas perkawinan menurut ajaran Islam diperlukan bimbingan dan penasihatian perkawinan secara terus-menerus dan konsisten agar dapat mewujudkan rumahtangga/keluarga yang sakinah mawaddah warahmah. Di sinilah tersirat pemahaman bahwa makna pembinaan mencakup aspek yang lebih luas dari penasehatan. Jika penasehatan lebih bersifat

*accident*, maka pembinaan menggunakan pendekatan preventif, yaitu pengkondisian rumah tangga dengan penguatan pondasi pengetahuan dan kesadaran komprehensif tentang nilai-nilai luhur keluarga dalam perspektif Islam.

Dalam menjalankan peran dan fungsinya di bidang pembinaan ini, implementasi yang dilakukan BP4 telah diatur berdasarkan garis-garis kerja organisasi yang dicetuskan dalam Musda ke I Tahun 2011 BP4 Kota Serang mempunyai fungsi sebagai berikut: memberikan bimbingan pernikahan dengan menyelenggarakan kursus calon pengantin, mengembangkan pembinaan keluarga sakinah, memberikan pendidikan pra nikah dan pasca nikah.

### a. Menyelenggarakan kursus calon pengantin

Perkawinan dalam agama Islam adalah sunnah Rasulullah SAW, maka ketentuan tentang perkawinan diatur dalam undang-undang. Tujuan perkawinan tentunya ingin membangun rumah tangga yang sakinah, mawaddah wa rahmah. Agar apa yang diharapkan suami isteri atau calon pengantin dapat dicapai, maka perlu adanya pengarahan dan perbekalan sebelum mereka melangsungkan pernikahan. Di lembaga inilah

yang berkaitan tentang perkawinan baik pra nikah atau pasca nikah melalui kursus calon pengantin. Melalui Keputusan Menteri Agama (KMA) No.477 Tahun 2004, pemerintah mengamanatkan agar sebelum pernikahan dilangsungkan, setiap calon pengantin harus diberikan wawasan terlebih dahulu tentang arti sebuah rumah tangga melalui kursus calon pengantin (suscatin). Dengan keluarnya Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor D/II/PW.01/1997/2009 membuat gerak langkah Suscatin semakin jelas. Tujuan dikeluarkannya KMA dan Surat Edaran tersebut adalah menanamkan nilai-nilai keimanan, ketakwaan, akhlaqul karimah, kesadaran berbangsa dan bernegara dalam setiap keluarga Muslim.

Sasaran utama dalam kegiatan ini adalah pasangan calon pengantin yang yang dilaksanakan sebelum peristiwa pernikahan. Kegiatan ini dilaksanakan baik secara individual maupun secara berkelompok. Tujuan dari penataran/penyuluhan tersebut agar calon pengantin mempunyai bekal pengetahuan tentang arti penting perkawinan. Materi penataran atau

penyuluhan yang diberikan dalam suscatin ini antara lain :

- 1) Agama Islam. Materi munakahat yaitu berisi tentang materi perkawinan dan keluarga Muslim
  - 2) Penyuluhan Keluarga Berencana
  - 3) Penyuluhan Kesehatan tentang imunisasi yang diberikan sewaktu akan menikah dan UPGK (Usaha Perbaikan Gizi Keluarga)
  - 4) Undang-Undang Perkawinan
  - 5) 10 (sepuluh) program pokok
- b. Mengembangkan Pembinaan keluarga sakinah
- Para pasangan suami isteri dalam mengarungi bahtera rumah tangga tidak selamanya berjalan lancar tanpa ada rintangan, kadangkala badai menerpa sehingga memungkinkan terjadinya keresahan dalam rumah tangga. Misalnya perselingkuhan, ketidakadilan, cemburu buta, suami ingin beristri lagi (poligami) dan lain-lain. Hal ini jika tidak dapat diatasi akan mengarah pada perceraian. Untuk mengatasi hal ini, perlu dihadirkan forum keilmuan yang membantu memberikan pemahaman yang utuh tentang

dilakukan secara berkesinambungan. Oleh karena itu, program ini mengacu pada ciri-ciri keluarga sakinah dengan indikator yang diatur melalui Keputusan Menteri Agama No. 3 Tahun 1999 tentang Pembinaan Keluarga Sakinah sebagai berikut :

TABEL 3.9.

## CIRI-CIRI DAN INDIKATOR KELUARGA SAKINAH

No	CIRI-CIRI	INDIKATOR
I	SAKINAH I	SAKINAH I
a.	Keluarga tersebut dibentuk melalui perkawinan yang sah berdasarkan peraturan yang berlaku atas dasar cinta kasih dan kasih sayang;	a. Tidak ada penyimpangan terhadap peraturan syari'at dan UU No.1/1974;
b.	Melaksanakan sholat;	b. Keluarga memiliki surat nikah;
c.	Melaksanakan puasa;	c. Mempunyai perangkat sholat;
d.	Membayar zakat fitrah;	d. Terpenuhinya kebutuhan makanan pokok;
e.	Mempelajari dasar agama;	e. Keluarga memiliki buku-buku agama;
f.	Mampu membaca Al-Qur'an;	f. Memiliki Al Qur'an;
g.	Memiliki dasar pendidikan;	g. Memiliki ijazah SD;
h.	Ada tempat tinggal;	h. Tersedia tempat tinggal sekalipun/kontrak;
		i. Miliki 2 stel pakaian yang pantas.

	i. Memiliki pakaian.	
2	SAKINAH II	SAKINAH II
	a. Memenuhi kriteria Sakinah I;	a. Menurunnya angka perceraian dalam keluarga;
	b. Hubungan anggota keluarga harmonis;	b. Meningkatkan penghasilan keluarga melebihi keperluan pokok
	c. Keluarga menamatkan sekolah 9 tahun	c. Memiliki ijazah SLTP;
	d. Mampu berinfaq;	d. Banyaknya keluarga yang memiliki rumah sendiri meskipun sederhana;
	e. Memiliki tempat tinggal sederhana;	e. Banyaknya keluarga yang ikut kegiatan sosial kemasyarakatan dan sosial keagamaan;
	f. Mempunyai tanggung jawab kemasyarakatan;	f. Dapat memenuhi empat sehat lima sempurna.
	g. Memenuhi kebutuhan gizi keluarga;	
3	SAKINAH III	SAKINAH III
	a. Memenuhi kriteria Sakinah II;	a. Meningkatkan kegiatan dan gairah keagamaan di masjid-masjid maupun dalam keluarga;
	b. Membiasakan sholat jama'ah;	b. Keluarga aktif menjadi pengurus kegiatan keagamaan dan sosial kemasyarakatan;
	c. Pengurus pengajian/organisasi;	
	d. Memiliki tempat tinggal layak;	
	e. Memahami pentingnya	

	kesehatan keluarga; f. Harmois; g. Gemar memberikan shodaqoh; h. Melaksanakan qurban; i. Keluarga mampu memenuhi tugas dan kewajibannya masing-masing; j. Pendidikan minimal SMA.	c. Meningkatnya kesehatan masyarakat; d. Keluarga utuh, tidak cerai; e. Memiliki ijasah SLTA; f. Meningkatnya pengeluaran shodaqoh; g. Meningkatnya pengeluaran qurban
--	--	--

	masyarakat; g. Keluarga dan anggotanya minimal sarjana dari Perguruan Tinggi; h. Keluarga yang menjunjung tinggi nilai-nilai akhlaqul karimah; i. Keluarga yang di dalamnya tumbuh cinta dan kasih sayang.	f. Banyaknya anggota keluarga yang memiliki ijasah sarjana; g. Masyarakat yang berakhlaqul karimah.
--	---	--

4	SAKINAH IV	SAKINAH IV
---	------------	------------

	a. Memenuhi kriteria Sakinah III; b. Keluarga tersebut dapat menunaikan ibadah haji; c. Salah satu keluarga menja Pimpinan organisasi islam; d. Mampu melaksanakan wakaf; e. Keluarga mampu mengamalkan pengetahuan agama kepada masyarakat; f. Keluarga menjadi	a. Banyaknya anggota keluarga yang telah melaksanakan haji; b. Makin meningkatnya jumlah tokoh agama dan tokoh organisasi dalam keluarga c. Makin meningkatnya jumlah waqof; d. Makin meningkatnya kemampuan masyarakat memahami ajaran agama; e. Keluarga mampu mengembangkan
--	---	--

- c. Memberikan Pendidikan pra nikah
- Para pemuda dan pemudi yang belum melangsungkan pernikahan perlu kiranya untuk mendapat pengetahuan tentang pernikahan sejak mereka masih duduk di bangku sekolah SLTP atau SLTA. Kegiatan ini dilaksanakan sebagai bentuk kerjasama dengan pihak-pihak terkait, yaitu Dinas Pendidikan dan pimpinan sekolah yang bersangkutan guna memberikan penyuluhan pernikahan yang ditujukan pada para siswa khususnya mereka yang sudah duduk di bangku kelas tiga. Kegiatan ini biasanya dilakukan pada awal tahun ajaran atau pada kegiatan-kegiatan

lain seperti kegiatan pesantren kilat pada bulan ramadhan.

d. Memberikan Pembinaan pasca nikah:

Pembinaan pasca nikah ini ditujukan pada keluarga yang berusia di bawah lima tahun. Karena pernikahan dibawah usia lima tahun masih rentan sekali mendapat cobaan-cobaan dalam kehidupan rumah tangganya sehingga dirasa masih perlu mendapat pembinaan.<sup>8</sup>

## BAB IV

### ANALISIS DAMPAK METAMORPHOSIS BP4 TERHADAP KASUS PERKAWINAN DAN PERCERAIAN DI KOTA SERANG

#### A. Analisis Masalah Perkawinan dan Perceraian di Kota Serang

##### 1. Masalah Perkawinan di Kota Serang

Kota Serang pada tahun 2014 berpenduduk 631101 592.893 jiwa, dengan rincian status kependudukan (a) Belum menikah 302.915 jiwa; (b) Menikah 287.479 jiwa; dan (c) Cerai 2.499 jiwa. Hal ini seperti tergambar dalam tabel berikut ini:

TABEL 4.1

#### LAPORAN PENDUDUK KOTA SERANG SEMESTER I TAHUN 2014 BERDASARKAN STATUS PERKAWINAN

STATUS	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
BELUM KAWIN	170.607	132.308	302.915
KAWIN	142.716	144.763	287.479
CERAI HIDUP	643	1.856	2.499
CERAI MATI	14.207	24.001	38.208



Pada dasarnya pertumbuhan jumlah penduduk Kota Serang menunjukkan pola linear dan cenderung tinggi, yang dideskripsikan dalam bentuk persamaan matematis sebagai berikut:

$$P_{t+q} = P_t(1+r)^q$$

dimana,

$P_{t+q}$  = Jumlah penduduk pada tahun  $(t+q)$

$P_t$  = Jumlah penduduk pada tahun  $t$

$r$  = Rata-rata pertambahan jumlah penduduk tiap tahun

$q$  = selisih antara tahun proyeksi dan tahun dasar

Berdasarkan proyeksi pertumbuhan jumlah penduduk Kota Serang, rata-rata pertumbuhan mencapai 1,05 % pertahun. Di antara faktornya selain migrasi dan urbanisasi ialah jumlah perkawinan yang terjadi di Kota Serang yang juga menunjukkan pola linier. Pada tahun 2012 tercatat 1750 pasangan melangsungkan perkawinan. Pada Tahun 2013 terdapat 1.6490 pasang nikah dan pada tahun 2014 terdapat 1847 pasang pengantin.

Ada fakta menarik bahwa dari angka pernikahan di Kota Serang itu. Kantor Urusan Agama (KUA)

mencatat angka pernikahan dini masih cukup tinggi, meskipun batas umur perkawinan telah ditetapkan dalam pasal 7 ayat (1) UU No. 1 Tahun 74, yaitu perkawinan hanya diijinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun. Namun dalam prakteknya masih banyak dijumpai perkawinan pada usia muda atau di bawah umur, yang antara lain dikarenakan faktor pergaulan bebas. Padahal perkawinan yang sukses pasti membutuhkan kedewasaan tanggung jawab secara fisik maupun mental, untuk bisa mewujudkan harapan yang ideal dalam kehidupan berumah tangga.

Menurut Kepala KUA Kecamatan Serang Kota, bahwa tercatat pernikahan dini yang paling tinggi di Kecamatan Serang, untuk yang kedua tertinggi di Kecamatan Kasemen, sedangkan pasangan muda mudi belum cukup umur yang pernikahannya karena di gerebek warga kebanyakan di kecamatan Kasemen.<sup>1</sup>

Hal ini juga diakui Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Provinsi

<sup>1</sup> Wawancara dengan Komar di KUA Kecamatan

Banten yang menilai usia kawin pertama (UKP) di Kota Serang terlalu muda yakni dibawah 20 tahun. Kota Serang terjaring di dalam lima kabupaten/kota di Provinsi Banten yang UKP-nya terlalu muda, di samping Kabupaten Serang, Kabupaten Lebak, Kabupaten Pandeglang, dan Kabupaten Tangerang. Hal tersebut dikarenakan rendahnya persiapan kehidupan berkeluarga dan pemahaman kesehatan reproduksi.

Kepala Perwakilan BKKBN Provinsi Banten Paulina Johana mengutarakan, "Masih banyak tantangan ke depan, utamanya untuk penggarapan remaja, karena Provinsi Banten ini LPP-nya (laju pertumbuhan penduduk-red) tinggi, terutama dari kelompok umur yang masih muda. Di Banten kami lihat usia kawin pertama untuk kelompok-kelompok muda itu, masih dibawah 20 tahun. Nah, ini tentu jadi tantangan kami untuk menyiapkan kehidupan berkeluarga ke depan."<sup>2</sup>

Penyebab dari tingginya angka pernikahan dini di Kota Serang, hingga mencapai 20 %, diantaranya ialah, pergaulan bebas, kurangnya angka partisipasi

sekolah, dan rendahnya angka tingkatan sekolah baik lulusan SD ataupun SMP. Di samping itu maraknya pernikahan dini di Kota Serang juga dipengaruhi adat masyarakat Banten pada umumnya. Mereka biasanya lebih menganggap praktik pernikahan dini ini sebagai solusi agar tidak terjadi kemaksiatan atau biar tidak membebani keluarga.

Ada juga masyarakat perkampungan di Kota Serang, dengan tingkat pendidikan kurang yang malu untuk menikah pada umur 20 tahun ke atas. Ada anggapan atau mitos bahwa perempuan yang berumur 20 tahun keatas belum menikah berarti "Perawan Tua". Persoalan mendasar dari seorang anak perempuan yaitu ketika dia memasuki usia dewasa, banyak orang tua menginginkan anaknya untuk tidak menjadi perawan tua. Menjadi perawan tua bagi kebanyakan masyarakat dianggap sebagai bentuk kekurangan yang terjadi pada diri perempuan. Untuk itu, dalam bayangan ketakutan yang tidak beralasan banyak orang tua yang menikahkan anaknya pada usia muda.

<sup>2</sup> Wawancara dengan Kepala Perwakilan BKKBN Banten Paulina Johana di Pendopo Gubernur

## 2. Masalah Perceraian di Kota Serang

Data tentang perceraian di Serang yang menjadi sumber primer penelitian ini berasal dari Pengadilan Agama Serang yang hingga tahun 2015 masih memiliki kompetensi relative, meliputi Kota Serang dan Kabupaten Serang. Data tersebut memuat laporan tentang perkara yang diterima dan diputus Pengadilan Agama Serang. Penelitian ini kemudian memilah dan mengambil sebagian sesuai dengan kebutuhan, yaitu data yang berasal dari tahun 2012 hingga 2015 saja.<sup>3</sup>

Secara umum angka perceraian di Pengadilan Serang mengalami peningkatan secara fluktuatif dari tahun ke tahun. Pada tahun 2012 (701 kasus), Tahun 2013 (1172 kasus), Tahun 2014 (696 kasus), dan Tahun 2015 (308 kasus). Berdasarkan sumber asalnya, data tentang perceraian yang telah diputuskan tersebut dilihat dari perspektif faktor penyebab perceraian. Oleh Pengadilan Agama kemudian faktor penyebab perceraian itu diklasifikasi ke dalam beberapa kelompok, yaitu :

- a. Moral, terdiri dari : poligami tidak sehat, krisis akhlak, dan cemburu;
- b. Meninggalkan kewajiban, terdiri dari : kawin paksa, ekonomi, tidak ada tanggungjawab;
- c. Kawin di bawah umur;
- d. Menyakiti jasmani, terdiri dari : kekejaman jasmani dan kekejaman mental;
- e. Dihukum;
- f. Cacat biologis;
- g. Terus menerus berselisih, meliputi : politis, gangguan pihak ketiga, dan tidak ada keharmonisan;
- h. Lain-lain.

<sup>3</sup> "Laporan tentang Perkara yang Diterima dan diputus Pengadilan Agama Serang". [www.pa-serang.go.id](http://www.pa-serang.go.id).

**TABEL 4.2.**  
**FAKTOR PERCERAIAN DI SERANG**  
**TAHUN 2011 - 2015**

KASUS	TAHUN					JUMLAH TOTAL	
	2011	2012	2013	2014	2015		
Moral	Poligami tidak sehat	0	2	13	3	5	23
	Krisis akhlak	0	16	40	22	22	100
	Cemburu	0	0	2	11	1	14
Peninggalan Kawajiban	Kawin paksa	0	3	5	12	1	21
	Ekonomi	0	18	37	128	40	223
	Tidak ada tanggung jawab	1	190	178	233	107	709
Kawin di bawah umur		0	0	0	0	0	0
		0	26	35	102	22	185
Kekejaman jasmani		0	1	4	1	1	7
		0	1	1	6	1	9
Kekejaman mental		0	2	10	13	2	27
		0	1	0	0	0	1
Dihukum		0	90	151	294	57	592
		1	243	280	334	190	1048
Lain-lain		4	701	1172	696	308	2881

Besaran angka perceraian di Pengadilan Agama Serang turut menyumbang predikat Provinsi Banten sebagai 10 besar provinsi dengan kasus cerai tinggi yang meningkat dari tahun ketahun. Menurut data di pengadilan Tinggi Agama (PTA) Banten selama 2014 tercatat sebanyak 11.469 perkara perceraian. Data ini meningkat disbanding 2013 yang hanya sebanyak 10 ribuan perkara.

Dari data ini, gugat cerai atau sang istri yang menggugat cerai suami mendominasi. Karena, dari jumlah perceraian pada tahun 2014 sebanyak 11.469 gugat cerai mencapai sebanyak 9.168 atau sekitar 80 persen dari jumlah perkara. Menurut Wakil Panitera Pengadilan Tinggi Agama Banten tidak diketahui apa penyebab tingginya kasus perceraian di Banten, akan tetapi dari tahun ke tahun kasus Istri gugat cerai suami semakin mendominasi.<sup>4</sup>

Secara rinci, perkara perceraian di pengadilan agama Tigraksa berjumlah 4.309 perkara, kemudian pengadilan agama Tangerang 2547 perkara, pengadilan agama Serang sebanyak 1785 perkara, Cilegon 1317 perkara, Pengadilan Agama pandeglang

<sup>4</sup> Wawancara dengan Rifki, Wakil Penitera PTA

751 perkara dan di Rangkasbitung jumlah perkara yang masuk 760. Sementara gugat cerai dari sang istri secara rinci di Cilegon 771, Serang 1.436, Pandeglang 598, Tangerang 2300, Rangkasbitung 621 dan yang terbanyak pengadilan Agama Tigaraksa dengan 3442 gugatan. Sisanya berarti merupakan cerai talak, atau cerai atas pemohon sang suami.

Lebih lanjut, perceraian dari kalangan Pegawai negeri Sipil (PNS) pun ikut menyumbang angka perceraian, dengan adanya kondisi dimana pengaruh gaya hidup dan perbedaan pendapatan sehingga banyaknya percekocokan antar suami istri berbeda pekerjaan.

Masalah perceraian tidak hanya menjadi persoalan bagi Pengadilan Agama Serang ataupun Pengadilan Tinggi Agama Banten, tetapi juga bagi lembaga perkawinan seperti KUA dan BP4. Terlebih lagi semenjak PA memisahkan diri dari Departemen Agama dan bergabung dengan Mahkamah Agung telah terjadi ketidaksinkronan antara Lembaga Perkawinan dan Perceraian di Kota Serang.

Hal ini seperti dijelaskan Baidhowi<sup>5</sup> bahwa perceraian di Kota Serang terkesan tidak terkontrol. Ia menuturkan beberapa waktu lalu datang seorang perempuan hamil ke KUA yang menanyakan pemberitahuan cerai talak suaminya terhadap dirinya yang biasanya dikirim Pengadilan Agama ke KUA. Singkat cerita, perempuan yang menjadi TKI ke Timur Tengah selama tiga tahun ini telah ditalak suaminya tanpa sepengetahuan dirinya. Satu tahun bekerja di Timur Tengah Sang suami mengajukan talak dan dikabulkan PA.

Selama tiga tahun ia bekerja, hasil jerih payahnya selalu dikirim suaminya untuk dijadikan modal jika ia pulang. Setelah kontraknya habis, perempuan tersebut pulang ke Indonesia dengan berjuta harapan. Setiba di tanah air, dia tetap belum tahu bahwa dirinya telah ditalak suaminya, sambutan dan sikap mantan suaminya tetap sebagaimana selayaknya suami. Uang hasil jerih payahnya yang sebenarnya dihabiskan "suaminya" dengan kelecikan dan tipu daya tidak diketahui oleh perempuan tersebut. Kedua pasangan yang secara hukum sudah

<sup>5</sup> Wawancara dengan Drs. H. Baedowi, Kepala KUA Kecamatan Kasemen, wawancara di kantor, Senin, 2



bukan pasangannya itu pun berkumpul selayaknya suami-istri.

Satu bulan kemudian, "sang suami" pamit ke Malaysia untuk bekerja dan diizinkan oleh perempuan tersebut. Dua bulan kemudian, perempuan tersebut menghubungi "suaminya" di Malaysia untuk mengabarkan "kabar gembira" karena dia hamil. Kabar yang mustinya dirayakan pasangan suami-istri tersebut justru awal dari penderitaan si perempuan. "Sang suami" bukan menyambut gembira, justru memberi kabar bahwa sebenarnya dia bukan lagi suaminya, sebab sudah dua tahun lalu telah menjatuhkan talak di PA. Bagaimana ini bisa terjadi? Mudah-mudahan melakukan rekayasa dan tidak adanya kontrol yang ketat terjadinya perceraian yang selama ini terjadi adalah jawabannya.

Kejadian tersebut akan bisa diminimalisir jika ada peran BP4 di desa dan kecamatan dilibatkan, khususnya seperti BP4 di tahun sebelum 1974. Sejumlah manipulasi yang digunakan untuk perceraian demi kepentingan salah satu pasangan, seperti, manipulasi saksi, materi yang digunakan untuk alasan bercerai, dsb, dapat diminimalisir.

## B. Analisis Peran BP4 Kota Serang: Dari Penasehatan sampai Mediasi

Deskripsi tentang BP4 Kota Serang yang telah dipaparkan dalam Bab III semestinya menjadi idealitas sebuah lembaga BP4 di mana pun. Dalam pengertian bahwa konsekuensi logis dari eksistensi BP4 ialah lembaga itu harus berfungsi melakukan penguatan nilai-nilai keharmonisan dalam keluarga, atau pencegahan terhadap kemungkinan runtuhnya ikatan rumah tangga yang disebabkan konflik-konflik suami istri. Hal ini dikarenakan terdapat kelebihan yang dimiliki BP4.

Beberapa kelebihanannya antara lain: *Pertama*, struktur yang mengakar sampai ke desa membuat BP4 sangat dekat dengan masyarakat. *Kedua*, pelibatan tokoh-tokoh lokal dalam kepengurusannya yang *nota bene* mempunyai pengetahuan yang baik situasi kondisi maupun kultur masyarakat setempat. *Kedua* kelebihan ini sulit untuk ditandingi bahkan oleh LSM atau lembaga-lembaga lainnya. Dengan dua modal tersebut BP4 mempunyai potensi untuk memberdayakan keluarga secara massif.

Namun demikian, penelitian ini juga memberikan gambaran konkrit tentang bagaimana

kelemahan-kelemahan yang terjadi selama ini pada BP4 Kota Serang. Kelemahan dan kekurangan antara lain: *pertama*, kelembagaan BP4 yang lemah. Tidak hanya sistem organnya yang belum tertata dengan kuat juga tidak jelasnya pada pendanaan operasional BP4. *Kedua*, visi dan misinya belum dipahami oleh seluruh elemen. Ada kemungkinan hal ini disebabkan lemahnya visi, misi ataupun worldview BP4. *Ketiga*, struktur kepengurusan yang diisi oleh para pejabat terkadang tidak mempertimbangkan prinsip profesionalisme. Dampak lain, dibawah, BP4 dijalankan sebagai "sampingan", sebab tidak menjadi tupoksi (tugas pokok dan fungsi) dari pejabat itu sendiri. Kesadaran "birokratis" yang mendominasi watak pejabat bukannya kesadaran "transformative" menjadikan BP4 hanya dimaknai sebagai beban yang tidak perlu bagi para pejabat. *Keempat*, watak eksklusif BP4 yang menfokuskan diri pada umat Islam. Terkesan ada beban ganda dalam diri BP4 yakni misi "dakwah" dan misi "negara" dan tidak jarang terdapat ketegangan-ketegangan yang sulit didamaikan.

Kekurangan dan kelemahan BP4 itu tidak terlepas dari sudut pandang kronologis, semenjak

peristiwa lepasnya BP4 dari Kementerian Agama sebagai induknya selama ini dan perubahan bentuk BP4 sebagai lembaga yang mandiri dan independen. Berkaca kembali pada sejarah, momentum berakhirnya hubungan struktural BP4 dengan Kementerian Agama dimulai sejak Munas BP4 XIV tahun 2009. Di saat yang bersamaan, di Kemenag diadakan Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Departemen Agama yang salah satu agenda utamanya adalah penataan lembaga-lembaga keagamaan yang berada di bawah naungan Departemen Agama (Depag) namun bukan merupakan bagian dari organisasi instansi vertikal.

Dalam Rakernas tersebut, muncul pandangan bahwa perlunya BP4 diarahkan sebagai lembaga yang independen namun tetap berkoordinasi dengan Depag. Pandangan lain adalah perlunya penegasan terpisahnya fungsi pembinaan calon pengantin yang diintegrasikan ke dalam tugas dan fungsi KUA di satu sisi, dan di sisi yang lain fungsi pembinaan dan advokasi masalah perkawinan dan perceraian bagi masyarakat umum yang menjadi tugas BP4.

Pembinaan dan advokasi masalah perkawinan yang dimaksud sebagai tugas BP4 meliputi upaya

penasehatan, preventif, dan penyelesaian masalah keluarga serta mendorong terwujudnya keluarga sakinah. Dan masih dalam konteks ini, diwacanakan bahwa BP4 nantinya akan dijadikan satu-satunya lembaga mediasi bagi pasangan yang mengajukan cerai di pengadilan agama. Sidang Komisi VI pada Rakernas ini kemudian melahirkan rekomendasi terkait BP4 sebagai berikut :

- a. Bahwa BP4 masih dibutuhkan keberadaannya
- b. Diupayakan agar BP4 menjalin kerja sama dengan Pengadilan Agama (PA) agar hasil penasehatannya dapat dijadikan pertimbangan PA.
- c. Dalam rangka memperkuat kapasitas peran lembaga, BP4 menjadi lembaga independen dengan tetap dalam koordinasi Depag.
- d. BP4 perlu merekrut konsultan profesional.

Sejak saat itulah, reposisi terjadi di semua satuan kerja Kementerian Agama, terutama KUA, yang melepaskan BP4 dari ikatan kelembagaan dengan Kementerian Agama. Dari yang semula merupakan lembaga semi pemerintah menjadi lembaga independen yang mandiri dan berdiri di

luar struktur. Jika sebelumnya berlaku mekanisme jabatan Ketua BP4 *ex officio* yang dijabat oleh pejabat sesuai hierarki kewilayahan kerja, seperti Ketua BP4 Propinsi dijabat Kepala Bidang Urais Kanwil Kemenag, Ketua BP4 Kota/Kabupaten dijabat Kepala Seksi Urais Kemenag Kota/Kabupaten, dan Ketua BP4 Kecamatan dijabat Kepala KUA, maka setelah itu ditiadakan.

Pasca Munas BP4 tahun 2009, otomatis turut mengiringi berikutnya BP4 di tingkat bawahnya. Sementara itu, BP4 Kota Serang baru bergerak dua tahun kemudian, yakni pada tahun 2011 menyelenggarakan Musda I. Selain melahirkan kepengurusan BP4 dengan format baru, Musda tersebut juga menghasilkan sejumlah keputusan penting, antara lain sebagai berikut :

- a. Melakukan reposisi organisasi sesuai amanat Munas XIV tahun 2009 di Jakarta
- b. Melaksanakan konsolidasi organisasi BP4 Kota Serang pasca pembentukan kepengurusan
- c. Melakukan langkah pendirian BP4 Kecamatan sebagai mitra kerja KUA di tingkat Kecamatan serta melakukan pemberdayaan dan

peningkatan kapasitas organisasi BP4 Tingkat Kecamatan

d. Menyusun program kerja sesuai bidang-bidang yang telah dibentuk, yaitu bidang :

- 1) Pendidikan dan Pelatihan bagi Pengembangan SDM untuk Pembinaan Keluarga Sakinah
- 2) Konsultasi Hukum dan Penasehatan Perkawinan dan Keluarga
- 3) Advokasi dan Mediasi
- 4) Komunikasi dan Informasi
- 5) Pendidikan dan Kesejahteraan Usia Dini, Pemuda, Remaja dan Lansia

e. Memberikan sejumlah rekomendasi kepada pihak-pihak terkait, antara lain:

- 1) Kepada Pemerintah Kota Serang, agar mengalokasikan anggaran bantuan untuk kegiatan BP4.
- 2) Kepada Kementerian Agama Kota Serang, agar memberikan informasi yang cukup kepada pasangan calon pengantin tentang fungsi dan peran BP4.

- 3) Kepada Pengadilan Agama, agar membuka kerja sama terkait peran mediator bagi pasangan suami istri yang mengajukan perceraian kepada BP4.
- 4) Kepada masyarakat, agar senantiasa menjaga dan menanamkan pentingnya nilai-nilai keharmonisan dalam kehidupan rumah tangga berdasarkan ajaran syariat Islam.

Namun, sejalan dengan berlalunya waktu, proses-proses tersebut tampaknya harus menguap begitu saja. Yang tampak justru sebaliknya, gaung BP4 kian meredup. Peran-peran yang dijalankan BP4 kalah pamor dengan WCC dan LSM-LSM perempuan yang bermunculan di medio 90-an. BP4 tidak hanya stagnan lebih dari itu mengalami degradasi fungsi dan perannya. Upaya-upaya untuk mengoptimalkan peran BP4 hanya berjalan di tempat, semangat dan kegigihan komponen-komponen yang terlibat di dalamnya hanya bertahan sesaat di awal-awalnya saja.

Keputusan-keputusan yang dihasilkan Musda I BP4 Kota Serang tidak semuanya dapat direalisasikan. Terkait pendirian BP4 - BP4 di tingkat Kecamatan saja hingga akhir periode

kepengurusan masih menyisakan dua kecamatan yang belum dibentuk, yaitu Kecamatan Taktakan dan Kecamatan Walantaka. Sedangkan satu kecamatan belum dilantik dan diangkat oleh SK Camat (Kecamatan Serang).

Berdasarkan penelusuran dari penelitian ini, faktor utama penyebabnya adalah masalah dana. Rupanya persoalan klasik ini belum dapat dipecahkan oleh pengurus BP4, terkesan belum bisa beradaptasi dengan situasi baru. Hal ini diakui sendiri oleh pihak-pihak terkait yang berhasil dijumpai. Misalnya, seperti pengakuan Adung Abdul Mukti, Ketua BP4 Kota Serang. Menurutnya, BP4 sekarang sudah sangat berbeda jauh dengan BP4 sebelumnya :

"Kalau dulu kan BP4 itu semi pemerintah. Dalam segala macam, (operasionalnya, red.) melalui biaya N. Sekarang ini apa semacam LSM. Jadi sudah lepas dari kementerian agama. Termasuk sekretariat segala macam. Segala fasilitas, termasuk di dalamnya pendanaan, finansial, ditanggung dan disediakan oleh pemerintah, dalam hal ini melalui biaya n (nikah)."<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Wawancara dengan Drs. H. Adung Abdul Mukti, Ketua BP4 Kota Serang, di kediamannya, Rabu, 4 November

Pendanaan menjadi faktor utama penggerak roda organisasi, sehingga tanpanya BP4 tidak bisa berbuat banyak menunjukkan eksistensinya kepada masyarakat. Aspek lain yang membedakan keduanya adalah pada sinkronisasi BP4 dengan Pengadilan Agama. Di era BP4 lama, hubungan antara BP4 dengan Pengadilan Agama bersifat komplementer atau saling melengkapi. Hal tersebut dimaklumi mengingat ketika itu Pengadilan Agama masih berada di bawah naungan Departemen Agama melalui Direktorat Pembinaan Peradilan Agama. Kondisi satu atap memudahkan keduanya dalam berkoordinasi menyusun sistem kerja. Seperti kasus-kasus perceraian yang ditangani oleh pengadilan agama, maka sebelum disidangkan harus mendapatkan rekomendasi BP4 sebagai mediator yang menangani perdamaian (mediasi) antara kedua belah pihak yang berperkar. Hingga tiba pemberlakuan UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengalihkan wewenang Pengadilan Agama dari Depag yang nota bene merupakan kekuasaan eksekutif ke Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif.



Sejak saat itulah hubungan BP4 dengan PA tidak lagi terikat secara mutlak, apalagi jika melihat peran mediator telah diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 tahun 2008 yang tidak lagi memberikan tempat yang proporsional bagi peran BP4 dalam menyelesaikan kasus-kasus perceraian. Kesenjangan inilah yang secara tidak langsung telah 'melumpuhkan' BP4 mandiri secara sistematis.

"Sehingga relatif BP4 sekarang ini eksistensinya tidak sepopuler dulu waktu masih berada di bawah Depag. Banyak yang tidak mengenal itu BP4, sehingga upaya-upaya kami supaya BP4 ini eksis itu satu-satunya yang masih berjalan adalah penataran pra nikah di KUA-KUA. Itu satu-satunya yang masih eksis, kalau sudah masuk peradilan, para pihak itu nampaknya sudah tidak mengenal lagi BP4."<sup>7</sup>

Selain itu realisasi program-program kerja BP4 juga tidak berjalan maksimal. Dari hasil Musda BP4 Kota Serang, sejumlah target program kegiatan banyak yang meleset. Hal ini diakui sendiri oleh Adung, dari sekian program yang disusun dalam Musda BP4, lebih banyak yang tidak terealisasi dibandingkan dengan yang terlaksana dengan baik. Lagi-lagi faktornya adalah pendanaan sebab setelah diatur sistem keuangan Negara, terutama terbitnya

UU No. 13 tahun 2003, maka lembaga-lembaga semi resmi seperti BP4, P2A dan BKM otomatis tidak memperoleh biaya operasional. Ketiadaan biaya operasional ini semakin memperpuruk kondisi BP4 saat ini, dan tidak berlebihan jika ada yang mengatakan *wujuduhu ka adamih* (keberadaanya tidaklah berbeda dengan ketiadaanya).

Selama satu periode BP4 ini saja, baru sekali BP4 mengadakan kegiatan

"Baru satu kali kami mengadakan pelatihan kerumahtanggaan bagi siswa SLTA. Maksudnya supaya digunakan sebagai persiapan menuju pernikahan. Dilaksanakan tahun 2013, baru satu kali itu saja, setelah itu tidak ada lagi. Kebetulan ada dana bantuan (hibah) dari Kemenag. Setelah itu, alhamdulillah (tidak ada). Dikira tahun berikutnya ada, ternyata tahun berikutnya sampai sekarang (tidak ada lagi)."<sup>8</sup>

Sementara itu peran penasehatan bagi pasangan calon pengantin yang terjadi di KUA-KUA, tampaknya berbeda dari arah yang semestinya. Peran yang seharusnya dijalankan oleh BP4, pada kenyataannya justru diambil alih oleh KUA. Penelitian ini menemukan bukti bahwa semua kecamatan yang sudah terbentuk kepengurusan BP4

Kecamatan, kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan penasehatan perkawinan ditangani langsung oleh KUA.

Seperti yang terjadi di Kecamatan Cipocokjaya, Serang, Kasemen, dan Curug. Kegiatan Kursus Calon Pengantin (Suscatin) dilaksanakan secara rutin oleh KUA. Di KUA Kecamatan Cipocokjaya dan Serang, kegiatan dilaksanakan secara rutin setiap hari Selasa. Baik bersifat individual, maupun dilaksanakan secara berkelompok. "Ya, seberapa pun yang mendaftar dan hadir pada kegiatan di hari Selasa itu, kita adakan suscatin. Mau banyak, mau sedikit. Kecuali tidak ada satu pun yang datang, nah itu baru kita tiadakan kegiatannya," ungkap Komar, Kepala KUA Kecamatan Cipocokjaya.<sup>9</sup>

Sementara di KUA Kecamatan Curug, pelaksanaan suscatin dilakukan secara insidental, disesuaikan dengan kesiapan para pasangan. Namun demikian, menurut Roby Syahri, Kepala KUA Kecamatan Curug, suscatin di KUA Kecamatan Curug dijadikan persyaratan pengambilan buku nikah. "Jadi waktunya bisa kapan saja, mau sebelum akad nikah

<sup>9</sup> Wawancara dengan Drs. Komar, M.Si., Kepala KUA Kecamatan Cipocokjaya, wawancara di kantor, Senin, 9

atau sesudah akad nikah. Yang jelas, penyerahannya harus sudah mengikuti suscatin."<sup>10</sup>

Untuk KUA Kecamatan Kasemen, pelaksanaannya sama seperti di KUA Kecamatan Curug, hanya berdasarkan pengakuan Baedowi, Kepala KUA Kecamatan Kasemen, kegiatan tersebut kurang tepat jika disebut suscatin, "Lebih tepat disebut pembinaan saja. Sebab kegiatannya ya cuma datang lalu dikasih pengarahan singkat sekitar satu jam. Ya begitu saja, sangat sederhana."<sup>11</sup>

Yang cukup menarik, di KUA lain yang belum memiliki kepengurusan BP4 Kecamatan, seperti KUA Kecamatan Walantaka dan Taktakan, kegiatan suscatin tetap diselenggarakan dengan format dan kondisi yang tidak jauh berbeda dengan KUA-KUA lainnya. Mengapa kondisi ini bisa terjadi? Menurut pengakuan sejumlah kepala KUA, penyebabnya tidak lain karena nilai penting dari kegiatan suscatin itu sendiri.

<sup>10</sup> Wawancara dengan H. Roby Syahri, S.Ag., M.Sy., Kepala KUA Kecamatan Curug, wawancara di kantor, Kamis, 12 November 2015.

<sup>11</sup> Wawancara dengan Drs. H. Baedowi, Kepala KUA Kecamatan Kasemen, wawancara di kantor, Senin, 2

Seuruhnya sepakat, bahwa suscatin sangat dibutuhkan, ia harus selalu ada dan diadakan dalam kondisi apapun. Karena manfaatnya dapat dirasakan sendiri oleh para pasangan yang akan menikah. Di samping itu, alasan sejarah menjadi pertimbangan sebagaimana yang dinyatakan sendiri oleh Komar, yang dikutip secara lengkap berikut ini :

"Ya, karena mereka tahunya ada di KUA. Tapi tadi itu, karena program yang ada di KUA yang berkaitan dengan BP4 itu sudah lama, sejak berdirinya KUA, kita tidak bisa meninggalkan itu. Tetap saja, sebagai induknya yang membidani, kita merasa punya tanggungjawab moral sehingga beberapa program yang sudah ada kita jalankan saja,"<sup>12</sup>

Berdasarkan peraturan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama RI nomor DJ.II/491 Tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin, suscatin dilaksanakan dengan waktu sekurang-kurangnya 24 jam pelajaran. Materi yang diberikan antara lain :

- a. Tata cara dan prosedur perkawinan (2 jam)
- b. Pengetahuan agama (5 jam)

- c. Peraturan perundang di bidang perkawinan dan keluarga (4 jam)
- d. Hak dan kewajiban suami istri (5 jam)
- e. Kesehatan (reproduksi sehat) (3 jam)
- f. Manajemen keluarga (3 jam)
- g. Psikologi perkawinan dan keluarga (2 jam)

Kursus ini dilakukan dengan metode ceramah, dialog, simulasi, dan studi kasus. Narasumbernya dapat berasal dari konsultan perkawinan dan keluarga sesuai keahlian yang dimiliki berdasarkan materi suscatin di atas.

Hal tersebut merupakan kondisi ideal dari pelaksanaan suscatin yang semestinya menjadi standar model pelaksanaan di lapangan. Namun kenyataannya, tidak seperti yang diharapkan. Rata-rata materi yang diberikan terkait nasehat-nasehat moral, hukum perkawinan menurut Islam (fiqh munakahat), dan peraturan perundangan tentang perkawinan. Ada pula yang memanfaatkan suscatin untuk memeriksa data kelengkapan pernikahan. Penyebabnya tidak lain, lagi-lagi, adalah faktor dana.

Kendati demikian, antusiasme masyarakat

dikatakan positif. Tingkat kehadirannya masih cukup besar, meskipun banyak kekurangan di sana sini. Di KUA Kecamatan Cipocokjaya, data yang ada menunjukkan pada tahun 2015 terdapat total 326 pasangan peserta suscatin. Di KUA Kecamatan Curug, peserta suscatin mencapai 498 pasangan (data hingga November 2015).

Bahkan KUA Kecamatan Serang mencatat ada 1657 pasangan peserta suscatin selama tahun 2015, sedangkan KUA Kecamatan Kasemen dan KUA Kecamatan Walantaka karena tidak memiliki catatan yang rapi, memperkirakan sekitar 500 pasangan yang mengikuti suscatin. Terakhir, KUA Kecamatan Taktakan mencatat peserta suscatin tahun 2015 berjumlah 241 pasangan.

Program BP4 berikutnya yang ditangani KUA adalah penyelesaian konflik keluarga. Secara umum, problem yang ditangani terkait percekocokan suami istri, hak dan kewajiban suami tidak berjalan, hingga bantuan konsultasi hukum atas masalah-masalah khusus pernikahan, seperti poligami liar, nikah beda agama, dan lain-lain. KUA Kecamatan Cipocokjaya pada tahun 2015 menangani 12 kasus, KUA Kecamatan Serang pada tahun 2015 menangani 21

kasus. Mereka juga memiliki data tahun sebelumnya, yaitu tahun 2012 (10 kasus), 2013 (13 kasus), dan 2014 (4 kasus). Sedangkan KUA Kecamatan Curug lebih sedikit lagi, pada tahun 2015 hanya menangani 5 kasus.

Berdasarkan data yang berhasil dihimpun, tercatat ada beberapa kasus yang sering ditangani KUA terkait konflik rumah tangga. Mengingat masih dijumpainya faktor lemahnya manajemen data di KUA-KUA yang ada di Kota Serang ini, maka penelitian ini hanya dapat mengumpulkan data penyelesaian konflik di dua KUA, yaitu KUA Kecamatan Cipocokjaya dan KUA Kecamatan Serang. Di KUA Kecamatan Cipocokjaya, dari 12 kasus yang ditangani jenis permasalahannya antara lain sebagaimana dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

TABEL 4.3.

**PENANGANAN KONFLIK DI KUA KECAMATAN  
CIPOCOK JAYA TAHUN 2015**

NO	BULAN	JUMLAH KASUS	PERMASALAHAN
1.	April	1	Meninggalkan kewajiban (ekonomi)
2.	Mei	2	a) Meninggalkan kewajiban (ekonomi) b) Moral (krisis akhlak)
3.	Juni	2	Moral (krisis akhlak)

4.	Agustus	2	Moral (krisis akhlak)
5.	September	2	a) Moral (krisis akhlak) b) Terus menerus berselisih (gangguan pihak ketiga)
6.	November	2	a) Moral (poligami tidak sehat) b) Moral (krisis akhlak)

Sementara itu, KUA Kecamatan Serang sejak tahun 2012 hingga 2015 telah menangani total sebanyak 48 kasus, dengan perinciannya dapat dilihat pada tabel-tabel berikut ini :

**TABEL 4.4.**  
**PENANGANAN KONFLIK DI KUA KECAMATAN**  
**SERANG**

NO	TAHUN	JUMLAH KASUS	PERMASALAHAN
1.	2012	10	a) Terus menerus berselisih (gangguan pihak ketiga) b) Terus menerus berselisih (tidak ada keharmonisan)
2.	2013	13	a) Terus menerus berselisih (gangguan pihak ketiga) b) Meninggalkan kewajiban (ekonomi) c) Moral (krisis akhlak)
3.	2014	4	a) Moral (krisis akhlak)

			berselisih (tidak ada keharmonisan) c) Meninggalkan kewajiban (tidak ada tanggung jawab)
4.	2015	21	a) Moral (krisis akhlak) b) Terus menerus berselisih (tidak ada keharmonisan) c) Meninggalkan kewajiban (tidak ada tanggung jawab) d) Meninggalkan kewajiban (ekonomi)

Secara prosedural, semua permasalahan diupayakan secara sungguh-sungguh agar diselesaikan dengan damai. Apabila di antara kasus tersebut tidak dapat diselesaikan, maka akan diserahkan ke Pengadilan Agama. Dalam hal ini KUA hanya membantu mencarikan penyelesaiannya dan berusaha mendamaikannya.

Dari seluruh masalah yang ditangani di kedua KUA tersebut mayoritas kasus perselisihan rumah tangga dengan kadar yang sudah berada diambang perceraian, sehingga kasus-kasus tersebut sulit untuk didamaikan. Dari proses penasehatan yang dilakukan di KUA Kecamatan Cipocokjaya, tidak ada



satu pun kasus yang berakhir perdamaian. Semuanya berlanjut hingga ke Pengadilan Agama. Sedangkan yang terjadi di KUA Kecamatan Serang dari 48 kasus ada 5 kasus yang berhasil didamaikan.

Penanganan penasehatan atas konflik rumah tangga, sekali lagi, ditangani oleh KUA, baik penghulu, kepala KUA, hingga staf senior KUA. Tak jarang sering muncul ambiguitas, apakah mereka mewakili institusi KUA ataukah BP4? Sebab tidak sedikit mereka yang nota bene pegawai KUA juga merupakan pengurus BP4 Kecamatan tersebut. Sehingga meskipun eksistensi BP4 secara kelembagaan tidak ada, namun dalam praktiknya upaya yang mereka lakukan sebenarnya merepresentasikan peran-peran implisit BP4.

Di luar program kerja penasehatan BP4 di tingkat kecamatan tersebut, penasehatan masalah-masalah juga masuk dan ditangani melalui BP4 Kota Serang. Hanya saja intensitasnya jauh berbeda dengan yang terjadi di kecamatan. Dan sayangnya, penanganannya tidak melalui mekanisme prosedural organisasi yang rapi, tetapi murni faktor individu pengurus, dalam hal ini Ketua BP4 Kota Serang.

Oleh karena itu, jangan dibayangkan BP4 Kota Serang menerima konsultasi perkawinan dengan tahap-tahap layaknya konsultan profesional, karena yang terjadi justru konsultasi terjadi karena kedekatan informal dengan pengurus. Itu pun yang datang berkonsultasi adalah mereka yang masih mengenal BP4 sebagai badan yang pernah eksis di masa ketika BP4 masih menyatu dengan Kementerian Agama.

Menurut Adung, selama menjabat sebagai Ketua BP4 Kota Serang, ia sudah menangani langsung beberapa masalah-masalah perkawinan, "ya ada *sih* 1 - 2 yang berkonsultasi setiap tahunnya, pasti ada. Hanya tahun sekarang bisa dihitung. Hanya ada 1 yang ke rumah, kemudian ada 1 dari kepolisian minta rekomendasi. Kalau tidak salah hanya ada 2, mereka yang masih mengenal BP4."<sup>13</sup>

Konsekuensi logis dari keadaan tersebut adalah minimnya, bahkan bisa dibilang sama sekali tidak ada, data yang komprehensif dan akurat yang dikelola oleh BP4 Kota Serang tentang keadaan penyelesaian konflik rumah tangga di kota Serang.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Metamorphosis kelembagaan BP4 Kota Serang, dari mulanya sebagai badan semi resmi pemerintah kemudian berubah menjadi Ormas, berdampak terhadap pembinaan keluarga sakinah di kota Serang. Kelembagaan BP4 yang lemah dengan sistem organnya yang belum tertata dengan kuat serta tidak jelasnya pendanaan operasional BP4 mengakibatkan peran pembinaan keluarga sakinah di Kota Serang tidak berjalan efektif. Indikasinya adalah banyak terjadi kasus perkawinan usia dini, terutama di Kecamatan Kasemen dan Kecamatan Serang, serta angka perceraian terus meningkat secara fluktuatif pertahunnya yang lebih didominasi kasus gugat cerai. Pendirian BP4 - BP4 di tingkat Kecamatan saja, hingga akhir periode kepengurusan (2011-2016) masih belum tuntas. Dua kecamatan belum dibentuk pengurus BP4, yaitu Kecamatan Taktakan dan Kecamatan Walantaka. Sedangkan satu kecamatan belum dilantik dan diangkat oleh SK Camat (Kecamatan Serang).

2. Kewenangan lembaga BP4 Kota Serang, dari mulanya berwenang menyelesaikan perceraian dalam system *adjudikasi privat* (non-litigasi) kemudian terikat dalam system *adjudikasi public* (litigasi) juga berdampak terhadap penyelesaian konflik rumah tangga di kota Serang. Di era BP4 lama, hubungan antara BP4 dengan Pengadilan Agama (PA) bersifat komplementer atau saling melengkapi. Kasus-kasus perceraian yang ditangani PA sebelum disidangkan harus mendapatkan rekomendasi BP4 sebagai mediator yang menangani perdamaian (mediasi) antara kedua belah pihak yang berperkara. Namun sejak pemberlakuan UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang hanya memberikan kewenangan *adjudikasi public* (litigasi) kepada pengadilan resmi sejenis PA, maka hubungan BP4 dengan PA tidak lagi terikat secara mutlak. Apalagi jika melihat peran mediator telah diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 tahun 2008 yang tidak lagi memberikan tempat yang proporsional bagi peran BP4 dalam menyelesaikan kasus-kasus perceraian. Bahkan ada kesan tidak ada sinkronisasi antara lembaga perkawinan dengan perceraian, seperti pencatatan kasus perceraian di

PA yang tidak ditembuskan kepada KUA ataupun BP4 Kecamatan.

3. Program penasehatan, pembinaan, dan pelestarian perkawinan yang direncanakan BP4 Kota Serang setelah mengalami metamorphosis hampir semua tidak berjalan efektif. Program BP4 lebih banyak ditangani KUA Kecamatan, seperti Suscatin, sekalipun terjadualkan tetapi yang melakukan adalah KUA Kecamatan. Begitu pula penyelesaian konflik keluarga. Secara umum, problem yang ditangani terkait percekocokan suami istri, hak dan kewajiban suami tidak berjalan, hingga bantuan konsultasi hukum atas masalah-masalah khusus pernikahan, seperti poligami liar, nikah beda agama, dan lain-lain. KUA Kecamatan Cipocokjaya pada tahun 2015 menangani 12 kasus, KUA Kecamatan Serang pada tahun 2015 menangani 21 kasus. Mereka juga memiliki data tahun sebelumnya, yaitu tahun 2012 (10 kasus), 2013 (13 kasus), dan 2014 (4 kasus). Sedangkan KUA Kecamatan Curug lebih sedikit lagi, pada tahun 2015 hanya menangani 5 kasus. Semua dilakukan KUA Kecamatan, dan bukan BP4.

## B. Saran-saran

Secara umum baik di tingkat nasional, daerah maupun kecamatan BP-4 merupakan lembaga belum mempunyai kejelasan orientasi. Kejelasan orientasi salah satunya dapat dilihat ada tidaknya kesesuaian antara problem yang dihadapi dengan jawaban kelembagaan yang dirumuskan. Musababnya lembaga tersebut berjalan tanpa ideologi dan perspektif yang jelas, akhirnya program yang dijalankan tidak sebanding dengan keinginan dan persoalan yang terjadi di masyarakat. Eksistensi BP4 dalam pandangan penulis masih perlu dipertahankan, akan tetapi perlu perbaikan yang fundamental bahkan radikal.

Di samping itu, saat ini ada beberapa lembaga yang menjadikan keluarga sebagai sasaran kegiatan, sebut saja BKKBN, PKH (Lintas sektoral 3 kementerian: Kemensos, Kemendiknas dan Kemenkes), Keluarga Sakinah (Kemenag) semuanya terkesan sendiri-sendiri, padahal orientasi kegiatan dan programnya sama, yakni kesejahteraan keluarga. Program Keluarga Harapan (PKH) yang di bawah kebanyakan berkantor di Kantor Pos. PKH yang bertujuan meningkatkan HDI (Human Developmen Index) masyarakat Indonesia dengan meningkatkan taraf ekonomi, pendidikan dan kesehatan

masyarakat patut kita apresiasi dengan baik. PKH ini sama persis dengan Gerakan Keluarga Sakinah yang dipunyai Kementerian Agama, yang berbeda adalah gerakan keluarga sakinah tidak didukung dana yang sebesar PKH. Ada kesan terdapat "ego sektoral" dan kurang sinergis dalam melakukan program. Singkat kata, perlu ada penataan kelembagaan kembali institusi yang menangani keluarga, tidak hanya aspek ekonomi, pendidikan dan kesehatan akan tetapi kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai anggota keluarga untuk mewujudkan keluarga yang harmonis.

Pada titik inilah lembaga BP4 layak untuk dipertimbangkan mengisi ruang kosong tersebut. Dengan segala kelebihan yang dipunyai BP4, jika institusi ini dikuatkan kelembagaannya oleh UU, BP4 dapat berperan sebagai berikut :

1. Sosialisasi masalah keluarga sejahtera dengan memaparkan, hak dan kewajiban pasangan masing – masing serta anak. Tentu saja hal ini di barengi dengan melakukan edukasi masyarakat tentang masalah kekerasan perempuan dan anak sebagai kelompok rentan dalam rumah tangga.

2. Meningkatkan mutu perkawinan dengan

hususnya terhadap para remaja, termasuk didalamnya menyediakan informasi tentang kesehatan reproduksi remaja, bahaya pernikahan tanpa perencanaan dan persiapan yang matang serta informasi-informasi lainnya.

3. Menjadi lembaga resmi yang memediasi perceraian. Pengadilan Agama hanya memproses kasus perceraian jika mendapat rekomendasi dari lembaga ini;
4. Memperhatikan dan memelihara masalah yang menyangkut kesejahteraan rumah tangga. Dengan melihat indikator – indikatornya antara lain angka kematian ibu dan anak, pendidikan anak, peningkatan ekonomi keluarga, perkawinan , usia muda, angka perceraian, kehamilan yang tidak di kehendaki, kekerasan dalam pacaran, kekerasan rumah tangga;
5. Membantu keluarga atau korban (jika ada kekerasan) dalam menyelesaikan persoalan dengan menyediakan shelter, konsultasi hukum dll.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al-Dimasyqi al-Syafi'i, Imam Taqiyuddin Abu Bakar bin Muhammad al-Husaini *Kifayah al-Akhyar*, juz 2, Semarang: Toha Putra, LT.
- Al-Utsaimin, M. Saleh dan A. Aziz Muhammad Daud, *Pernikahan Islami Dasar Hukum Hidup Berumah Tangga*, Jakarta : Risalah Gusti, 1991
- Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan, "AD/ART BP4" dalam Hasil Munas BP4 ke XIV, Jakarta, 1-3 Juni 2009
- BP4, *Hasil Munas BP4 ke-XIV/2009*, Jakarta, 1-3 Juni 2009
- BPS Kota Serang, *Kota Serang dalam Angka (Serang Municipality in Figures) 2015*, Serang: BPS Kota Serang, 2015
- Departemen Agama RI, *Membina Keluarga Sakinah*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam RI, 2007
- Dewan Penyusun Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Islam*, Jakarta: PT. Vanhofe, 1993
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Reseach*, Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1998
- Ichtiyanto, *Analisis dan Evaluasi Hukum 20 Tahun Pelaksanaan Undang-undang Perkawinan*, Jakarta: Proyek Fusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1994/1995

- Lev, Danile S., *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, Penerj. Zaini Ahmad Noeh, Jakarta: PT. Intermasa, 1979
- Ma'luf, Louis, *Al-Munjid fi al-Lughah wa al-Adab wa al-'Ulum*, Beirut: A' Katalikiyyah, 1956
- Muhellis, "Pembinaan Perkawinan dan BP4" dalam *Materi Diklat Pembina Keluarga Sakinah*, Balai Diklat Keagamaan Surabaya, t.th.
- Musthofa, Azis *Untaian Mutiara Buat Keluarga*, Yogyakarta: Mitra Pustaka, 2001
- Nasar, M. Fuad, *H.S.M. Nasaruddin Latief: Biografi dan Pemikirannya*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996
- Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1976
- Pusat penyusunan dan pengembangan bahasa, *Kamus besar bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 1990
- Sutiyoso, Bambang, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Yogyakarta: Gama Media, 2008
- Widjaja, Ismail (ed.), *Panduan KB. Mandiri*, Jakarta: PT. Falwa Arika, 1987