

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perceraian yang terjadi di Indonesia terbilang tinggi pada saat ini. hal ini berdasarkan dari data laporan tahunan Ditjen Badilag Mahkamah Agung yang menunjukkan keadaan perkara perceraian tingkat pertama yang diputus yaitu ada sekitar 113.231 cerai talak dan 330.824 cerai gugat pada tahun 2020.¹ Adapun jika melihat data keadaan perkara perceraian tingkat pertama yang terjadi di Jawa barat ada 114.086 pada tahun 2020.²

Begitupun yang terjadi di Kabupaten Garut pada tahun 2017-2020. Berdasarkan data laporan tahunan Pengadilan Agama Kabupten Garut, yakni terdapatnya peningkatan kasus perceraian yang terjadi pada tahun 2017-2019. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil rekapitulasi jumlah perkara dan penyebab perceraian dari data Laporan Tahunan Pengadilan Agama Kabupaten Garut tahun 2017-2020:

Tabel 1.1 Rekapitulasi Laporan Tahunan Faktor Penyebab Perceraian Di Pengadilan Agama Kabupaten Garut Tahun 2017-2020

No	Keterangan	Tahun 2017	Tahun 2018	Tahun 2019	Tahun 2020
1	Poligami tidak sehat	-	5	6	3
2	Murtad	-	-	-	23
3	Krisis akhlak	-	-	-	-
4	Cemburu	-	-	-	-
5	Kawin paksa	-	2	2	1
6	Ekonomi	2.505	2114	2111	522
7	Tidak ada tanggung jawab	351	991	1010	338
8	Kawin dibawah umur	-	2	2	-
9	Kekejaman jasmani	-	-	-	20
10	Kekejaman mental	-	-	-	-

¹ Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2020*, Diakses dari <https://badilag.mahkamahagung.go.id/laptah/laptah/laptah>, pada tanggal 16 Oktober 2021

² Ibid.

11	Dihukum penjara	9	6	8	3
12	Cacat biologis	-		-	-
13	Politis	-		-	-
14	Gangguan pihak ketiga	-	93	410	-
15	Tidak ada Keharmonisan	375	489	2520	3.950
16	Lain-lain	-	-	-	10
Jumlah		3.240	3.700	6.061	4.870

Sumber: Data laporan tahunan Pengadilan Agama Kabupaten Garut.³

Menurut data Tabel 1.1 dapat diketahui jumlah kasus dan faktor penyebab perceraian yang terdapat di Kabupaten Garut. Data tersebut memperlihatkan terjadinya peningkatan pada tahun 2017-2019, namun pada tahun 2020 mengalami penurunan. Akan tetapi tingkat kasus perceraian terutama yang disebabkan oleh faktor penyebab tidak adanya keharmonisan, justru memperlihatkan prospek yang terus meningkat, dapat dilihat dari empat tahun kebelakang atau terhitung dari tahun 2016 sampai dengan 2020 terus menerus bertambah.

Berdasarkan data per-Kecamatan se-Kabupaten Garut pada tahun 2020, Kecamatan Garut Kota dan Kecamatan Karangpawitan yang menunjukkan tingkat angka perceraian paling tinggi. Lebih jelasnya diuraikan data sebagai berikut:

Tabel 2.1 Data Perceraian Per-Kecamatan Di Kabupaten Garut Tahun 2020

No	Kecamatan	CT	CG	Jumlah	No	Kecamatan	CT	CG	Jumlah
1	Cisewu	19	79	98	22	Sukaesmi	7	39	46
2	Caringin	4	14	28	23	Samarang	31	124	155
3	Pangatian	10	43	53	24	Pasirwangi	17	60	77
4	Talegong	9	37	46	25	Tarogong Kidul	36	167	203
5	Bungbulang	18	70	78	26	Tarogong Kaler	34	137	171
6	Mekarmukti	3	17	20	27	Garut Kota	84	312	396
7	Pamulihan	2	14	16	28	Karangpawitan	47	252	299
8	Pakenjeng	9	41	50	29	Wanaraja	29	114	173
9	Cikelet	15	83	98	30	Sucinaraja	4	30	34
10	Pameungpeuk	20	80	100	31	Sukawening	13	104	117
11	Cibalong	16	51	67	32	Karantengah	4	27	31
12	Cisompet	23	99	122	33	Banyuresmi	37	178	215

³ Dari, <http://www.pa-garut.go.id/layanan-publik/laporan/laporan-tahunan> Diakses Pada 31 Maret 2021.

13	Peundeuy	6	16	22	34	Leles	32	156	188
14	Singajaya	12	46	58	35	Leuwigoong	19	94	113
15	Cihurip	11	27	38	36	Cibatu	31	168	199
16	Cikajang	22	76	98	37	Kersamanah	12	54	66
17	Banjarwangi	10	30	40	38	Cibiuk	8	61	69
18	Cilawu	42	172	214	39	Kadungora	47	210	257
19	Bayongbong	36	174	210	40	Blubur Limbangan	30	143	173
20	Cigedug	11	39	50	41	Selaawi	13	87	100
21	Cisurupan	29	104	133	42	Malangbong	29	172	201
Jumlah Total Cerai Talak (CT) dan Cerai Gugat (CG)							891	4001	4.892

Sumber Data: Dokumentasi Pengadilan Agama Kabupaten Garut.⁴

Data Tabel 2.1 memberikan informasi bahwa wilayah Kecamatan Pamulihan memiliki tingkat perceraian paling rendah yaitu terjadi 16 kasus pada tahun 2020, sedangkan yang memiliki tingkat perceraian tertinggi yaitu Kecamatan Garut Kota dengan 396 kasus dan Kecamatan Karangpawitan 299 kasus pada tahun 2020. Menurut Bapak Fitra Vatria Nugraha selaku Panitera Muda Hukum, menerangkan bahwa “data per-Kecamatan mengenai tingginya angka perceraian dari tiga tahun kebelakang yaitu tahun 2019, 2018 dan 2017, tidak jauh berbeda dengan data tahun 2020.”⁵

Dampak negatif dari terjadinya perceraian yaitu; *pertama*, secara psikologis akan mengakibatkan tekanan bagi mantan pasangan. Menjadi predikat duda atau janda yang pada daerah tertentu memandang rendah. Perekonomian keluarga akan hilang dan akan ada suami atau isteri yang mengalami trauma untuk menjalin hubungan perkawinan. *Kedua*, bagi anak secara psikologis akan mengakibatkan tekanan mental, anak akan merasa terasingkan dan merasa jauh dari kasih sayang orang tuanya.⁶ *Ketiga*, dampak dari terjadinya perceraian sebagaimana yang tertera dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, yaitu;⁷

⁴ Dokumentasi Pengadilan Agama Kelas 1A Garut, Pada Tanggal 5 April 2021.

⁵ Wawancara dengan Fitra Vatria Nugraha Pada Tanggal 5 April 2021 di Pengadilan Agama Kelas 1A Garut.

⁶ Dedy Siswanto, *Anak di Persimpangan Perceraian (Menilik Pola Asuh Danak Lorban Perceraian)*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), hlm. 21

⁷ Ibid, hlm. 21-22.

1. Bagi orang tua tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anaknya dengan berdasarkan kepentingan anak.
2. Ayah bertanggung jawab atas biaya pendidikan dan pemeliharaan yang diperlukan oleh anak.
3. Bila ayah tidak bisa memenuhi kewajiban sebagaimana diatas, pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya kebutuhan anak tersebut.
4. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas sumai untuk dapat memberikan biaya penghidupan atau menentukan kewajiban bagi bekas isteri.

Selain itu dampak negatif perceraian akan mengakibatkan terdapatnya permasalahan baru, yaitu pecahnya sebuah keluarga besar, hubungan diantara dua keluarga menjadi berubah dan renggang.⁸

Pembahasan tentang Badan Penasihatian Pembinaan dan pelestarian Perkawinan (BP4) sudah banyak hasil penelitian berupa artikel, skripsi, tesis, disertasi dan karya tulis lainnya. Seperti halnya skripsi karya Ade Agus Salim (2020) dengan judul "*Tugas Dan Fungsi Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Bandung Dalam Upaya Mencegah Dan Menanggulangi Tingginya Kasus Perceraian Disebabkan Ekonomi*". Penelitian ini menfokuskan pembahasan terhadap hubungan ekonomi terhadap tingginya angka perceraian, strategi BP4 dalam upaya mencegah kasus perceraian, serta implikasinya keberadaan BP4 Kota Bandung. Hasil yang di dapatkan dari penelitian ini yaitu menunjukkan bahwa ekonomi berpengaruh terhadap tingginya perceraian, karena ekonomi sebagai kebutuhan utama dalam rumah tangga. selanjutnya strategi yang dilakukan BP4 Kota Bandung, yaitu lebih mengoptimalkan program Bimbingan Pra Nikah, Masyarakat, dan Catin, dan impilkasi keberadaan BP4 terhadap pelestarian perkawinan yaitu mengadakan program pelayananan advokasi dan konseling.⁹

⁸ Ibid, hlm. 21.

⁹ Ade Agus Salim, "*Tugas Dan Fungsi Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (Bp4) Kota Bandung Dalam Upaya Mencegah Dan Menanggulangi Tingginya Kasus Perceraian Disebabkan Ekonomi*", Skripsi, Fakultas Syari'ah Dan Hukum, Uin Sgd Bandung. 2020.

Skripsi selanjutnya ialah karya Kamelia Sambas (2019) dengan judul, “*Pola Bimbingan BP4 (Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan) Dalam Mencegah Perceraian Di Kua Kecatamatan Medan Perjuangan*”. Dalam penelitian ini menfokuskan pembahasan terhadap pola bimbingan BP4, faktor penghambat dan keberhasilan BP4 dalam mencegah perceraian. Hasil dari penelitian ini yaitu, BP4 melakukan bimbingan sebelum nikah, setelah akad dan keluarga sakinah dengan menggunakan pola bimbingan, pribadi, kelompok, agama dan keluarga. Metode bimbingan yang diterapkan yaitu, ceramah, diskusi dan tanya jawab. Hambatannya yaitu, Kurangnya SDM, calon pengantin tidak hadir, dan anggaran. Keberhasilannya adalah pemberian materi bimbingan yang berlandasan Al-qur’an dan hadits, serta menurunnya perceraian yang terjadi.¹⁰

Berbeda dengan penelitian ini, yang lebih menfokuskan terhadap peran, fungsi dan juga usaha yang dilakukan BP4 dalam meminimalisir angka perceraian. Selain itu dalam penelitian ini akan dibahas juga terkait aspek pendukung dan penghambat dalam memaksimalkan usaha BP4. Sehingga akan nampak persamaan, perbedaan, serta keunggulan dalam mengoptimalkan usahanya dalam mengurangi tingginya angka perceraian yang terjadi di Kecamatan Garut Kota dan Kecamatan Karangpawitan.

Pernikahan dalam ajaran Islam dipahami sebagai suatu sarana yang amat sakral dan sarat dengan kemuliaan, keagungan, serta keutamaan dalam upaya menjaga marwah dan kehormatan. Karena melau media pernikahan tersebut, seseorang akan dapat menjaga dan memelihara diri dari pelbagai hal yang diharamkan di dalam Agama.¹¹ Tujuan perkawinan dalam Agama Islam yaitu tercantum dalam firman Allah SWT surat Ar-Rum ayat 21:

¹⁰Sambas, *Pola Bimbingan Bp4 (Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan) Dalam Mencegah Perceraian Di Kua Kecatamatan Medan Perjuangan*, (Skripsi Program Studi Bimbingan Penyuluhan Islam Fakultas Dakwah Dan Komunikasi Universitas Islam Negeri (Uin) Sumatera Utara Medan 2019), Dari <http://repository.uinsu.ac.id/> Diakses 1 April 2021.

¹¹ Oyo Sunaryo Mukhlas, *Pranata Sosial Hukum Islam*, (Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm. 94.

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً
وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ.

“Dan diantara tanda-tanda kebesaran-Nya Dia menciptakan pasangan-pasangan untukmu dari jenismu sendiri, agar kamu cenderung dan merasa tentram kepadanya, dan Dia menjadikan antaramu rasa kasih dan sayang. Sungguh, pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang berfikir (QS.Ar-Rum: 21).¹²

Ayat tersebut memberikan penjelasan bahwa dengan perkawinan akan terciptanya rasa ketentraman diantara manusia, sehingga dengan ketentraman itu menimbulkan karakter saling menjaga diantara anggota keluarga yang abadi. Sehingga Pengertian perkawinan yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, bahwa perkawinan adalah:¹³

“Ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Agar tujuan perkawinan tersebut sesuai dengan ketentuan berdasarkan hukum Islam dan hukum perundang-undangan maka perlu pembinaan yang secara terus menerus. Menurut Ramdani Wahyu Sururie dan Harry Yuniardi, mempersiapkan ketahanan keluarga dari ancaman perceraian membutuhkan *road map* (peta jalan) yang jelas. Eksekutif dalam hal ini institusi-institusi negara, lembaga yudikatif, lembaga formal pendidikan dan lembaga non formal seperti keluarga dan lingkungan masyarakat harus bahu membahu menyiapkan calon-calon ayah dan ibu dalam program mereka. Penguatan ketahanan keluarga perlu dirancang dengan jangka panjang. Maka dengan bekerjasamanya semua institusi itu, tidak ada lagi kambing hitam yang perlu disalahkan atas tingginya angka perceraian.¹⁴

¹² Kementerian Agama RI, *Qur'an Kemenag*, dari <https://quran.kemenag.go.id/sura/51> Diakses 6 Desember 2020.

¹³ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

¹⁴ Ramdani Wahyu Sururie dan Harry Yuniardi, *Perceraian Dalam Keluarga Muslim Di Jawa Barat*, (Al-Manahij : Jurnal Kajian Hukum Islam., Vol. XII. No. 2, Desember 2018), hlm. 277.

Banyak upaya yang dilakukan pemerintah seperti adanya Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 1975 pasal 31 ayat (1) dan (2) yang berbunyi:¹⁵

(1) Hakim yang memeriksa gugatan perceraian berusaha mendamaikan kedua pihak. (2) Selama perkara belum diputuskan, usaha mendamaikan dapat dilakukan pada setiap sidang pemeriksaan”.

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 1975 pasal 31 ayat (2) menyatakan bahwa:¹⁶

(2) Usaha untuk mendamaikan suami-isteri yang sedang dalam pemeriksaan perkara gugatan untuk mengadakan perceraian tidak terbatas pada sidang pertama sebagaimana lazimnya dalam perkara perdata, melainkan pada setiap saat sepanjang perkara itu belum diputus oleh hakim. Dalam mendamaikan kedua belah pihak pengadilan dapat meminta bantuan kepada orang atau badan lain yang dianggap perlu.

Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) merupakan salahsatu lembaga yang termasuk dalam penjelasan pasal 31 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Selain itu bahwa BP4 merupakan lembaga yang profesioanal dalam pranikah dan pascanikah. Landasan hukum BP4 yakni adanya Keputusan Menteri Agama Nomor 85 tahun 1961 jo. Keputusan Menti Agama Nomor 30 Tahun 1977 Tentang Pengakuan BP4 Pusat, sebagai badan organisasi profesional yang bersifat sosial keagamaan sebagai mitra kerja Kementerian Agama dan institusi terkait baik pemerintah maupun non pemerintah dalam mewujudkan keluarga sakinah mawaddah warahmah.¹⁷

Tujuan yang hendak dicapai dari lembaga BP4, yaitu terdapat dalam Ad/Art BP4 yang menyebutkan bahwa; “BP4 memiliki tujuan yaitu mempertinggi mutu perkawinan guna mewujudkan keluarga sakinah menurut ajaran Islam untuk mencapai masyarakat dan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, bahagia, sejahtera materil dan spirituil dengan”:¹⁸

¹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975.

¹⁶ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975.

¹⁷ Ad/Art Hasil Musyawarah Nasional BP4 XV/ 2014 Pasal 3. Diterbitkan Oleh Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Pusat Jakarta.

¹⁸ Ad/Art Hasil Musyawarah Nasional BP4 XV/ 2014 Pasal 5. Diterbitkan Oleh Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Pusat Jakarta.

1. Meningkatkan kualitas perkawinan dan kehidupan keluarga yang sakinah mawaddah warahmah;
2. Menurunkan angka perceraian dengan meningkatkan pelayanan terhadap keluarga yang bermasalah melalui kegiatan konseling, mediasi dan advokasi;
3. Memperkuat kapasitas kelembagaan dan SDM BP4 dalam rangka mengoptimalkan program dan pencapaian tujuan;
4. Memberikan penyuluhan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keluarga;
5. Mengembangkan jaringan kemitraan dengan instansi/ lembaga yang memiliki misi dan tujuan yang sama.

Tujuan yang ditetapkan di dalam Ad/Art BP4 diatas, berlaku bagi semua tingkatan, baik pada tingkat pusat, provinsi, kabupaten, dan Kecamatan. Meskipun tujuannya sama, akan tetapi usaha yang dilakukan dalam meminimalisir angka perceraian setiap BP4 belum tentu sama dan juga adanya aspek pendukung serta penghambat dalam mengoptimalkan usahanya.

Bertitik tolak dari pemaparan diatas serta melihat dari tingginya angka perceraian yang terjadi di Kecamatan Garut Kota dan Kecamatan Karangpawitan Kabupaten Garut pada tahun 2020. Kenyataan ini memberikan ruang untuk diadakannya suatu penelitian terkait apa yang menjadi penyebab tingginya angka perceraian, usaha yang dilakukan BP4 dalam mengatasi tingginya angka perceraian dan aspek pendukung dan penghambat usaha BP4 tersebut dalam mengurangi tingginya kasus perceraian.

B. Rumusan Masalah

Perkawinan dalam ketentuan pasal (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, bahwa “Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Keputusan Menteri Agama Nomor 85 tahun 1961 jo Keputusan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 1997 Tentang Penegasan Pengakuan Badan Penasihat Perkawinan Perselisihan dan Perceraian (BP-4) Pusat. Tujuan BP4 yaitu sebagai suatu lembaga yang konsisten mempertinggi mutu perkawinan guna mewujudkan keluarga sakinah menurut ajaran Islam untuk mencapai masyarakat dan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, bahagia, sejahtera materil dan spirituil. Tetapi kenyataanya dewasa ini angka perceraian setiap tahunnya terus meningkat, khususnya di Kecamatan Garut Kota dan Kecamatan Karangpawitan.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, agar penelitian ini lebih terfokus, penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa tingkat perceraian di Kecamatan Garut Kota dan Kecamatan Karangpawitan meningkat?
2. Bagaimana usaha yang dilakukan BP4 Kecamatan Garut Kota dan BP4 Kecamatan Karangpawitan dalam mengurangi meningkatnya angka perceraian?
3. Bagaimana aspek pendukung dan penghambat Usaha BP4 Kecamatan Garut Kota dan BP4 Kecamatan Karangpawitan dalam mengurangi meningkatnya angka perceraian?

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui faktor penyebab meningkatnya angka perceraian yang terjadi di Kecamatan Garut Kota dan Kecamatan Karangpawitan.
2. Untuk mengetahui usaha yang dilakukan BP4 Kecamatan Garut Kota dan BP4 Kecamatan Karangpawitan dalam mengurangi meningkatnya angka perceraian.
3. Untuk mengetahui aspek pendukung dan penghambat Usaha BP4 Kecamatan Garut Kota dan BP4 Kecamatan Karangpawitan dalam mengurangi meningkatnya angka perceraian.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara akademis, dapat menjadi bahan rujukan dalam pengembangan ilmu konsentrasi hukum keluarga, khususnya di dalam pembahasan peran dan fungsi BP4 dan sebab-sebab perceraian.
2. Secara praktis:
 - a. Bagi Peneliti, akan mendapatkan ilmu pengetahuan tentang upaya dalam menyelesaikan problematika rumah tangga.
 - b. Sebagai sumbangsih, evaluasi, dan contoh kepada beberapa lembaga BP4 agar dapat mengoptimalkan peranan dan fungsinya dalam meminimalisir dari terjadinya perceraian.
 - c. Bagi masyarakat, akan dapat memahami secara jelas betapa pentingnya keberadaan lembaga BP4 di tengah-tengah masyarakat.

E. Penelitian Terdahulu

Studi pustaka yaitu memahami berbagai macam rujukan dari penelitian terdahulu yang berkaitan, agar memperoleh landasan teori mengenai masalah yang diteliti.¹⁹ Peneliti mengkaji penelitian terdahulu, kemudian dijadikan sebagai bahan penunjang. penelitian terdahulu tersebut diantaranya:

1. Ade Agus Salim (2020) dengan judul skripsi, "*Tugas Dan Fungsi Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Bandung Dalam Upaya Mencegah Dan Menanggulangi Tingginya Kasus Perceraian Disebabkan Ekonomi*". Penelitian ini menfokuskan pembahasan terhadap hubungan ekonomi terhadap tingginya angka perceraian, strategi BP4 dalam upaya mencegah kasus perceraian, seras implikasi keberadaan BP4 Kota Bandung. Hasil yang di dapatkan dari penelitian ini yaitu menunjukkan bahwa ekonomi berpengaruh terhadap tingginya perceraian, karena ekonomi sebagai kebutuhan utama dalam rumah tangga. selanjutnya strategi yang dilakukan BP4 Kota Bandung, lebih mengoptimalkan program Bimbingan Pra Nikah,

¹⁹ Dari [Http://www.definisimenurutparaahli.com/Pengertian-Studi-Pustaka/](http://www.definisimenurutparaahli.com/Pengertian-Studi-Pustaka/) Diakses 1 April 2021.

Masyarakat, dan Catin, dan impilkasi keberadaan BP4 terhadap pelestarian perkawinan yaitu mengadakan program pelayananan advokasi dan konseling.²⁰

2. Siti Rupiati (2019) dengan judul skripsi, “*Optimalisasi BP4 Dalam Meminimalisir Angka Perceraian (Studi di Bp4 Kabupaten Lebak*”.. Penelitian ini menfokuskan mengenai peran dan fungsi BP4 dalam meminimalisir angka perceraian. Hasil dari penelitian ini, BP4 berperan sebagai mediator dan penasihat. Upaya yang dilakukan BP4 dengan menyelenggarakan kegiatan kursus calon pengantin, menyelenggarakan program Bimbingan pranikah. Faktor penghambatnya yaitu kurangnya sarana dan prasarana, dana dalam menjalankan program kegiatan..²¹
3. Putri Juwita (2016) dengan judul skripsi, “*Peran Dan Fungsi Badan Pembina Penasihat Dan Pelestarian Perkawinan Dalam Mewujudkan Keluarga Sakinah (Studi Kasus Di Kecamatan Siantar Barat)*”. Dalam penelitian ini menfokuskan pembahasan peran dan fungsi BP4 yang dilihat berdasarkan KMA No. 3 Tahun 1999 tentang Pembinaan Keluarga Sakinah, faktor pendukung dan penghambat, peran dan tugas BP4 dalam mewujudkan keluarga sakinah, serta tanggapan masyarakat. Hasil dari penelitian ini, BP4 Kec. Siantar Barat dalam peran dan tugas tidak sesuai. Faktor pendukungnya yaitu adanya dukungan masyarakat, serta sarana dan prasarana. Adapun mengenai faktor kendalanya yaitu, belum optimal pelaksanaan tugas dan fungsi BP4, dana yang tidak memadai, serta bertembahnya keluarga yang konflik. Pandangan masyarakat mengenai BP4 yaitu kurang efektif.²²
4. Kamelia Sambas (2019) dengan skripsi yang berjudul, “*Pola Bimbingan Bp4 (Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan) Dalam*

²⁰ Ade Agus Salim, “*Tugas Dan Fungsi Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (Bp4) Kota Bandung Dalam Upaya Mencegah Dan Menanggulangi Tingginya Kasus Perceraian Disebabkan Ekonomi*”, Skripsi, Fakultas Syari’ah Dan Hukum, Uin Sgd Bandung. 2020.

²¹Siti Rupiati, *Optimalisasi Bp4 Dalam Meminimalisir Angka Perceraian (Studi Di Bp4 Kabupaten Lebak)*. Skripsi, Prodi Hukum Keluarga Fakultas Syari’ah Universitas Islam Negeri (Uin) Sultan Maulana Hasanudin Banten 2019), Dari <http://repository.uinbanten.ac.id/3988/> Diakses 1 April 2021.

²²Putri Juwita, *Peran Dan Kontribusi Badan Penasehat Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan Dalam Mewujudkan Keluarga Sakinah (Studi Kasus Di Kuakecamatan Siantar Barat)*, (Skripsi Prodi Ahwal Al-Sakhsiyah Fakultas Syari’ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri (Uin) Sumatera Utara 2016), Dari repository.uinsu.ac.id, Diakses Pada 1 April 2021.

Mencegah Perceraian Di Kua Kecatamatan Medan Perjuangan". Dalam penelitian ini menfokuskan pembahasan terhadap pola bimbingan BP4, faktor penghambat dan keberhasilan BP4 dalam mencegah perceraian. Hasil dari penelitian ini yaitu, BP4 melakukan bimbingan sebelum nikah, setelah akad dan keluarga sakinah dengan menggunakan pola bimbingan, pribadi, kelompok, agama dan keluarga. Metode bimbingan yang diterapkan yaitu, ceramah, diskusi dan tanya jawab. Hambatannya yaitu, Kurangnya SDM, calon pengantin tidak hadir, dan anggaran. Keberhasilannya adalah pemberian materi bimbingan yang berlandasan Al-qur'an dan hadits, serta menurunnya perceraian yang terjadi.²³

5. Mulkiyan (2016) dengan judul Skripsi, "*Peranan Penyuluh Bp4 Dalam Menanggulangi Perceraian Di Kecamatan Sinjai Utara Kabupaten Sinjai*". Dalam penelitian ini menfokuskan pada Faktor penyebab dan upaya BP4 dalam menanggulangi perceraian yang berada di Kecamatan Sinjai Utara Kabupaten Sinjai. Hasil dari penelitian ini yaitu, upaya BP4 dengan mengadakan kursus *cantin*, memprioritaskan pada pembinaan keluarga sakinah, dan pendidikan pra nikah. Tantangan BP4 adalah ketika pasangan ada permasalahan dalam keluarganya, tidak menghadap BP4.²⁴

Berdasarkan dari beberapa pemaparan terkait penelitian diatas, Peneliti menemukan beberapa literatur yang mempunyai keterkaitan mengenai BP4 dalam menjalankan peran dan fungsinya. Namun terdapat perbedaan dari objek yang diteliti, peneliti menfokuskan kajian terkait peran, fungsi dan usaha BP4 dalam meminimalisir tingginya angka perceraian, faktor penyebab tingginya tingkat perceraian, dan tingkat keberhasilan BP4 dalam menjalankan usaha dan programnya

²³Sambas, *Pola Bimbingan Bp4 (Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan) Dalam Mencegah Perceraian Di Kua Kecatamatan Medan Perjuangan*, (Skripsi Program Studi Bimbingan Penyuluhan Islam Fakultas Dakwah Dan Komunikasi Universitas Islam Negeri (Uin) Sumatera Utara Medan 2019), Dari <http://repository.uinsu.ac.id/> Diakses 1 April 2021.

²⁴Mulkiyan, *Peranan Penyuluh Bp4 Dalam Menanggulangi Perceraian Di Kecamatan Sinjai Utara Kabupaten Sinjai*, (Skripsi Jurusan Bimbingan Dan Penyuluhan Islam Fakultas Dakwah Dan Komunikasi 2016), Dari <http://repositori.uin-alauddin.ac.id/> Diakes Pada 1 April 2021.

yang terjadi di Kecamatan Garut Kota dan Kecamatan Karangpawitan kabupaten Garut.

F. Kerangka Pemikiran

Salah satu diantara putusnya ikatan pernikahan antara suami dan isteri, yaitu perceraian (talak). Hal ini disebabkan apabila suami dan isteri tidak dapat mencapai tujuan pernikahan, akibat suatu permasalahan yang timbul dan menurut pertimbangan sudah tidak bisa dilanjutkan lagi, bahkan jika dilanjutkan akan berakibat fatal, sehingga tidak ada jalan ikhtiar lain setelah dicari solusinya, melainkan harus berpisah secara baik-baik.²⁵

Perceraian akan terjadi karena adanya penyebab, sehingga dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, perceraian dapat terjadi jika adanya alasan yang sangat kuat. Adapun alasan perceraian tersebut sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dan dalam KHI Pasal 116 yang ditambah dengan “suami melanggar taklik talak, peralihan agama atau murtad yang menyebabkan ketidak rukunan dalam rumah tangga”.²⁶

Ketentuan hukum Islam memandang bahwa perceraian merupakan suatu keniscayaan yang tidak mungkin terhindarkan, namun akan terjadi pada setiap keluarga yang tidak mempunyai kesiapan dalam perkawinannya.²⁷ Meskipun Rasulullah SAW bersabda dalam Hadits-Nya, sebagaimana yang diriwayatkan oleh Imam Abu Daud, tentang suatu perkara perceraian:

عَنْ ابْنِ عُمَرَ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ أَبْغَضُ الْحَالِلِ إِلَى اللَّهِ تَعَالَى الطَّلَاقُ.

“Dari Ibnu Umar dari Nabi Shallallahu ‘alaihi wa sallam beliau bersabda:”Perkara halal yang paling Allah SWT benci adalah perceraian”(HR.Abu Daud).²⁸

²⁵ Imam Mawardi, Dkk, *Pranata Sosial Di Dalam Islam*, (Magelang: Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Studi Islam (P3SI) Universitas Muhammadiyah Magelang), 2012, hlm. 150.

²⁶ Oyo Sunaryo Mukhlas, Op.Cit.,hlm. 117.

²⁷ Jamaludin Dan Nanda Amalia, *Buku Ajar Hukum Perkawinan*, (Sulawesi: Unimal Pres. 2016), hlm, 88.

²⁸Imam Abu Daud, *Sunan Abu Daud*, 1863.

Dalam Al-qur'an, jika terjadi permasalahan yang sangat serius (*syiqaq*) dalam sebuah rumah tangga agar dapat rukun kembali, ada solusinya yakni bentuk suatu usaha yang harus dilakukan oleh pasangan suami isteri tersebut. Hal ini tercantum dalam QS. An-Nisa ayat 35:

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا حَكِيمًا.

“Dan jika khawatir terjadi persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang juru damai dari keluarga laki-laki dan seorang juru damai dari keluarga perempuan. Jika keduanya (juru damai itu) bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sungguh, Allah Maha Mengetahui, Maha Mengerti”. (QS. An-Nisa: 35).²⁹

Dalam ayat tersebut terlihat nampak bentuk usaha yang harus ditempuh dalam mencari solusi ketika dalam rumah tangga terjadi permasalahan yang sangat serius. Berdasarkan Q.S An-Nisa ayat 35, pasangan suami isteri memiliki kewajiban harus menghadap kepada *hakam* (juru damai) dari keluarga kedua belah pihak. Kalaupun tidak ada dari pihak keluarganya yang kompeten dalam aktivitas konseling, mediasi dan advokasi, maka bisa menghadap kepada pihak konselor, tokoh agama, namun pada intinya ialah yang dapat berperan sebagai pendamai ataupun memberikan solusi untuk menyelesaikan permasalahan suami-isteri.

Pelayanan terhadap keberlangsungan keluarga dan berbagai permasalahan keluarga melalui suatu lembaga yang fokus, dengan tujuan agar terciptanya perkawian sesuai menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang perkawian. Tepatnya pada tahun 1960 tanggal 3 januari didirikannya suatu lembaga yang konsisten berusaha dibidang penasihatanan perkawinan dan pengurangan perceraian, serta dikukuhkan oleh Keputusan Menteri Agama Nomor 85 tahun 1961 yaitu BP4.³⁰ Adanya peraturan tentang keputusan BP4, dalam hal ini BP4 mempunyai peran dan fungsi yang sangat penting dalam bidang penasihatanan

²⁹Kementrian Agama RI, *Qur'an Kemenag*, Dari <https://quran.kemenag.go.id/sura/51> Diakses 2 April 2021.

³⁰ Ad/Art Hasil Musyawarah Nasional BP4 XV / 2014. Diterbitkan Oleh Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Pusat Jakarta. hlm. 5

perkawinan dan pengurangan perceraian, sebagaimana tercantum dalam Ad/Art Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).

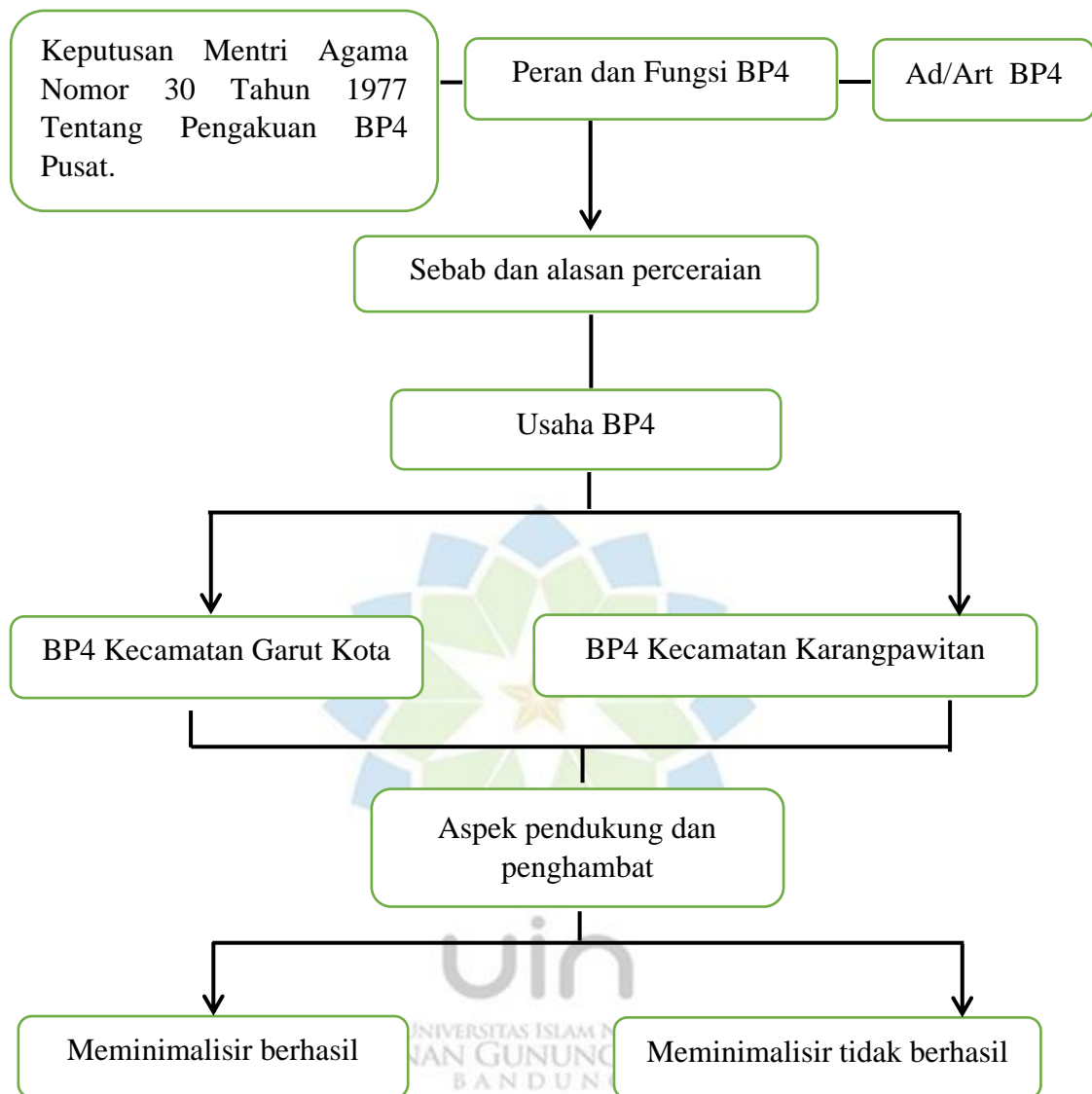
BP4 yang merupakan “Organisasi profesional yang bersifat sosial keagamaan sebagai mitra kerja Kementerian Agama dan institusi terkait baik pemerintah maupun non pemerintah dalam mewujudkan keluarga sakinah mawaddah warahmah”. Ditinjau dari aspek tujuan BP4, yaitu mempertinggi mutu perkawinan untuk mencapai masyarakat dan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, bahagia, sejahtera materil dan spirituil.³¹ BP4 dikukuhkan dan diakui oleh Keputusan Menteri Agama Nomor 85 tahun 1961 dan Keputusan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 1977 Tentang Pengakuan BP4, akan dapat dikatakan efektif jika adanya peraturan tersebut telah dilakukan dan dilaksanakan dalam praktiknya sesuai dengan norma dan peraturan yang berlaku.

Menurut Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang menentukan hukum dapat dikatakan efektif atau tidaknya. Lima faktor – faktor tersebut yaitu; *Pertama*, faktor hukumnya sendiri (Undang-Undang/peraturan). *Kedua*, faktor penegak hukum, yakni pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. *Ketiga*, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung dalam penegakan hukum. *Keempat*, faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, berlaku karena adanya pengakuan dari masyarakat. *Kelima*, faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergulan hidup. Kelima faktor tersebut saling berkaitan satu sama lainnya, oleh karena merupakan esensi penegakan hukum, serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.³² Agar dapat meningkatkan pelayanan organisasi yang bersifat responsif terhadap segala persoalan perkawinan dan keluarga yang muncul di masyarakat maka BP4 membuat AD/ART.

Agar mudah dalam penelitian ini, penulis membuat skema penelitian ini menjadi beberapa point diantaranya:

³¹ Ad/Art Hasil Musyawarah Nasional BP4 XV/ 2014 Pasal 5. Diterbitkan Oleh Badan Penasehatan Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Pusat Jakarta.

³² Laurensius Arliman, *Penegakan Hukum dan Kesadaran Masyarakat*, Cet.Ke-1, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2015), hlm. 44.



Gambar 1. 1 Skema kerangka berfikir penelitian BP4 Kecamatan Garut Kota dan BP4 Kecamatan Karangpawitan

Penjelasan skema penelitian diatas, pembahasan yang hendak dicapai dalam penelitian ini menitik beratkan terhadap usaha yang di lakukan BP4 kecamatan Garut Kota dan BP4 Kecamatan karangpawitan yang terdiri dari unsur sebagai berikut:

1. Keputusan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 1977 Tentang Pengakuan BP4 Pusat, merupakan landasan hukum BP4.
2. Ad/Art BP4 2014, sebagai pedoman agar dapat meningkatkan pelayanan organisasi yang bersifat responsif.

3. BP4 Kecamatan Garut Kota dan BP4 Kecamatan Karangpawitan
4. Sebab dan alasan perceraian
5. Usaha BP4, yakni usaha BP4 dalam meminimalisir angka perceraian.

Kerangka berfikir ini mengasumsikan bahwa; *pertama*, Keputusan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 1977 Tentang Pengakuan BP4 Pusat yang merupakan landasan hukum bagi lembaga BP4 pada jenjang tingkatan. *Kedua*, Ad/Art BP4 2014, sebagai pedoman agar dapat meningkatkan pelayanan organisasi yang bersifat responsif terhadap segala macam persoalan perkawinan. *Ketiga*, BP4 Kecamatan Garut Kota dan BP4 Kecamatan Karangpawitan yang menjalankan kewajiban peran dan fungsi BP4 pada tingkat kecamatan. *Keempat*, sebab dan alasan perceraian yaitu sebagai acuan yang akan dijadikan program prioritas dalam mengoptimalkan usaha yang dilakukan BP4 dalam mengurangi tingginya angka perceraian. *Kelima*, Usaha BP4 yaitu usaha yang dilakukan BP4 Kecamatan garut kota dan BP4 kecamatan Karangpawitan yang akan berpengaruh terhadap keberhasilan BP4 dalam mengurangi tingginya angka perceraian. *Keenam*, dalam setiap usaha akan menghasilkan dua kemungkinan yaitu dapat meminimalisir berhasil angka rendahnya perceraian dan meminimalisir tidak berhasil akan tingginya kasus perceraian.