

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Pencegahan Perceraian Aparatur Sipil Negara Oleh BP4

#### 1. Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4)

##### a. Definisi Peran BP4

Pengertian peran menurut Agung Tri Haryanto dan Eko Sujatmiko, peran adalah pelaksanaan hak dan kewajiban seseorang sesuai kedudukannya. Peran mengatur perilaku dan perbuatan seseorang. Peranan menyebabkan seseorang bisa meramalkan perbuatan-perbuatan orang lain dengan batas-batas tertentu. Orang yang bersangkutan mampu menyesuaikan perilaku sendiri dengan perilaku orang-orang sekelompoknya<sup>1</sup>. Sedangkan menurut Pahrizal Iqram, peran adalah seperangkat perilaku yang diatur dan diharapkan dari seseorang dalam posisi tertentu<sup>2</sup>.

Peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (status) jika hak dan kewajiban seseorang telah dilaksanakan sesuai dengan kedudukannya, maka orang itu telah menjalankan suatu peranan. Peranan memiliki posisi penting karena mengatur perilaku seseorang<sup>3</sup>. Seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam masyarakat termasuk orang yang akan menjalankan suatu peranan.

Berdasarkan uraian yang disebutkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian peran adalah suatu rangkaian perilaku atau tindakan yang diharapkan oleh pihak lain dalam melaksanakan

---

<sup>1</sup> Agung Tri Haryanto dan Eko Sujatmiko, *Kamus Sosisologi* (Surakarta : Aksarra Sinergi Media, 2012), 193.

<sup>2</sup> Pahrizal Iqram, *Reformasi Birokrasi Di Nusantara* (Malang : UB Press, 2013), 88.

<sup>3</sup> Ida Bagus Made Astawa, *Pengantar Ilmu Sosial* (Depok : Rajagrafindo Persada, 2017), 63.

hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukan yang dimilikinya. Jika dihubungkan dengan BP4, maka peran merupakan tindakan berupa serangkaian upaya dan kegiatan yang dijalankan BP4 karena kedudukannya sebagai badan yang membantu pemerintah dalam bidang pemberian penasihatan perkawinan perselisihan rumah tangga dan perceraian yang diharapkan dapat mempertinggi mutu perkawinan dan mewujudkan keluarga sakinah menurut ajaran Islam.

**b. Pengertian Badan Penasihatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4)**

Musyawarah Nasional BP4 ke XVI diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 1 – 3 November dan menghasilkan Keputusan Munas XVI BP4 tahun 2019 dengan Nomor 01/2-P/BP4/XI/2019. Disebutkan dalam Pasal 3 AD/ART Keputusan Munas XVI bahwa BP4 merupakan organisasi profesional yang bersifat sosial keagamaan dibawah binaan sebagai Kementerian Agama dan mitra Kementerian terkait<sup>4</sup>.

BP4 (Badan Penasihatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan) sebagai lembaga yang bermitra dengan Kementerian Agama dan Instansi terkait sesuai Keputusan Menteri Agama RI Nomor 85 Tahun 1961, memiliki salah satu tugas yakni berusaha membantu menyelesaikan permasalahan yang terjadi pada suami istri yang timbul dalam sebuah perkawinan dan berusaha meningkatkan kualitas perkawinan. Secara konsisten, penasihatan dan bimbingan perkawinan sangatlah diperlukan dalam usaha mewujudkan kehidupan keluarga bahagia, tentram serta sejahtera. Penyelesaian perselisihan dengan juru damai sebagaimana firman

---

<sup>4</sup> “Keputusan Munas XVI BP4 Tahun 2019, 01/2-P/BP4/XI/2019.” (BP4 Pusat, November 2019).

Allah Swt dalam Alquran surah An-Nisa' ayat 35, Allah Swt berfirman:

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْتَغُوا حَكْمًا مِّنْ أَهْلَيْهِ وَحَكْمًا  
مِّنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ  
عَلِيمًا حَبِيرًا ﴿٣٥﴾

Artinya : “Dan jika kamu khawatir ada persengketaan antara keduanya, maka kirimkanlah hakam (juru pendamai) dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu beraksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami istri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”<sup>5</sup>. (Q.S. An-Nisa' : 35).

Ayat diatas menjelaskan bahwa ketika terjadi perselisihan antara suami istri, hendaknya mendatangkan hakam (juru pendamai) dari keluarga pihak suami serta dari keluarga pihak istri agar mendamaikan kedua belah pihak yang berselisih. Hakam berperan sebagai penengah diantara keduanya. Apabila perdamaian melalui hakam tidak berhasil, maka dapat dimintakan bantuan perdamaian melalui BP4 sebagai lembaga penasihatn perkawinan. Kemudian apabila usaha perdamaian dari BP4 juga tidak berhasil, barulah menempuh upaya hukum melalui Pengadilan Agama setempat.

---

<sup>5</sup> Alquran, an-Nisa' ayat 35, *Al-Qur'an Terjemahan Wanita* (Bandung : Departemen Agama RI, Sygma Examedia Arkanleema, 2007), 84.

### c. Asas dan Tujuan BP4

Pasal 4 AD/ART Keputusan Musyawarah Nasional XVI BP4 menerangkan bahwa BP4 berdasarkan Islam dan Pancasila. Tujuan BP4 terdapat dalam Pasal 5 yaitu mempertinggi kualitas perkawinan guna menciptakan keluarga sakinah menurut ajaran Islam untuk mencapai masyarakat dan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, bahagia, sejahtera materil dan spirituil dengan:

- 1) Peningkatan mutu perkawinan dan kehidupan keluarga yang *sakinah mawaddah warahmah*;
- 2) Mengupayakan penurunan 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 progam dan pencapaian tujuan;
- 4) Memberi penyuluhan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keluarga;
- 5) Mengembangkan jaringan kemitraan dengan instansi atau lembaga yang memiliki misi dan tujuan yang sama.

### d. Pokok-Pokok Progam Kerja BP4

Berdasarkan Hasil Munas XV BP4 tahun 2014, pokok-pokok progam kerja Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4)<sup>6</sup> antara lain :

- 1) Program Organisasi
  - a) Mereposisi organisasi sesuai dengan keputusan MUNAS BP4 ke XV tahun 2014 di Jakarta;
  - b) Melakukan langkah pemberdayaan dan peningkatan kapasitas organisasi BP4 pada semua tingkatan organisasi;

---

<sup>6</sup> BP4 Pusat, *Hasil Munas Ke XV* (Jakarta : 2014), 18.

- c) pembentukan pusat penanggulangan krisis keluarga (*family crisis center*);
  - d) 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;
  - e) Anggaran BP4 diusahakan melalui jasa profesi penasihat, 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;
  - f) Mengadakan evaluasi program secara periodik tiap tahun melalui Rakernas;
  - g) Mengadakan Munas BP4 XVI tahun 2019;
  - h) Mengoptimalkan website BP4 disemua tingkatan.
- 2) Bidang konsultasi/konseling, mediasi, advokasi dan penasehatan perkawinan dan Keluarga<sup>7</sup>
- a) Peningkatan pelayanan konsultasi/konseling, mediasi, advokasi dan penasihat perkawinan dan keluarga di setiap tingkat organisasi;
  - b) Mengupayakan rekrutmen tenaga profesional di bidang psikologi, psikiatri, agama, hukum, pendidikan, sosiologi dan antropologi;
  - c) Mengadakan konsultasi/konseling pranikah dan pasca nikah;

---

<sup>7</sup> BP4 Pusat, *Hasil Munas Ke XV*, 19.

- d) Melaksanakan advokasi terhadap kasus-kasus perkawinan;
  - e) Mengadakan konsultasi perkawinan dan keluarga melalui telepon dalam saluran khusus (hotline), TV, Radio, media cetak dan media elektronika lainnya;
  - f) Menerbitkan buku tentang kasus-kasus perkawinan dan keluarga;
  - g) Meningkatkan peran mediator BP4 di Pengadilan Agama;
  - h) Meningkatkan fungsi konseling bagi pasangan yang akan bercerai dengan melakukan kerjasama dengan pihak-pihak terkait.
- 3) Bidang Pendidikan, Pelatihan dan Kursus<sup>8</sup>
- a) Menyusun pola pengembangan SDM yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan BP4;
  - b) Mengadakan pelatihan tenaga konsultan/konselor, penasehat dan advokasi masalah perkawinan dan keluarga;
  - c) Mengadakan pelatihan tenaga mediator perkawinan bagi perkara dan kasus perceraian di Pengadilan Agama;
  - d) Melakukan kerjasama dengan instansi terkait atau secara mandiri dalam menyelenggarakan pendidikan keluarga serta bimbingan perkawinan kepada calon pengantin dan pasangan muda yang baru menikah;
  - e) Menyusun pedoman pelatihan konselor, pelatihan mediator, dan kursus pranikah;
  - f) Menyusun dan menerbitkan silabus dan materi pelatihan konselor, mediator dan kursus pranikah bekerjasama dg instansi terkait;

---

<sup>8</sup> BP4 Pusat, *Hasil Mumas Ke XV*, 20.

- g) Menyelenggarakan TOT tenaga pelatih untuk pelatihan konselor, mediator, tenaga advokasi, dan kursus pranikah.
- 4) Bidang Kemitraan, Kerjasama dan Wirausaha
  - a) Mengembangkan kerjasama dengan lembaga dan institusi terkait yang memiliki perhatian serta kepedulian dalam membina, menguatkan perkawinan dan keluarga yang sakinah mawaddah warahmah, baik di dalam negeri maupun luar negeri;
  - b) Mengupayakan pengembangan usaha BP4, baik yang berorientasi profit maupun non profit bagi pengembangan misi BP4 dalam penguatan perkawinan dan keluarga sakinah;
  - c) Merintis usaha bagi penggalangan dana dukungan dalam pelaksanaan program BP4 bekerjasama dengan lembaga terkait.
- 5) Bidang Humas, Publikasi dan Dokumentasi<sup>9</sup>
  - a) Menyelenggarakan diskusi, ceramah, seminar/temu karya dan kursus serta penyuluhan mengenai:
    - i. Penyuluhan keluarga sakinah bagi masyarakat umum, majelis taklim dan remaja usia nikah;
    - ii. Undang-Undang, perkawinan, hukum munakahat, Kompilasi Hukum Islam, Undang-Undang PKDRT, Perlindungan Anak dan Undang-Undangterkait lainnya.
  - b) Meningkatkan kegiatan penerangan dan penyuluhan bagi pembinaan keluarga sakinah melalui media cetak, media elektronikal, media tatap muka, dan media percontohan/ keteladanan.

---

<sup>9</sup> BP4 Pusat, *Hasil Mumas Ke XV*, 21.

- c) Memberi respon terhadap persoalan yang aktual/kontemporer terkait dengan keluarga yang terjadi di masyarakat.

## 2. Perceraian Menurut Islam dan Perundang-Undangan di Indonesia

### a. Definisi Perceraian

Keluarga harmonis adalah dambaan setiap pasangan suami istri. Keluarga yang harmonis menjadi syarat penting dalam menjalani kehidupan rumah tangga. Menjalani kehidupan rumah tangga tidaklah mudah, ada kemungkinan timbulnya permasalahan dalam rumah tangga. Apabila perselisihan dalam rumah tangga tidak diselesaikan, maka dapat menyebabkan perceraian. Perceraian merupakan jalan akhir yang dipilih suami istri, setelah berusaha maksimal untuk mempertahankan ikatan perkawinan, namun tidak mendapatkan hasil yang baik.

Perceraian atau bubarnya perkawinan biasanya disebut talak. Talak berasal dari kata “*ithlaq*” yang berarti melepaskan atau meninggalkan. Talak yaitu melepaskan ikatan suci perkawinan atau berakhirmya hubungan perkawinan. Melepaskan ikatan perkawinan berarti berakhirmya hubungan antara suami istri sehingga terjadilah perceraian<sup>10</sup>. Perceraian adalah putusnya atau berakhirmya ikatan perkawinan antara suami istri karena suatu sebab tertentu.

Perceraian dalam hukum islam merupakan suatu perbuatan halal, namun Allah Swt. tidak menyukainya. Oleh karena itu, apabila suami istri sedang berselisih maka sebaiknya istri jangan buru-buru minta ditalak, begitupun dengan suami untuk tidak segera menjatuhkan talak ke istrinya. Sebagaimana sabda Nabi Muhammad Saw.,

---

<sup>10</sup> Zaeni Asyhadie, dkk., *Hukum Keluarga*, 177.

عَنِ ابْنِ عُمَرَ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا - قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ ( أَبْغَضُ الطَّلَاقَ ) رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ , وَابْنُ مَاجَهَ , وَصَحَّحَهُ الْحَاكِمُ , وَرَوَّجَهُ أَبُو حَاتِمٍ إِسْرَافَهُ

Artinya : Dari Ibnu Umar Radliyallaahu 'anhu bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Perbuatan halal yang paling dibenci Allah ialah cerai." (HR. Abu Dawud dan Ibnu Majah. Hadits shahih menurut Hakim. Abu Hatim lebih menilainya hadits mursal)<sup>11</sup>.

Berdasarkan Pasal 117 Kompilasi Hukum Islam disebutkan bahwa, “talak adalah ikrar suami dihadapan sidang Pengadilan Agama yang menjadi salah satu sebab putusnya perkawinan”<sup>12</sup>. Jadi, terjadinya talak atau perceraian yang mengakibatkan hubungan suami istri putus harus diajukan gugatan terlebih dahulu ke Pengadilan.

Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 juga dijelaskan mengenai perceraian bahwa :

- 1) Perceraian bisa terjadi jika di muka sidang Pengadilan, setelah pengadilan tersebut berusaha dan gagal mendamaikan keduanya.
- 2) Harus memiliki cukup alasan untuk bisa melakukan perceraian, bahwa keduanya tidak bisa hidup rukun kembali sebagai suami istri.

Isi dari Undang-Undang Perkawinan tersebut telah mempersulit terjadinya perceraian antara suami istri. Perceraian hanya bisa dilakukan di depan sidang Pengadilan dengan alasan-alasan tertentu. Upaya ini dilakukan agar tujuan

---

<sup>11</sup> Hadis, *Bulughul Maram dan Dalil-Dalil Hukum* (Jakarta : Gema Insani, 2013), 470.

<sup>12</sup> Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah, *Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*, 59.

perkawinan terwujud yaitu membentuk keluarga bahagia dan sejahtera.

**b. Macam-Macam Perceraian**

Berdasarkan perspektif hukum islam, apabila ditinjau dari segi boleh tidaknya suami merujuk istrinya kembali, maka jenis-jenis talak meliputi :

- 1) Talak *raj'i*, yakni talak yang dijatuhkan suami, dimana suami memiliki hak untuk merujuk istrinya kembali selama istri masih dalam masa iddah tidak pernah melangsungkan akad nikah baru. Talak seperti ini adalah talak pertama dan kedua<sup>13</sup>. Hal ini dijelaskan Allah Swt dalam firman-Nya:

وَإِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَبَلَغْنَ أَجَلَهُنَّ فَأَمْسِكُوهُنَّ  
بِمَعْرُوفٍ أَوْ سَرَحوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ ۚ وَلَا تُمْسِكُوهُنَّ ضِرَارًا  
لِتَعْتَدُوا ۚ وَمَنْ يَفْعَلْ ذَلِكَ فَقَدْ ظَلَمَ نَفْسَهُ ۚ وَلَا  
تَتَّخِذُوا آيَاتِ اللَّهِ هُزُوًا ۚ وَادْكُرُوا نِعْمَتَ اللَّهِ عَلَيْكُمْ  
وَمَا أَنْزَلَ عَلَيْكُمْ مِنَ الْكِتَابِ وَالْحِكْمَةِ يَعِظُكُمْ بِهِ ۚ  
وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٣١﴾

Artinya : “Apabila kamu mentalak isteri-isterimu, lalu mereka mendekati akhir iddahnya, Maka rujukilah mereka dengan cara yang ma'ruf, atau ceraikanlah mereka dengan cara yang ma'ruf (pula). Janganlah kamu rujuki mereka untuk memberi kemudharatan, karena dengan demikian kamu Menganiaya mereka. Barangsiapa

<sup>13</sup> Mahmudin Bunyamin dan Agus Hermanto, *Hukum Perkawinan Islam*, 180.

berbuat demikian, Maka sungguh ia telah berbuat zalim terhadap dirinya sendiri. Janganlah kamu jadikan hukum-hukum Allah permainan, dan ingatlah nikmat Allah padamu, dan apa yang telah diturunkan Allah kepadamu Yaitu Al kitab dan Al Hikmah (As Sunnah). Allah memberi pengajaran kepadamu dengan apa yang diturunkan-Nya itu. dan bertakwalah kepada Allah serta ketahuilah bahwasanya Allah Maha mengetahui segala sesuatu.<sup>14</sup> (Q.S. Al-Baqarah : 231).

Dan Allah Swt berfirman:

أَطَّلِقْ مَرَّتَانِ ۖ فَمِمْسَاكِۙ بِمَعْرُوفٍ ۖ أَوْ تَسْرِيحٍۙ بِإِحْسَنِ  
 وَلَا تَحِلُّ لَكُمْ أَنْ تَأْخُذُوا مِمَّا ءَاتَيْتُمُوهُنَّ شَيْئًا إِلَّا  
 أَنْ تَخَافَا إِلَّا يُقِيمَا حُدُودَ اللَّهِ ۗ فَإِنْ خِفْتُمْ إِلَّا يُقِيمَا  
 حُدُودَ اللَّهِ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا فِيمَا افْتَدَتْ بِهِ ۗ تِلْكَ  
 حُدُودُ اللَّهِ فَلَا تَعْتَدُوهَا ۚ وَمَنْ يَتَعَدَّ حُدُودَ اللَّهِ  
 فَأُولَٰئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ ﴿٢٣١﴾

Artinya : “Talak (yang dapat dirujuki) dua kali. setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang ma’ruf atau menceraikan dengan cara yang baik. tidak halal bagi kamu mengambil kembali sesuatu dari yang telah kamu

<sup>14</sup> Alquran, al-Baqarah ayat 226, *Al-Qur’an Terjemahan Wanita* (Bandung : Departemen Agama RI, Sygma Examedia Arkanleema, 2007), 37.

berikan kepada mereka, kecuali kalau keduanya khawatir tidak akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah. jika kamu khawatir bahwa keduanya (suami isteri) tidak dapat menjalankan hukum-hukum Allah, Maka tidak ada dosa atas keduanya tentang bayaran yang diberikan oleh isteri untuk menebus dirinya. Itulah hukum-hukum Allah, Maka janganlah kamu melanggarnya. Barangsiapa yang melanggar hukum-hukum Allah mereka Itulah orang-orang yang zalim.<sup>15</sup> (Q.S. Al-Baqarah : 229).

2) Talak *ba'in*

- a) Talak *ba'in sughra* (kecil), yakni talak dimana istri tidak boleh dirujuk, kecuali dengan adanya akad nikah baru dengan bekas istrinya.
- b) Talak *ba'in kubra* (besar), yakni talak yang dijatuhkan sebanyak tiga kali. Suami yang telah menjatuhkan talak tiga kali tidak boleh rujuk kembali kepada istrinya, kecuali bekas istrinya tersebut melakukan perkawinan dengan laki-laki lain<sup>16</sup>.

Perceraian ditinjau dari segi waktu jatuhnya talak dapat dibagi menjadi dua macam yaitu:

- 1) Talak *sunni* adalah talak yang diperbolehkan, yaitu talak yang dijatuhkan kepada seorang istri yang sedang suci dan tidak dicampuri dalam waktu suci tersebut (Pasal 121 KHI).

---

<sup>15</sup> Alquran, al-Baqarah ayat 226, *Al-Qur'an Terjemahan Wanita* (Bandung : Departemen Agama RI, Sygma Examedia Arkanleema, 2007), 36.

<sup>16</sup> Mahmudin Bunyamin dan Agus Hermanto, *Hukum Perkawinan Islam*, 182.

- 2) Talak *bid'i* adalah talak yang dilarang, yaitu talak yang dijatuhkan pada waktu istri dalam keadaan haid, atau istri dalam keadaan suci tanpa istri dicampuri pada waktu suci tersebut (Pasal 122 KHI)<sup>17</sup>.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama, dikenal ada dua macam perceraian, yaitu :

- 1) Cerai talak

Cerai talak, terjadi karena seorang suami menjatuhkan talak kepada istrinya, sehingga terjadi putusannya hubungan perkawinan. Seorang suami beragama Islam yang bermaksud menceraikan istrinya, maka harus mengajukan permohonan kepada Pengadilan Agama.

- 2) Cerai gugat

Cerai gugat adalah cerai terjadi karena adanya gugatan dari istri kepada suaminya dengan maksud memutuskan hubungan tali perkawinan. Gugatan cerai dapat diajukan oleh seorang istri atau kuasanya kepada Pengadilan Agama<sup>18</sup>.

### c. Hukum Perceraian

- 1) Makruh, talak dihukumi makruh apabila suami menjatuhkan talak tanpa ada hajat (kebutuhan) yang menuntut terjadinya perceraian dan keadaan rumah tangganya masih berjalan dengan baik<sup>19</sup>. Jadi, jika ada seorang suami yang menalak istrinya secara tiba-tiba tanpa sebab dan tanpa kebutuhan, maka hukumnya makruh.
- 2) Haram, yaitu talak yang dijatuhkan tidak sesuai dengan aturan syariat. Keadaan yang dilarang untuk suami menjatuhkan talak, yaitu saat istri

---

<sup>17</sup> Zaeni Asyhadie, dkk., *Hukum Keluarga*, 180.

<sup>18</sup> Undang-Undang “7 Tahun 1989, Peradilan Agama,” (29 Desember 1989).

<sup>19</sup> M Dahlan R, *Fikih Munakahat* (Yogyakarta: Deepublish, 2015), 119.

sedang haid dan suami menjatuhkan talak pada istri saat suci setelah digauli tanpa diketahui hamil atau tidak.

- 3) Mubah (boleh), yaitu talak suami kepada istri diperbolehkan, jika suami sudah tidak mencintai istrinya atau karena perangai dan kelakuan istri yang buruk sehingga suami tidak sanggup lagi untuk bersabar<sup>20</sup>.
- 4) Sunnah, yaitu talak yang dijatuhkan suami demi kebaikan istrinya. Talak ini terjadi jika sang suami masih mencintai istrinya, namun si istri tidak mencintai suaminya, tidak bisa hidup dengan suaminya dan merasa khawatir tidak bisa menjalankan kewajibannya sebagai seorang istri. Talak yang dilakukan suami dalam keadaan tersebut terhitung sebagai kebaikan terhadap istri.
- 5) Wajib, talak hukumnya wajib bagi suami yang meng-*ila'* istrinya (sumpah suami untuk tidak mencampuri istrinya) setelah masa penangguhannya selama empat bulan telah habis<sup>21</sup>. Sebagaimana firman Allah Swt dalam Alquran surah Al-Baqarah ayat 226, Allah Swt berfirman:

لِّلَّذِينَ يُؤَلُّونَ مِن نِّسَابِهِمْ تَرَبُّصُ أَرْبَعَةِ أَشْهُرٍ ۚ فَإِن فَاءُوا  
فَإِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ ﴿٢٢٦﴾

Artinya : “Kepada orang-orang yang meng-*ila'* isterinya diberi tangguh empat bulan (lamanya). Kemudian jika mereka kembali (kepada isterinya), maka sesungguhnya Allah Maha

<sup>20</sup> Rizem Aizid, *Fiqh Keluarga Terlengkap* (Yogyakarta: Laksana, 2018), 189.

<sup>21</sup> M Dahlan R, *Fikih Munakahat*, 120.

Pengampun lagi Maha Penyayang.<sup>22</sup>  
(Q.S. Al-Baqarah : 226).

**d. Alasan Terjadinya Perceraian**

Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, menyebutkan alasan-alasan dasar terjadinya perceraian yaitu<sup>23</sup> :

- 1) Salah satu pihak berbuat zina atau pemabuk, pematik, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
- 2) Salah satu pihak pergi selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.
- 3) Salah satu pihak dihukum penjara lima tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
- 4) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain.
- 5) Terdapat cacat badan atau penyakit pada suami atau istri sehingga tidak mampu menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri.
- 6) Terjadi perselisihan dan pertengkaran secara terus-menerus antara suami istri dan tidak memiliki harapan untuk rukun kembali dalam keluarga.

Adapun Kompilasi Hukum Islam Pasal 116 menambahkan alasan-alasan yang menjadi dasar terjadinya perceraian, yaitu suami melanggar taklik talak dan salah satu pihak telah murtad atau keluar dari agama Islam<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Alquran, al-Baqarah ayat 226, *Al-Qur'an Terjemahan Wanita* (Bandung : Departemen Agama RI, Sygma Examedia Arkanleema, 2007), 36.

<sup>23</sup> Zaeni Asyhadie, dkk., *Hukum Keluarga*, 181.

<sup>24</sup> Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah, *Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*, 58.

### e. Tata Cara Perceraian

Menurut Kompilasi Hukum Islam, prosedur dalam craia talak dan cerai gugat adalah sebagai berikut.

#### 1) Cerai talak (suami yang ingin bercerai)

Terjadinya cerai talak diatur dalam Pasal 129 – 131 Kompilasi Hukum Islam<sup>25</sup>, antara lain :

- a) Seorang suami yang akan mengajukan permohonan talak, baik lisan maupun tertulis beserta alasannya kepada Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat kediaman istrinya. Suami meminta diadakannya sidang untuk keperluan ikrar talak.
- b) Pengadilan Agama dapat menolak atau mengabulkan permohonan tersebut, dan terhadap keputusannya dapat dimintakan upaya hukum banding dan kasasi.
- c) Pengadilan Agama yang bersangkutan mempelajari permohonan tersebut, kemudian dalam waktu selambat-lambanya 30 (tiga puluh) hari memnaggil pemohon dan istrinya untuk meminta penjelasan mengenai segala sesuatu yang berhubungan dnegan maksud menjatuhkan talak.
- d) Setelah Pengadilan Agama tidak berhasil menasehati kedua belah pihak dan ternyata cukup alasan untuk menjatuhkan talak serta yang bersangkutan tidak mungkin hidup rukun lagi dalam rumah tangga, Pengadilan Agama menjatuhkan keputusannya tentang izin bagi suami untuk mengikrarkan talak.

---

<sup>25</sup> Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah, *Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*, 62.

- e) Setelah keputusan berkekuatan hukum tetap, suami mengikrarkan talaknya di muka sidang Pengadilan Agama dan disaksikan oleh istri atau kuasanya.
  - f) Bila suami tidak mengucapkan ikrar talak dalam tempo 6 (enam) bulan terhitung sejak putusan Pengadilan Agama tentang izin ikrar talak baginya mempunyai kekuatan hukum tetap, maka hak suami mengikrarkan talak gugur dan ikatan perkawinan tetap utuh.
  - g) Setelah sidang penyaksian ikrar talak, Pengadilan Agama membuat penetapan tentang terjadinya talak rangkap empat yang merupakan bukti perceraian bagi bekas suami dan istri. Helai pertama beserta surat ikrar talak dikirimkan kepada Pegawai Pencatat Nikah yang mewilayahi tempat tinggal suami untuk diadakan pencatatan, helai kedua dan ketiga masing-masing diberikan kepada suami istri, dan helai keempat disimpan oleh Pengadilan Agama.
- 2) Cerai gugat (istri yang memohon untuk cerai)
- Terjadinya cerai talak diatur dalam Pasal 132 – 135 Kompilasi Hukum Islam<sup>26</sup>, antara lain :
- a) Istri atau kuasanya mengajukan gugatan perceraian pada Pengadilan Agama yang daerah hukumnya mewilayahi tempat kediaman penggugat kecuali istri pergi dari tempat kediaman bersama tanpa izin suami. Jika bertempat kediaman tergugat berada diluar negeri, Ketua Pengadilan Agama memberitahukan gugatan tersebut kepada

---

<sup>26</sup> Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah, *Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*, 64.

- tergugat melalui perwakilan Republik Indonesia setempat.
- b) Gugatan perceraian karena alasan<sup>27</sup> :
- i. Salah satu pihak pergi tanpa izin pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut dan tidak ada alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya, dapat mengajukan gugatan setelah dua tahun terhitung sejak tergugat meninggalkan rumah. Gugatan diterima jika tergugat menyatakan atau menunjukkan sikap menolak kembali ke rumah kediaman bersama.
  - ii. Terjadi perselisihan dan pertengkaran secara terus-menerus antara suami istri sehingga sudah tidak bisa rukun kembali dalam keluarga, akan diterima Pengadilan Agama jika sudah cukup jelas sebab-sebab terjadinya perselisihan dan pertengkaran itu dan setelah mendengar pihak keluarga serta orang-orang yang dekat dengan suami istri tersebut.
  - iii. Suami dihukum penjara selama 5 (lima) tahun atau hukuman lebih berat setelah terjadi perkawinan, maka untuk memperoleh putusan cerai sebagai bukti, penggugat cukup menyampaikan salinan putusan pengadilan yang memutuskan perkara, disertai keterangan yang menyatakan bahwa putusan telah berkekuatan hukum tetap.

---

<sup>27</sup> Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah, *Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*, 65.

#### f. Akibat Perkawinan Putus

Akibat dari perkawinan yang putus karena perceraian (cerai gugat) diatur dalam Pasal 156 Kompilasi Hukum Islam, antara lain:

- 1) Anak yang belum *mumayiz* berhak mendapatkan hadanah dari ibunya, kecuali jika ibunya telah meninggal dunia, kedudukannya digantikan oleh:
- 2) Anak yang sudah *mumayiz* berhak memilih untuk mendapatkan hadanah dari ayah atau ibunya.
- 3) Jika pemegang hadanah tidak mampu menjamin keselamatan jasmani dan rohani anak, meskipun biaya nafkah dan hadanah telah tercukupi, maka atas permintaan kerabat yang bersangkutan pengadilan dapat memindahkan hak hadanah kepada kerabat lain yang memiliki hak hadanah pula<sup>28</sup>.

Akibat-akibat yang timbul bila perkawinan putus karena cerai juga dapat ditemukan dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974, yang menerangkan bahwa:<sup>29</sup>

- 1) Ayah atau ibu masih berkewajiban untuk menjaga dan mendidik anak-anaknya, semata-mata tergantung pada kepentingan anak; ketika ada perdebatan tentang pengawasan anak, pengadilan memberikan pilihannya.
- 2) Semua biaya pendidikan dan pemeliharaan yang dibutuhkan anak menjadi tanggung jawab Ayah; jika tidak bisa memnuhi memenuhi kewajibannya, maka pengadilan dapat menetapkan bahwa ibu juga bertanggung jawab atas biaya tersebut.
- 3) Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami dalam pemberian biaya penghidupan

---

<sup>28</sup> Zaeni Asyhadie, dkk., *Hukum Keluarga*, 196.

<sup>29</sup> Undang-Undang “1 Tahun 1974, Perkawinan,” (2 Januari 1974).

dan/atau menentukan semua yang menjadi kewajiban bekas suami.

Selain itu, percampuran harta bersama selama perkawinan juga berakhir setelah putusya ikatan perkawinan.

### 3. Perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN)

#### a. Pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN)

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menerangkan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah<sup>30</sup>. Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang termasuk dalam Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Pasal 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan<sup>31</sup>.

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menjelaskan bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan

---

<sup>30</sup> Undang-Undang “5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara,” (15 Januari 2014).

<sup>31</sup> Peraturan Pemerintah RI, “94 Tahun 2021, Disiplin Aparatur Sipil Negara.” (31 Agustus 2021).

perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan<sup>32</sup>.

**b. Ketentuan Perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN)**

Perceraian mengenai Pegawai Negeri Sipil yang merupakan Aparatur Sipil Negara diatur dalam Ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, disebutkan bahwa<sup>33</sup>:

- 1) Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan dari Pejabat;
- 2) Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi Aparatur Sipil Negara yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan dari pejabat, harus mengajukan permintaan secara tertulis;
- 3) Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan lengkap yang mendasarinya.

Selanjutnya pada Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, dijelaskan bahwa pejabat yang menerima permintaan izin untuk melakukan perceraian, wajib memperhatikan alasan-alasan yang dikemukakan dalam surat permintaan izin dan pertimbangan dari atasan pihak yang bersangkutan. Pejabat juga harus berusaha

---

<sup>32</sup> Undang-Undang “5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara,” (15 Januari 2014).

<sup>33</sup> Peraturan Pemerintah RI, “45 Tahun 1990, Perubahan atas peraturan pemerintah nomor 10 tahun 1983,” (6 September 1990).

mendamaikan kedua belah pihak dengan cara memanggil secara langsung untuk diberi nasihat<sup>34</sup>.

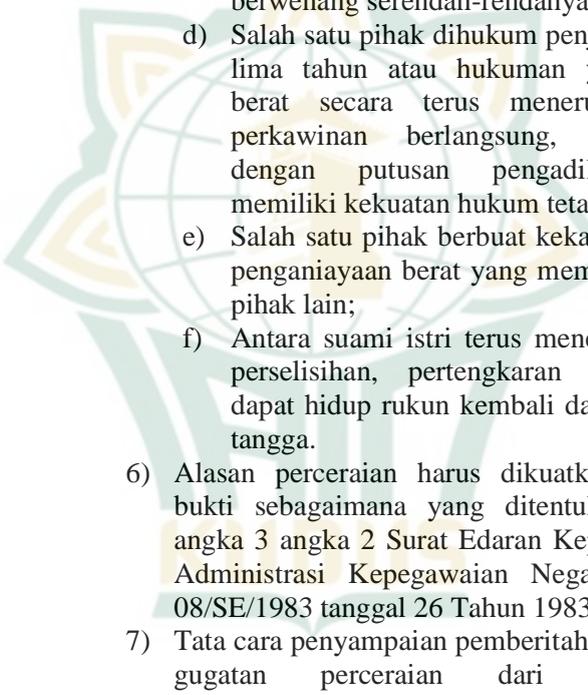
Petunjuk pelaksanaan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil tertuang dalam Surat Edaran Nomor: 48/SE/1990, yakni:

- 1) Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan dari pejabat.
- 2) Pegawai Negeri Sipil (baik pria maupun wanita) yang akan bercerai berkedudukan sebagai penggugat, wajib memperoleh izin tertulis dari Pejabat.
- 3) Pegawai Negeri Sipil (baik pria maupun wanita) yang akan bercerai berkedudukan sebagai tergugat, wajib memberitahukan secara tertulis adanya gugatan dari suami atau istrinya melalui saluran hirarki kepada Pejabat untuk memperoleh surat keterangan, dalam waktu selambat-lambatnya 6 (enam) hari kerja setelah ia menerima gugatan perceraian yang dibuat.
- 4) Suami istri yang akan bercerai, keduanya berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil baik dalam satu lingkungan maupun berbeda departemen/instansinya, masing-masing Pegawai Negeri Sipil tersebut wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan dari Pejabat<sup>35</sup>.
- 5) Pegawai Negeri Sipil hanya dapat melakukan perceraian jika ada alasan yang sah, yaitu:
  - a) Salah satu pihak melakukan perbuatan zina;

---

<sup>34</sup> Peraturan Pemerintah RI, “6 Tahun 1983, Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Aparatur Sipil Negara,” (21 April 1983).

<sup>35</sup> Surat Edaran Kepala BAKN, “48/SE/1990, Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Aparatur Sipil Negara,” (22 Desember 1990).

- 
- b) Salah satu pihak menjadi pemabuk, pematik, dan penjudi yang sulit disembuhkan;
  - c) Salah satu pihak pergi selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya, dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Desa, yang disahkan oleh pejabat yang berwenang serendah-rendahnya Camat;
  - d) Salah satu pihak dihukum penjara selama lima tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus menerus setelah perkawinan berlangsung, dibuktikan dengan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap;
  - e) Salah satu pihak berbuat kekajaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain;
  - f) Antara suami istri terus menerus terjadi perselisihan, pertengkaran dan tidak dapat hidup rukun kembali dalam rumah tangga.
- 6) Alasan perceraian harus dikuatkan dengan bukti sebagaimana yang ditentukan dalam angka 3 angka 2 Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 tanggal 26 Tahun 1983.
  - 7) Tata cara penyampaian pemberitahuan adanya gugatan perceraian dari suami/istri dilaksanakan sebagaimana halnya penyampaian surat permintaan izin perceraian.
  - 8) Setiap pejabat yang menerima surat pemberitahuan adanya gugatan perceraian harus melaksanakan tugas dan wewenangnya seperti dalam hal menerima permintaan izin perceraian, yaitu wajib merukunkan kembali kedua belah pihak dan jika diperlukan dapat

memanggil atau meminta keterangan dari para pihak yang bersangkutan<sup>36</sup>.

- 9) Untuk membantu pejabat dalam melaksanakan kewajibannya agar dibentuk Tim Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 di lingkungan masing-masing.
- 10) Pejabat harus memperhatikan surat keterangan untuk melakukan perceraian kepada setiap Pegawai Negeri Sipil yang menyampaikan surat pemberitahuan adanya gugatan, menurut contoh yang telah ditentukan.
- 11) Jika pejabat tidak menetapkan keputusan yang sifatnya menolak atau mengabulkan permintaan izin dalam waktu yang telah ditentukan atau tidak memberikan surat keterangan untuk melakukan perceraian kepada Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, maka pejabat tersebut dianggap telah menolak permintaan izin perceraian yang disampaikan oleh Pegawai Negeri Sipil bawahannya.
- 12) Jika pejabat yang tidak menetapkan keputusan menolak atau mengabulkan permintaan izin perceraian, ternyata semata-mata merupakan kelalaian dari pejabat, maka pejabat yang bersangkutan dikenakan hukuman disiplin.
- 13) Jika usaha untuk mendamaikan tidak berhasil dan terjadi perceraian atas kehendak Pegawai Negeri Sipil, maka ia wajib menyerahkan gajinya untuk penghidupan bekas istrinya dan anak anaknya.

---

<sup>36</sup> Surat Edaran Kepala BAKN, “48/SE/1990, Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Aparatur Sipil Negara,” (22 Desember 1990).

- 14) Pegawai Negeri Sipil yang diwajibkan menyerahkan bagian gajinya untuk penghidupan bekas istri, wajib membuat pernyataan tertulis, menurut contoh yang telah ditentukan.
- 15) Hak atas bagian gaji untuk bekas istri tidak diberikan, jika perceraian terjadi karena istri terbukti telah berzina dan atau istri terbukti melakukan kekejaman atau penganiyaan baik lahir maupun batin terhadap suami dan atau istri terbukti pemabuk, pematik, dan penjudi yang sulit disembuhkan dan atau istri terbukti telah meninggalkan suami selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya<sup>37</sup>.
- 16) Meskipun perceraian terjadi atas kehendak istri, haknya atas bagian untuk bekas istri tetap diberikan apabila ternyata alasan istri mengajukan gugatan cerai karena dimadu dan atau karena suami terbukti telah berzina, dan atau suami terbukti telah melakukan kekejaman atau penganiyaan berat baik lahir maupun batin terhadap istri, dan atau suami terbukti telah menjadi pemabuk, pematik dan penjudi yang sukar disembuhkan dan atau suami terbukti telah pergi dari rumah kediaman selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.
- 17) Gaji adalah penghasilan yang diterima oleh suami dan tidak terbatas pada penghasilan suami pada waktu terjadinya perceraian.

---

<sup>37</sup> Surat Edaran Kepala BAKN, “48/SE/1990, Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Aparatur Sipil Negara,” (22 Desember 1990).

- 18) Bendaharawan gaji wajib menyerahkan secara langsung bagian gaji yang menjadi hak bekas istri dan anak-anaknya sebagai akibat perceraian, tanpa terlebih dahulu menunggu pengambilan gaji dari Pegawai Negeri Sipil bekas suami yang telah menceraikannya.
- 19) Bekas istri dapat mengambil bagian gaji yang menjadi haknya secara langsung dari bendaharawan gaji, atau dengan surat kuasa atau dapat meminta untuk dikirimkan kepadanya<sup>38</sup>.
- 20) Jika ada gugatan perceraian yang diajukan pihak istri dan setelah pejabat melakukan upaya mendamaikan keduanya mengalami kegagalan, maka proses pemberian izin agar diselesaikan secepatnya mematuhi dan sesuai dengan ketentuan jangka waktu yang telah ditentukan.

## B. PENELITIAN TERDAHULU

Penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, digunakan peneliti dalam memperoleh bahan komparasi dan acuan. Selain itu, untuk menghindari terjadinya pengulangan, maka peneliti mencantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu sebagai berikut.

1. Penelitian Nourma Dewi, Khaerudin, dan Femmy Silaswaty Faried (2019), berjudul "*Pelaksanaan Peran Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Sebagai Upaya untuk Mengurangi Angka Perceraian di Kabupaten Karanganyar*". Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan bertujuan menganalisis pelaksanaan peran BP4 dalam mengurangi angka perceraian di Kabupaten Karanganyar. Lokasi

---

<sup>38</sup> Surat Edaran Kepala BAKN, "48/SE/1990, Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Aparatur Sipil Negara," (22 Desember 1990).

penelitian dilaksanakan di KUA Karanganyar. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa masyarakat belum merasakan peran serta fungsi BP4 yang ada di wilayah tersebut, dimana seharusnya dapat kualitas perkawinan dapat ditingkatkan dan angka perceraian dapat ditekan. Selain itu, terdapat *overlapping* tugas BP4 dengan penyuluh dan penghulu di KUA<sup>39</sup>.

Persamaan pada penelitian ini terletak pada subjek dan objek penelitian yaitu pengurus BP4 dan peranannya dalam menekan angka perceraian. Perbedaan dari penelitian ini terletak pada masalah pokok penelitian. Masalah pokok penelitian ini hanya fokus pada pelaksanaan peran BP4 dalam mengurangi angka perceraian. Sedangkan masalah pokok penelitian yang dilakukan penulis lebih kepada peran BP4 dalam mencegah perceraian ASN, faktor pendukung dan penghambat, serta upaya BP4 dalam mengatasi hambatan yang ada.

2. Penelitian Yenni Sri Utami dan Siti Fatonah (2015), berjudul “*Evaluasi Strategi Komunikasi Konselor BP4 dalam Mencegah Perceraian (Studi Kasus di BP4 Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta)*”. Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan metode deskriptif, kualitatif. Tujuan dari penelitian adalah mengevaluasi strategi komunikasi yang konselor BP4 lakukan dalam mencegah perceraian di Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta. Lokasi penelitian tersebut berada di KUA Kecamatan Mergangsan. Hasil dari penelitian menerangkan bahwa BP4 sebagai mediator untuk mencegah perceraian terjadi semata-mata hanya membantu suami istri dalam menyelesaikan masalah yang mereka hadapi. Namun, strategi komunikasi persuasif yang diterapkan oleh

---

<sup>39</sup> Nourma Dewi, dkk., “Pelaksanaan Peran Badan Penasihat, Pembinaan, Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Sebagai Upaya Untuk Mengurangi Angka Perceraian Di Kabupaten Karanganyar,” *Jurnal Humani (Hukum Dan Masyarakat Madani)*, Vol. 9, Nomor 2 (2019): 157.

BP4 belum berfungsi dengan baik untuk mencegah terjadinya perceraian<sup>40</sup>.

Persamaan dari penelitian ini terletak pada subjek penelitian dan variabel penelitian yaitu petugas atau konselor BP4 menekan angka perceraian. Perbedaannya adalah penelitian ini lebih memfokuskan pada strategi komunikasi yang diterapkan oleh BP4, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih tertuju pada BP4 dan peranannya dalam mencegah perceraian di kalangan ASN.

3. Penelitian Wildana Setia Warga Dinata (2015), berjudul "*Optimalisasi Peran Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam Rangka Pembentukan Keluarga Sakinah di Kabupaten Jember*". Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan peran BP4 Kecamatan Puger dalam pembentukan keluarga sakinah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kombinasi. Tempat penelitian berada di KUA Kecamatan Puger Kabupaten Jember. Hasil penelitian ini adalah dalam pembentuk keluarga sakinah, BP4 menggunakan beberapa upaya yaitu upaya preventif dan upaya kuratif. Upaya preventing dilakukan pada calon pengantin, seperti memberi bimbingan calon pengantin. Sedangkan upaya kuratif dilakukan pada pasangan suami istri, seperti memberi nasihat pada pasangan suami istri yang sedang mengalami perselisihan. Hasil survei yang dilakukan pada 127 responden menunjukkan bahwa peran BP4 memiliki hasil yang baik dalam pembentukan keluarga sakinah pada kecamatan tersebut<sup>41</sup>.

Persamaan dalam penelitian ini terletak pada subjek penelitian yaitu pengurus BP4. Perbedaan

---

<sup>40</sup> Yenni Sri Utami dan Siti Fatonah, "Evaluasi Strategi Komunikasi Konselor BP4 dalam Mencegah Perceraian (Studi Kasus di BP4 Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta)," *Jurnal Channel*, Vol. 3 Nomor 2 (2015): 89.

<sup>41</sup> Wildana Setia Warga Dinata, "Optimalisasi Peran Badan Penasihat, Pembinaan, Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Dalam Rangka Pembentukan Keluarga Sakinah Di Kabupaten Jember," *Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 7, Nomor 1 (2015): 78.

penelitian teletak pada substansi penelitiannya. Substansi penelitian mengarah pada pembentukan keluarga sakinah, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih mengarah pada peran BP4 dalam mencegah perceraian di kalangan ASN.

4. Penelitian Fitrotin Jamilah (2019), berjudul “*Peranan (BP4) dalam Membina Keluarga Sakinah dan Penyelesaian Perkawinan Islam*”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran BP4 dalam menangani penyelesaian perselisihan perkawinan. Lokasi penelitian tersebut berada di KUA Kecamatan Beji Kabupaten Pasuruan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dalam menyelesaikan permasalahan rumah tangga pasangan suami istri, BP4 bertindak sebagai konsultan perkawinan dengan memberikan pemahaman dan bimbingan pada pihak yang berselisih. Adapun dari hasil survey pada lima kasus yang ditangani BP4 Kecamatan Beji, menunjukkan bahwa 80 % pasangan suami istri tidak terjadi perceraian dan 20% melanjutkan perceraian ke Pengadilan Agama. BP4 dalam melakukan tugasnya mengalami hambatan yaitu cenderung tidak pro-aktif dalam mencari suami istri yang sedang mengalami permasalahan dalam perkawinannya<sup>42</sup>.

Persamaan pada penelitian ini terletak pada subjek penelitian yaitu pengurus BP4. Perbedaan penelitian teletak pada substansi penelitiannya. Substansi penelitian mengarah pada pembinaan keluarga sakinah dan penyelesaian perselisihan perkawinan, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis lebih mengarah pada peran BP4 dalam mencegah perceraian di kalangan ASN.

---

<sup>42</sup> Fitrotin Jamilah, “Peranan (BP4) Dalam Membina Keluarga Sakinah Dan Penyelesaian Perkawinan Islam,” *Jurnal Al-Fikrah*, Vol. 2, Nomor 1 (2019): 45.

5. Penelitian Zahrotul Hamidah (2019), berjudul “*Peran Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam Mencegah Perceraian (Studi Kasus di KUA Kecamatan Klojen Malang)*”. Penelitian bertujuan untuk mendeskripsikan jumlah perceraian di KUA Kecamatan Klojen Kota Malang, peran BP4 serta faktor penghambat dalam mencegah perceraian. Lokasi penelitian ini ada di KUA Kecamatan Klojen Kota Malang. Penelitian menggunakan metode deskriptif, kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa jumlah perceraian di wilayah KUA Kecamatan Klojen Kota Malang mengalami peningkatan pada tahun 2018. Upaya pencegahan perceraian melalui konsultasi, mediasi dan advokasi yang dilakukan oleh BP4 belum bisa maksimal karena ditemukan banyak kendalanya. Kendala yang dimaksudkan diantaranya salah satu pihak yang berselisih tidak bersedia dimintai keterangan, tidak adanya keterbukaan, serta masih bersikukuh untuk melanjutkan perceraian. Selain itu, hambatan lainnya yakni adanya perubahan regulasi pemerintah dan kurangnya sosialisasi ke masyarakat tentang keberadaan BP4<sup>43</sup>.

Persamaan pada penelitian ini terletak pada subjek dan objek penelitian yaitu pengurus BP4 dan perannya dalam menekan angka perceraian. Perbedaan dari penelitian ini yaitu masalah pokok penelitian yang dilakukan penulis lebih lengkap karena selain membahas mengenai peran BP4 dalam mencegah perceraian, penulis juga membahas mengenai faktor pendukung dan penghambat, serta upaya BP4 mengatasi kendala yang ada. Sedangkan pada penelitian ini tidak disertai dengan faktor pendukung dan solusi mengatasi kendala yang dialami BP4 dalam mencegah perceraian.

---

<sup>43</sup> Zahrotul Hamidah, “Peran Badan Penasihat, Pembinaan, Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Dalam Mencegah Perceraian (Studi Kasus Di KUA Kecamatan Klojen Malang),” *Jurnal Ilmiah Hukum Keluarga Islam*, Vol. 1, Nomor 1 (2019): 12.

6. Penelitian Alvina Rizqiyani (2017), dengan judul, “*Efektifitas Kursus Calon Pengantin dalam Menekan Angka Perceraian di Wilayah Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus*”. Tujuan penelitian ini yaitu menjelaskan tentang kursus calon pengantin yang dilaksanakan di KUA Kecamatan Gebog dan efektif tidaknya kursus calon pengantin untuk penurunan perceraian di wilayah tersebut. Metode deskriptif, kualitatif digunakan dalam penelitian ini. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa setiap calon pengantin diharuskan mengikuti kursus calon pengantin yang diselenggarakan. Namun, terdapat kendala dalam pelaksanaannya yaitu tidak tersedianya sumber dana untuk melakukan kursus. Sosialisasi yang kurang dari pihak penyelenggara kursus calon pengantin mempengaruhi efektifitas kursus calon pengantin dalam penurunan jumlah perceraian. Angka perceraian di Kabupaten Kudus cenderung mengalami peningkatan<sup>44</sup>.

Persamaan dari penelitian ini terletak pada variabel penelitian yaitu menekan angka perceraian di Kabupaten Kudus. Perbedaannya adalah penelitian ini mengarah pada masalah yang diangkat. Penelitian ini membahas pelaksanaan kursus calon pengantin di KUA Kecamatan Gebog, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis lebih mengarah pada kegiatan apa saja yang BP4 lakukan dalam mencegah perceraian di kalangan ASN Kabupaten Kudus.

7. Penelitian Kartini Rustan (2017), berjudul “*Peran BP4 Sebagai Mediator dalam Membina Keluarga Sakinah, Mawaddah, dan Rahmah di Kecamatan Gantarang Kabupaten Bulukumba*”. Penelitian ini bertujuan mengetahui hambatan dan pendorong pelaksanaan tugas BP4 di Kecamatan Gantarang dan mengetahui efektifitas BP4 sebagai mediator dalam pembinaan

---

<sup>44</sup> Alvina Rizqiyani, “Efektifitas Kursus Calon Pengantin Dalam Menekan Angka Perceraian Di Wilayah Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus” (Skripsi, STAIN Kudus, 2017), 79.

keluarga sakinah. Penelitian ini merupakan jenis penelitian lapangan (*field research*) dengan metode kualitatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa BP4 memiliki beberapa kendala dalam pelaksanaan tugasnya, seperti sosialisasi yang kurang, terbatasnya fasilitas, pelaksanaan tugas dan fungsi BP4 belum bisa optimal, dan lemahnya hubungan BP4 dengan instansi pemerintah dan lembaga kemasyarakatan. Adapun pendukung pelaksanaan tugas-tugas BP4 adalah adanya kesediaan, harapan masyarakat, dan dukungan para tokoh agama terhadap pembentukan keluarga sakinah. BP4 belum efektif sebagai mediator karena kurangnya peran BP4 sehingga membuat masyarakat memilih langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Agama<sup>45</sup>.

Persamaan pada penelitian ini terletak pada subjek penelitian yaitu Pengurus BP4. Perbedaan penelitian terletak pada substansi penelitiannya. Substansi penelitian ini mengarah pada BP4 dan peranannya sebagai mediator pembinaan keluarga sakinah, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis lebih mengarah pada peran BP4 dalam mencegah perceraian di kalangan ASN.

8. Penelitian Siti Roiatun (2017), berjudul “*Bimbingan Pranikah untuk Mencegah Perceraian Bagi Calon Pengantin di BP4 KUA Kecamatan Japah Kabupaten Blora*”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan, kelebihan dan kekurangan bimbingan pranikah untuk pencegahan perceraian calon pengantin di BP4 KUA Kecamatan Japah Kabupaten Blora. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif, kualitatif. Hasil dari penelitian menunjukkan proses bimbingan pranikah di KUA Kecamatan Japah dilakukan melalui dua tahapan yaitu tahap pra pelaksanaan dan tahap pelaksanaan. Tahap pra

---

<sup>45</sup> Kartini Rustan, “Peran BP4 Sebagai Mediator Dalam Membina Keluarga Sakinah, Mawaddah, Dan Rahmah Di Kecamatan Gantarang Kabupaten Bulukumba” (Skripsi, UIN Alauddin Makassar, 2017), 66.

pelaksanaan adalah tahap dimana masing-masing calon pengantin harus memenuhi beberapa prosedur bimbingan pranikah. Materi yang disampaikan dengan metode ceramah dan tanya jawab pada tahap pelaksanaan adalah materi tentang Undang-Undang Perkawinan dan Agama, materi memilih jodoh, materi hak dan kewajiban suami istri, materi kesehatan produksi. Kelebihan bimbingan pranikah ini adalah yang menyampaikan materi bimbingan pranikah merupakan pembimbing yang berkompeten dalam bidangnya, adanya antusias peserta bimbingan pranikah yang tidak ragu dan malu bertanya. Sedangkan kekurangannya adalah terbatasnya waktu dan sosialisasi yang kurang mengenai peran dan tujuan BP4 di masyarakat<sup>46</sup>.

Persamaan dari penelitian ini terletak pada variabel penelitiannya yaitu mencegah perceraian. Perbedaannya terletak pada substansi penelitian. Penelitian ini lebih tertuju pada bimbingan pranikah untuk calon pengantin, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis memfokuskan pada peran BP4 dalam mencegah perceraian di kalangan Aparatur Sipil Negara.

### C. KERANGKA BERFIKIR

Setiap individu pasti menginginkan sebuah perkawinan yang bahagia dan kekal sesuai tujuan perkawinan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Seiring berjalannya waktu, akan didapati permasalahan-permasalahan dalam kehidupan rumah tangga. Kehidupan rumah tangga yang dijalani tidak akan selalu mulus, ada kalanya pasangan suami istri dapat berselisih paham hingga menimbulkan pertengkaran. Sifat mengalah dari salah satu pasangan sangat diperlukan demi menghindari hal buruk yang mungkin terjadi. Kegagalan suami istri dalam

---

<sup>46</sup> Siti Roiatun, “Bimbingan Pranikah Untuk Mencegah Perceraian Bagi Calon Pengantin Di BP4 KUA Kecamatan Japah Kabupaten Blora” (Skripsi, UIN Walisongo, 2017), 82.

menyelesaikan permasalahan dan kesalahpahaman dalam rumah tangga menjadi faktor pemicu hubungan yang renggang antara keduanya, bahkan bisa sampai menimbulkan perpecahan/perceraian. Perceraian hanya dianggap sah secara hukum jika diputuskan dalam sidang pengadilan dengan menyertakan suatu alasan tertentu.

Tanggal 3 Januari 1960, BP4 berdiri dan dikuatkan dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 85 tahun 1961, BP4 diakui sebagai satu-satunya badan yang melaksanakan fungsi dan tugas dibidang penasihatn perkawinan dan pencegahan perceraian, sesuai<sup>47</sup>. Masalah-masalah tentang perkawinan dan keluarga semakin berkembang pesat, diantaranya yaitu tingginya perceraian, KDRT, dan lainnya. BP4 diharapkan mampu memberikan bantuan mediasi, advokasi, arahan serta solusi kepada suami istri yang mengalami perselisihan rumah tangga untuk mencegah terjadinya perceraian.

Adapun kerangka berfikir yang telah peneliti sampaikan diatas merupakan suatu dasar dalam pencarian data yang ada di lapangan, dan gambaran kerangka berfikir dalam bentuk bagan dapat dilihat dibawah ini.

---

<sup>47</sup> “Keputusan Munas XVI BP4 Tahun 2019, 01/2-P/BP4/XI/2019.” (BP4 Pusat, November 2019).

Gambar 2.1. Kerangka berfikir

