

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Obyek Penelitian

1. Sejarah Pendirian Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kabupaten Kudus

Awal terbentuknya Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) pada bidang konsultasi perkawinan dan keluarga berasal dari hasil riset Departemen Agama Republik Indonesia yang menunjukkan tingginya angka perceraian di Indonesia pada tahun 1950-1954. Data statistik menunjukkan bahwa angka perceraian mencapai 60-80% (rata-rata 1300-1400 kasus perceraian perhari). Kondisi ini mendorong M. Nasaruddin Latif yang menjabat sebagai Kepala Kantor Urusan Agama Kotapraja Jakarta Raya mencetuskan gagasan tentang organisasi penasehatan perkawinan. Jumlah perceraian yang tinggi membuat kondisi darurat bagi bangsa dan negara. Terjadinya perceraian telah menyebabkan kaum wanita menderita dan membuat anak-anak menjadi terlantar karena dilakukan secara sewenang-wenang. Perceraian tidak hanya merusak sendi-sendi kehidupan kemasyarakatan, bahkan juga akan meruntuhkan akhlak dan kepribadian serta meluasnya kemaksiatan. Atas persetujuan Departemen Agama, pada tanggal 4 April 1954 dibentuklah Seksi Penasihat Perkawinan (SPP) di kantor-kantor Urusan Agama Kotapraja Jakarta Raya. Sejak tanggal 20 Juli 1954, Departemen Agama menjalankan kebijakan bahwa setiap orang yang akan bercerai dipersilahkan mendatangi Seksi Penasihat Perkawinan setempat untuk mendapatkan bimbingan¹.

¹ Wildana Setia Warga Dinata, "Optimalisasi Peran Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam Rangka Pembentukan Keluarga Sakinah di Kabupaten Jember," *De Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 7 Nomor 1 (2015): 80.

Abdur Rauf Hamidy yang menjabat sebagai Kepala Jawatan Urusan Agama Provinsi Jawa Barat pada tanggal 3 Oktober 1954, mendirikan Badan Penasihat Perkawinan dan Penyelesaian Perkawinan (BP4). Kesuksesan lembaga yang digagas oleh Nasaruddin Latif menarik minat organisasi-organisasi wanita yang tergabung dalam KOWANI. Sebanyak 21 organisasi perempuan di tahun 1956 mengadakan konggres dan menyepakati terbentuknya Panitia Penasehatan Perkawinan dan Penyelesaian Perkawinan (P5). Organisasi P5 diketuai oleh SR Poedjotomo dan M. Nasaruddin Latif sebagai penasihat. Wadah baru ini berstatus sebagai organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang usaha mengurangi perceraian dan mempertinggi nilai perkawinan. Gerak langkah P5 meluas sampai ke daerah-daerah di luar Jakarta, seperti Lampung, Surabaya Kediri, Kalimantan dan Malang. Gerakan serupa meluas ke berbagai provinsi. Alfiyah Muhadi, Anwar Musaddad dan Samawi memprakarsai lembaga penasehatan perkawinan pada tahun 1958 di tiga wilayah yang berbeda, yaitu di Yogyakarta, Jawa Timur dan Jawa Tengah. Lembaga ini diberi nama Badan Kesejahteraan Rumah Tangga (BKRT)².

Ketiga organisasi ini memiliki tujuan yang sama, yakni meningkatkan kualitas perkawinan dan mencegah terjadinya perceraian yang tinggi di masyarakat, serta menunggu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perkawinan dan perceraian, sehingga dapat membentuk keluarga yang bahagia, kekal dan sejahtera.

Pengurus lembaga penasehatan perkawinan dan penyelesaian perceraian se-Jawa melakukan pertemuan pada tanggal 3 Januari 1960. Pertemuan ini memunculkan gagasan peleburan organisasi-organisasi yang bersifat lokal menjadi badan nasional yang diberi nama Badan Penasehatan Perkawinan dan Penyelesaian

² Wildana Setia Warga Dinata, *Optimalisasi Peran Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)*, 80.

Perceraian atau disingkat menjadi BP4. Berdasarkan kesepakatan ini, dalam Konferensi Dinas Departemen Agama ke-VII tanggal 25-30 Januari 1960, di Cipayung, Bogor, organisasi BP4 dikukuhkan melalui Surat Keputusan Menteri Agama RI Nomor 85 Tahun 1961. Keputusan ini menjadikan BP4 sebagai organisasi resmi nasional yang berpusat di Jakarta dan memiliki cabang di seluruh wilayah Indonesia.¹³ Kantor pusat BP4 terletak di Masjid Istiqlal Ruang 66 Jl. Taman Wijaya Kusumah Jakarta Pusat. Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, BP4 tidak bertugas lagi dalam penyelesaian perceraian dan tugasnya hanya semata-mata memberikan penasihat.

Merespon keluarnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, berdasarkan Keputusan Menteri Nomor 30 tahun 1977, organisasi ini berubah nama menjadi Badan Penasihat Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian (BP4) dan dinyatakan sebagai satu-satunya badan semi penunjang sebagian tugas Departemen Agama di bidang penasehatan perkawinan, perselisihan rumah tangga dan perceraian. Seiring dengan perkembangan zaman, berdasarkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia No. 417 Tahun 2004 lembaga ini kembali berubah nama menjadi “Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Pusat”. BP4 melakukan transformasi kelembagaan dari organisasi semi resmi menjadi organisasi yang mandiri dan professional pada Musyawarah Nasional BP4 ke-XIV tahun 2009. Perubahan kelembagaan ini tidak merubah tugas pokok BP4. BP4 tetap menjadi mitra Kementerian Agama di bidang Penasihat Perkawinan, Perselisihan Rumah Tangga. Perubahan kelembagaan ini diatur berdasarkan: (1) 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; (2) Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor : AHU-100.AH.01.06

Tahun 2010 tentang Pengesahan Akta Pendirian Perkumpulan Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) tertanggal 21 Juli 2010³. Selanjutnya BP4 menyelenggarakan Musyawarah Nasional kembali yang ke XVI pada tanggal 3 November 2021 dengan menghasilkan Keputusan Munas XVI BP4 Tahun 2019 Nomor: 01/2-P/BP4/XI/2019 yang menyatakan bahwa BP4 sebagai organisasi profesional yang bersifat sosial keagamaan dibawah binaan Kementerian Agama dan mitra kerja Kementerian terkait.

Berdasarkan latar belakang tersebut, berdiri pula Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kabupaten Kudus yang berada di lingkungan Kementerian Agama Kabupaten Kudus yang berlokasi di Jalan Mejobo No. 27, Area Sawah, Mlati Kidul, Kecamatan Kota Kudus, Kabupaten Kudus, Jawa Tengah.

Lahirnya Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sangat membantu masyarakat dalam meningkatkan kualitas perkawinan dan pencegahan perceraian. Bimbingan dan penasihat perkawinan secara konsisten dan terus-menerus diperlukan agar dapat menciptakan kehidupan rumah tangga menuju keluarga *sakinah mawaddah warohmah*.

2. Tugas dan Fungsi BP4 Kabupaten Kudus

Sejak BP4 didirikan tanggal 3 Januari 1960 dan dikukuhkan oleh Keputusan Menteri Agama Nomor 85 tahun 1961, BP4 diakui sebagai satu-satunya badan yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang penasihat perkawinan dan pencegahan perceraian. Fungsi dan tugas BP4 secara konsisten melaksanakan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan jo Undang-Undang Nomor 16 tahun

³ Wildana Setia Warga Dinata, *Optimalisasi Peran Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)*, 81.

2019⁴. BP4 selama ini telah menjalankan bimbingan dan penasihatn perkawinan guna meningkatkan kualitas perkawinan dan pengurangan angka perceraian.

Berbagai masalah muncul terkait dengan bimbingan dan pembinaan perkawinan, seperti: angka perceraian yang tinggi, kasus perkawinan siri, kekerasan dalam rumah tangga, perkawinan di bawah umur, fenomena gerakan LGBT, pekawinan mut'ah, poligami liar yang berpengaruh terhadap keharmonisan sebuah rumah tangga dan kehidupan sosial yang dinamis, aman, dan tenteram⁵.

Berdasarkan data yang penulis peroleh di Pengadilan Agama Kudus, bahwa *Pertama*, angka perceraian di Pengadilan Agama Kabupaten Kudus mulai dari tahun 2016 – 2017 mengalami penurunan. Hal ini tidak bertahan lama karena terjadi peningkatan kasus di tahun 2017 – 2019. *Kedua*, angka cerai gugat yang diajukan oleh istri, jumlahnya selalu 2 kali lipat dari cerai talak. *Ketiga*, pada tahun 2020 mulai bulan Januari – Oktober yang merupakan masa pandemi, tercatat ada 1.024 perkara perceraian yang diputus pada Pengadilan Agama Kudus, diantaranya adalah 286 perkara cerai talak yang diajukan suami kepada istrinya dan 736 perkara merupakan gugatan cerai yang diajukan istri. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel diwah ini:

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

⁵ “Keputusan Munas XVI BP4 Tahun 2019, 01/2-P/BP4/XI/2019.” (BP4 Pusat, November 2019).

Tabel 4.1. Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Kudus Tahun 2016-2020⁶.

No.	Tahun	Cerai Talak	Cerai Gugat	Jumlah Perkara Diputus
1.	2016	287	838	1.125
2.	2017	300	774	1.074
3.	2018	305	890	1.195
4.	2019	305	948	1.253
5.	Jan – Okt 2020	286	738	1.024

Sumber: Laporan perkara tingkat pertama yang diputus pada Pengadilan Agama Kudus tahun 2016 – Oktober 2020.

Penelitian mengenai penyebab perceraian di Kabupaten Kudus pernah dilakukan oleh Moch Abdullah Pamungkas. Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui faktor-faktor tingginya angka perceraian di Kabupaten Kudus. Penelitian ini dilakukan di Pengadilan Agama Kudus. Jenis penelitian ini adalah *yuridis empiris*. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa faktor tidak ada tanggung jawab dan faktor ekonomi merupakan faktor penyebab tingginya perceraian di Pengadilan Agama Kudus⁷.

Oleh sebab itu, seiring meningkatnya perceraian di Kabupaten Kudus dan disebabkan oleh beberapa faktor, maka Badan Penasihatatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) perlu menata kembali peran dan fungsinya sesuai dengan kondisi

⁶ Data Diambil Dari Pengadilan Agama Kudus Tanggal 21 November 2020.

⁷ Moch Abdullah Pamungkas, “Faktor-Faktor Tingginya Angka Perceraian Di Kudus (Studi Pengadilan Agama Kudus)” (Skripsi, Unnes Semarang, 2015), 146.

dan perkembangan terkini. Selain menjalankan bimbingan dan penasihatan, BP4 juga menyiapkan diri sebagai lembaga edukasi, mediasi dan advokasi sekaligus meningkatkan peran serta lembaga yang lebih konsen pada persoalan bangsa terutama yang berkaitan dengan pembinaan kualitas dan ketahanan keluarga.

3. Susunan Pengurus BP4 Kabupaten Kudus Susunan Pengurus BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus Tahun 2021

Pembina	:	Bupati Kudus
Dewan	:	1)Ka. Kankemenag Kabupaten Kudus
Pertimbangan	:	2)Ketua Pengadilan Agama Kudus
	:	3)Ketua MUI Kudus
Ketua	:	Drs. H. Shalehudin
Wakil Ketua	:	Drs. H. Abdul Jalil
Sekretaris	:	H. Afif Noor, S. Ag
Bendahara	:	H. M. Zamroni, S. Sy

Bidang-Bidang

- 1) Bidang Pendidikan, Pelatihan, Dan Kursus
 - H. Zaenal Fahmi, S. Ag
- 2) Bidang Konsultasi /Konseling, Mediasi, Advokasi Dan Penasihatan Perkawinan
 - Ana Durrotun Nafisah, M.Pd.I
 - Muhammad Ulin Nuha, Lc., M. Us
- 3) Bidang Humas, Publikasi Dan Dokumentasi
 - Moh. Jalil, S. Pd.I
- 4) Bidang Kemitraan Kerjasama Dan Wirausaha
 - H. M. Zamroni, S. Sy

B. Deskripsi Data Penelitian

1. Peran BP4 Kabupaten Kudus dalam Pencegahan Perceraian di Kalangan ASN

Kehidupan setelah pernikahan tidak selalu berjalan manis dan dipenuhi dengan kebahagiaan. Meskipun menikah atas dasar cinta, tidak sedikit pasangan suami istri yang mengeluh bosan dan lelah dalam menjalani lika liku kehidupan perkawinannya. Terdapat banyak hal pemicu terjadinya percetakan suami istri sehingga menimbulkan pertengkaran dalam rumah tangga. Apabila masalah yang menjadi sumber konflik sudah terlalu rumit untuk diselesaikan dan sering terjadi pertengkaran terus menerus, maka perceraian menjadi pilihan yang diambil oleh pasangan suami istri. Beberapa pasangan yang terlibat perselisihan dan memiliki keinginan mengajukan perceraian, mereka mendatangi BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus untuk menjalani penasihatn.

BP4 diakui sebagai satu-satunya badan yang melaksanakan fungsi dan tugas di bidang penasihatn perkawinan dan pengurangan perceraian sesuai Keputusan Menteri Agama Nomor 85 tahun 1961. Oleh karenanya, sebagai lembaga yang memberikan penasihatn perkawinan, BP4 memiliki kewajiban dalam menekan atau mengurangi angka perceraian⁸. Perceraian yang dilakukan oleh seorang Aparatur Sipil Negara akan sedikit berbeda dari masyarakat pada umumnya. Salah satu syarat yang harus dipenuhi Aparatur Sipil Negara sebelum pengajuan gugatan perceraian ke Pengadilan Agama adalah adanya surat pengantar dari BP4. Aparatur Sipil Negara harus terlebih dahulu menjalani penasihatn di BP4 Kabupaten/Kota tempatnya bekerja.

Berdasarkan Keputusan Musyawarah Nasional XVI BP4 tahun 2019, Badan Penasihatn, Pembinaan

⁸ “Keputusan Munas XVI BP4 Tahun 2019, 01/2-P/BP4/XI/2019.” (BP4 Pusat, November 2019).

dan Pelestarian Perkawinan (BP4) memiliki upaya dan usaha dalam mencapai tujuannya, antara lain:

- a. Memberi bimbingan, penyuluhan, penasihatan, dan konsultasi/konseling, mengenai nikah, talak, cerai, rujuk dan waris kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok, secara langsung atau melalui media massa dan media elektronik;
- b. Memberi bimbingan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keluarga;
- c. Membantu memediasi para pihak yang berperkara di peradilan agama;
- d. Memberi bantuan advokasi dalam mengatasi masalah perkawinan, keluarga dan perselisihan rumah tangga di peradilan agama;
- e. Mengurangi angka perceraian, poligami yang tidak bertanggung jawab, pernikahan di bawah umur dan pernikahan tidak tercatat;
- f. Bekerjasama dengan instansi, lembaga dan organisasi yang memiliki kesamaan tujuan baik di dalam maupun di luar negeri;
- g. Menerbitkan dan menyebarluaskan majalah perkawinan dan keluarga, buku, brosur, media massa dan media elektronik yang dianggap perlu;
- h. Menyelenggarakan bimbingan perkawinan kepada remaja dan calon pengantin, mengadakan pembinaan penyuluhan, penataran/pelatihan, diskusi, seminar dan kegiatan-kegiatan sejenis yang berkaitan dengan perkawinan dan keluarga sakinah⁹;
- i. Menyelenggarakan pendidikan keluarga untuk peningkatan penghayatan dan pengalaman nilai-nilai keimanan, ketaqwaan dan akhlaqul karimah dalam rangka membina keluarga sakinah;
- j. Berperan aktif dalam kegiatan lintas sektoral yang bertujuan membina keluarga sakinah;

⁹ “Keputusan Munas XVI BP4 Tahun 2019, 01/2-P/BP4/XI/2019.” (BP4 Pusat, November 2019).

- k. Memberdayakan ekonomi keluarga dan kewirausahaan;
- l. Upaya dan usaha lain yang dipandang bermanfaat untuk kepentingan organisasi serta bagi kebahagiaan dan kesejahteraan keluarga.

Beberapa upaya dan usaha yang disebutkan diatas, BP4 Kabupaten Kudus tidak melakukannya secara keseluruhan. Pencegahan perceraian oleh BP4 Kabupaten Kudus di kalangan Aparatur Sipil Negara dilakukan dengan memberikan penasihat dan mediasi pada para pihak yang datang berkonsultasi ke BP4 mengenai permasalahan dalam keluarganya. Mekanisme pelaksanaan penasihat dan mediasi yang dilakukan di BP4 Kabupaten Kudus adalah sebagai berikut.

- a. Pendaftaran dan pemeriksaan berkas
Pengurus BP4 menyambut baik klien (pihak suami/istri) yang datang ke BP4. Klien datang ke BP4 terlebih dahulu mendaftar diri pada petugas dengan melampirkan fotocopy KTP, KK, Surat nikah. Bagi klien yang merupakan ASN, persyaratan dilengkapi dengan surat pengantar dan BAP (Berita Acara Pemeriksaan) mediasi yang dilakukan pada unit kerja yang bersangkutan¹⁰. Kemudian pengurus BP4 akan melakukan pemeriksaan berkas, serta menanyakan alasan-alasan yang menjadi faktor penyebab klien ingin melakukan perceraian. Alasan-alasan tersebut nantinya akan dicocokkan dengan berkas-berkas yang telah dikumpulkan klien.
- b. BP4 melakukan penasihat secara terpisah
Pengurus BP4 melayangkan surat pemanggilan penasihat kepada suami istri untuk datang ke BP4. Pengurus BP4 melakukan penasihat kepada keduanya secara terpisah, artinya penasihat dilakukan kepada suami istri dalam

¹⁰ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 19 Maret, 2021, wawancara 1, transkrip.

waktu yang berbeda. Klien diberikan kesempatan untuk menceritakan permasalahan yang terjadi dalam rumah tangganya kepada petugas tanpa dihadiri oleh pasangannya. Hal ini diharapkan agar klien lebih terbuka untuk menceritakan permasalahan yang dihadapi tanpa ada yang disembunyikan. Setelah penasihat selesai dilakukan, BP4 memberi waktu kepada mereka untuk berfikir kembali. Dua minggu sampai satu bulan setelahnya akan dilakukan pemanggilan kepada keduanya atau mempertemuan antara suami istri yang berselisih tersebut dalam satu forum. Setiap pertemuan tidak ditentukan lamanya penasihat berlangsung. Lama tidaknya penasihat itu berlangsung, tergantung pada tingkat kesulitan masalah klien hadapi¹¹.

- c. Suami istri yang terlibat perselisihan menjalani penasihat dalam satu forum.

Pengurus BP4 melayangkan surat panggilan kepada suami dan istri untuk mengikuti penasihat yang dilakukan BP4. Keduanya dipertemukan dalam satu forum. Berdasarkan pada observasi yang dilakukan penulis tanggal 6 April 2021 pukul 09.00 WIB, penasihat dilakukan di ruang Kasi Bimas Islam Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kudus. Penasihat ini dihadiri oleh 2 Pengurus BP4 yaitu Ketua BP4 dan Sekretaris BP4, serta dihadiri oleh klien yaitu suami istri yang berselisih. Ketua BP4 memimpin kegiatan penasihat dan Sekretaris BP4 menjadi notulen dalam kegiatan penasihat tersebut. Berikut merupakan proses penasihat di BP4 Kabupaten Kudus antara lain:

- 1) Pembukaan penasihat
 - a) Ketua BP4 memimpin penasihat ini dan membuka kegiatan dengan salam dan

¹¹ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 19 Maret, 2021, wawancara 1, transkrip.

bacaan Basmallah, kemudian diikuti peserta.

- b) Ketua BP4 memperkenalkan diri dan mengenalkan pengurus BP4 lain yang hadir dalam kegiatan penasihatan ini.
 - c) Ketua BP4 menjelaskan bahwa dalam kegiatan penasihatan ini, tugas BP4 hanya sebagai mediator dan keputusan akhir diserahkan ke suami istri tersebut.
 - d) Ketua BP4 bertanya seputar perkawinan kepada suami istri tersebut, seperti usia kedua belah pihak, usia perkawinan, tahun perkawinan, keadaan kedua belah pihak saat terjadinya perkawinan, jumlah anak dan usia anak¹².
- 2) Inti Penasihatan
- a) Ketua BP4 memberi kesempatan kepada klien yang mengajukan terlebih dahulu yakni istri untuk menceritakan permasalahan dan menyampaikan segala yang dikeluhkan tentang pasangannya.
 - b) Ketua BP4 memberi kesempatan kepada suami untuk menceritakan duduk perkara permasalahannya. Hal ini dilakukan supaya permasalahan yang sebenarnya dapat diketahui, sehingga ditemukan ditemukan titik temu permasalahannya.
 - c) Setelah kedua belah pihak menceritakan permasalahannya dan Pengurus BP4 memahami mulai memahami permasalahan yang terjadi, Ketua BP4 memberikan nasihat perkawinan kepada suami istri sesuai dengan masalah yang disampaikan keduanya.

¹² Observasi, di Kementerian Agama Kabupaten Kudus, 6 April 2021.

- d) Ketua BP4 juga memberikan pemahaman kepada suami istri tersebut mengenai hak dan kewajiban masing-masing.
 - e) Jika salah satu pihak atau keduanya masih bersikeras melakukan perceraian, maka ketua BP4 berusaha lagi memberikan nasihat kepada keduanya, ketua BP4 menjelaskan dampak-dampak yang mungkin timbul bila terjadi perceraian, baik itu untuk keduanya maupun untuk anak-anaknya. BP4 dalam memberikan penasihatn menggunakan kata-kata yang menyejukkan hati, tujuannya adalah untuk meredakan emosi pasangan yang sedang berselisih.
 - f) Ketua BP4 memberikan kesempatan petugas lain yang hadir dalam penasihatn agar memberikan masukan-masukan kepada suami istri yang berselisih.
 - g) Selanjutnya dilakukan negosiasi untuk mencapai kesepakatan yang baik. Suami istri tersebut diberi kesempatan mengungkapkan keinginannya masing-masing.
 - h) Ketua BP4 menanyakan kesanggupan mereka dalam memenuhi keinginan dari pasangannya¹³.
- 3) Penutup penasihatn
- a) Apabila telah ada kata sepakat dari kedua belah pihak, maka notulen akan menyimpulkan kesepakatan hasil penasihatn.
 - b) Apabila belum ada kesepakatan penasihatn ini, maka akan dilanjutkan penasihatn berikutnya. Setelah ini pengurus BP4 memberikan waktu dua

¹³ Observasi, di Kementerian Agama Kabupaten Kudus, 6 April 2021.

minggu sampai satu bulan kepada kedua pasangan untuk memikirkan kembali. Jika dalam tersebut dirasa bahwa mereka masih berkeinginan untuk tetap bercerai, maka mereka bisa datang lagi ke BP4.

- c) Ketua BP4 menutup kegiatan penasihatian ini dengan bacaan hamdalah, dan diikuti dengan peserta, lalu diakhiri dengan salam penutup.

Satu bulan setelah penasihatian dilakukan, BP4 akan melayangkan surat panggilan penasihatian kembali kepada pasangan suami istri yang berselisih tersebut guna mengetahui berhasil atau tidaknya hasil penasihatian yang sebelumnya. Tahapan pelaksanaan penasihatian ini hampir sama dengan penasihatian sebelumnya. Pengurus BP4 menanyakan kepada pasangan suami istri secara bergantian mengenai keputusannya akan tetap lanjut bercerai ataukah ingin kembali berdamai dengan pasangannya. Jika pasangan suami istri yang berselisih tersebut masih bersikeras untuk bercerai, maka BP4 akan mempersulit dengan menasihatinya kembali. Pemanggilan penasihatian dilakukan minimal 3 (tiga) kali. Jika sudah tidak bisa didamaikan kembali, maka pengurus BP4 akan mengeluarkan surat pengantar¹⁴.

Peran BP4 dianggap belum bisa efektif karena hanya beberapa pasangan saja yang bisa dirukunkan kembali. Tingkat keberhasilan BP4 dalam mencegah perceraian di Kabupaten Kudus terbilang cukup rendah. Meskipun perceraian sempat tidak dilanjutkan setelah menjalani penasihatian, namun kenyataannya mereka masih memendam keinginan dalam hatinya untuk mengajukan perceraian¹⁵. Contoh kasus yang pernah ditangani BP4 yaitu ada pasangan yang sudah

¹⁴ Shalehudin, wawancara oleh penulis, 6 April, 2021, wawancara 1, transkrip.

¹⁵ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 19 Maret, 2021, wawancara 1, transkrip.

menjalani penasihat di BP4 Kabupaten Kudus, kemudian berhasil didamaikan. Namun setelah beberapa tahun, mereka kembali mengajukan gugatannya.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis dengan pengurus Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4), jumlah Aparatur Sipil Negara yang datang berkonsultasi ke BP4 pada tahun 2019 terdapat 6 pasangan suami istri yang mendatangi BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus untuk berkonsultasi. Dari 6 pasangan tersebut, terdapat 1 pasangan yang berhasil didamaikan dan ada 5 pasangan yang gagal untuk didamaikan dan memutuskan untuk bercerai. Peningkatan terjadi pada tahun 2020, sebanyak 15 pasangan mendaftar ke BP4 Kabupaten Kudus untuk penasihat. Diantara 15 pasangan itu, hanya 2 pasangan saja yang dapat didamaikan dan 13 pasangan suami istri bersikeras untuk tetap bercerai¹⁶.

Berikut ini merupakan tabel data penasihat yang telah dilaksanakan Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kabupaten Kudus selama tahun 2019 – 2020.

¹⁶ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 22 Maret, 2021, wawancara 2, transkrip.

Tabel 4.2. Jumlah Pasangan Yang Berkonsultasi Dengan BP4 Kabupaten Kudus Pada Tahun 2019 - 2020¹⁷

No.	Tahun	Jumlah Klien	Penyelesaian	
			Damai	Lanjut Ke PA
1.	2019	6 Pasangan	1 Pasangan	5 Pasangan
2.	2020	15 Pasangan	2 Pasangan	13 Pasangan

Permasalahan yang diadukan pasangan suami istri Aparatur Sipil Negara ke BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus biasanya mengenai persoalan rumah tangga seperti masalah ekonomi, komunikasi yang kurang baik, dan perselingkuhan/wil/pil. Pada tahun 2020, 15 kasus diantaranya dengan rincian 5 kasus mengenai masalah ekonomi, 5 kasus karena pil/wil/perselingkuhan dan 5 kasus karena faktor komunikasi yang kurang baik, ketidakcocokan dan lainnya¹⁸. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

¹⁷ Data Penasihatn BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus.

¹⁸ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 22 Maret, 2021, wawancara 2, transkrip.

**Tabel 4.3. Penasihatn Yang Dilakukan BP4
Kabupaten Kudus Tahun 2020**

No.	Nama	Alasan	Hasil Akhir
1.	Bpk MM dan Ibu FY	Ekonomi	Baik
2.	Bpk Z dan Ibu SA	Ekonomi (kaki suami diamputasi sehingga tidak bisa bekerja); tidak punya anak; Gugat 3 kali.	Cerai
3.	Ibu S dan Suami	Suami memiliki wanita idaman lain	Baik
4.	Bapak K dan Ibu SS	Perbedaan prinsip hidup (suami menuduh istrinya terlalu boros).	Cerai
5.	Bpk AW dan Ibu NP	Istri cerewet.	Cerai
6.	Ibu M dan Bpk TS	Suami selingkuh dan sudah menikah lagi.	Cerai
7.	Bpk AS dan Ibu EY	Pisah beberapa bulan, suami curiga istri hamil. Istri dituduh selingkuh, istri menyangkalnya. ¹⁹	Cerai

¹⁹ Buku Layanan Badan Penasihatn, Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan Kabupaten Kudus Tahun 2020.

8.	Bpk P dan Ibu LRD	Ekonomi (suami mengungkit mengenai semua yang pernah dia berikan kepada keluarganya dan istrinya tidak rela akan hal itu).	Cerai
9.	Bpk AB dan ibu AH	Ketidakcocohan; Suami diancam oleh mantan suami dan adik ipar tidak setuju dengan pernikahan mereka.	Cerai
10.	Bpk DPA dan Bpk R	Suami selingkuh	Cerai
11.	Bpk S dan Ibu K	Ekonomi (gaji suami dibagi antara istri dan anaknya suamidengan mantan istrinya); Usia mereka terpaut 20 tahun; Kurang komunikasi karena perbedaan tempat kerja (istri kerja di Semarang dan suami bekerja di Kudus).	Cerai

12.	Bpk PU dan Ibu EKA	Kurang komunikasi dan ekonomi (suami tidak terus terang mengenai gaji yang diperoleh). ²⁰	Cerai
13.	Ibu IP dan Bpk A	Suami punya wanita idaman lain dan sudah menikah lagi, sedangkan istri tidak mau dimadu.	Cerai
14.	Ibu NF dan Bpk NS	Suami punya banyak hutang dan ternyata sudah menikah lagi.	Cerai
15.	Ibu A dan Bpk DA	Komunikasi tidak lancar; belum punya anak; ketidakcocokan.	Cerai

Berdasarkan tabel diatas, persoalan-persoalan yang dikeluhkan suami istri Aparatur Sipil Negara mayoritas adalah permasalahan yang sulit untuk didamaikan kembali. BP4 hanya sebagai mediator yang membantu dengan memberikan nasihat dan solusi untuk mengatasi permasalahan yang dikeluhkan agar para pihak tidak melanjutkan perceraian. Keputusan akhir dari penasihat akan diputuskan oleh pasangan suami istri tersebut. Dari 15 kasus yang masuk ke BP4 Kabupaten Kudus pada tahun 2020, rata-rata tidak bisa dirukunkan kembali karena para pihak bertekad untuk melanjutkan perceraian ke Pengadilan Agama Kudus.

²⁰ Buku Layanan Badan Penasihat, Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan Kabupaten Kudus Tahun 2020.

2. Faktor Penghambat dan Pendukung BP4 Kabupaten Kudus dalam Pencegahan Perceraian di Kalangan ASN

Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) tentunya tidak terlepas dari faktor pendukung serta penghambat di dalam menjalankan perannya mencegah perceraian di kalangan Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan wawancara dengan pengurus BP4, ada dua faktor yang mempengaruhi pelaksanaan peran BP4, sebagai berikut:

a. Faktor pendukung BP4 Kabupaten Kudus dalam mencegah perceraian di Kalangan ASN

Faktor yang menunjang keberhasilan BP4 Kabupaten Kudus dalam mendamaikan pasangan suami istri Aparatur Sipil Negara yang terlibat perselisihan, yaitu :

1) Itikad Baik Pasangan Suami Istri

Para pihak baik suami maupun istri memiliki keinginan untuk segera menyelesaikan permasalahan dalam rumah tangganya. Mereka cukup kooperatif dalam penasihatan ini dengan datang memenuhi panggilan penasihatan di BP4²¹.

2) Adanya Keterbukaan Pasangan Suami Istri

Pasangan suami istri yang bisa terbuka dalam menyampaikan permasalahan yang terjadi dalam rumah tangganya tanpa menutupi kebenaran yang ada, sangat membantu BP4 dalam menentukan simpul permasalahannya²².

Pengurus BP4 yang sudah mengetahui inti permasalahan dari pasangan suami istri yang berselisih dapat memberikan nasihat sesuai dengan keluhan-keluhan yang

²¹ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 19 Maret, 2021, wawancara 1, transkrip.

²² Afif Noor, wawancara oleh penulis, 19 Maret, 2021, wawancara 1, transkrip.

disampaikan oleh pasangan suami istri tersebut ketika menjalani penasihat di BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus²³.

- b. Faktor penghambat BP4 Kabupaten Kudus dalam mencegah perceraian di Kalangan ASN

Adapun hambatan yang dihadapi BP4 Kabupaten Kudus dalam memberikan penasihat bagi pasangan yang terlibat perselisihan, antara lain :

- 1) Adanya klien yang kurang terbuka tentang permasalahannya.

Kurang terbukanya klien dalam menyampaikan permasalahannya akan mempersulit BP4 dalam menemukan simpul permasalahannya.

- 2) Kesulitan mencegah suami istri yang ingin bercerai.

Bapak H. Afif Noor, S. Ag. mengatakan bahwa setiap Aparatur Sipil Negara yang datang ke BP4 bertujuan memperoleh surat rekomendasi dari BP4 untuk memperlancar perceraian. Meskipun begitu, BP4 tetap melaksanakan sesuai prosedur dengan memberikan penasihat dan solusi agar para pihak dapat mengurungkan keinginannya untuk bercerai. Pasangan suami istri yang sejak awal sudah berniat untuk bercerai ketika datang ke BP4, sangat sulit dimediasi dan diberikan penasihat agar berdamai dengan pasangannya. Mereka tetap bersikeras untuk tetap bercerai²⁴.

Jika tujuan awal klien mendatangi BP4 adalah ingin rumah tangganya utuh kembali, maka dimungkinkan bagi suami istri itu untuk

²³ Shalehudin, wawancara oleh penulis, 6 April, 2021, wawancara 1, transkrip.

²⁴ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 19 Maret, 2021, wawancara 1, transkrip.

didamaikan. BP4 hanya memberikan nasihat, semacam saran untuk pasangan suami istri yang terlibat perselisihan tersebut agar permasalahan dalam rumah tangganya dapat diselesaikan dengan baik tanpa harus bercerai²⁵.

3) Peyelesaian masalah langsung ke Pengadilan Agama

Masyarakat secara umum jarang ada yang mendatangi BP4 ketika mengalami perselisihan dalam rumah tangga untuk berkonsultasi sebelum mengajukan gugatan perceraian. Ada tidaknya surat pengantar dari BP4, tidak berpengaruh karena mereka memilih untuk langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Agama. Namun berbeda dengan ASN atau ASN, Surat rekomendasi dari BP4 merupakan salah satu persyaratan yang digunakan untuk mengajukan gugatan perceraian. Terkadang ada ASN yang sebelumnya pernah akan bercerai, datang kesini ikut penasihat kemudian berhasil didamaikan, namun selang bebrapa tahu n kembali lagi punya niatan bercerai, namun dia tidak datang ke BP4 lagi, jadi langsung ke Pengadilan Agama²⁶.

4) Tidak adanya anggaran pendukung BP4

BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus sudah beberapa tahun tidak menerima pembaruan SK (Surat Keputusan). Meskipun demikian, BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus tetap menjalankan tugasnya untuk memberikan penasihat kepada pasangan suami istri yang datang untuk

²⁵ Shalehudin, wawancara oleh penulis, 6 April, 2021, wawancara 1, transkrip.

²⁶ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 19 Maret, 2021, wawancara 1, transkrip.

berkonsultasi. Ketidakjelasan mengenai keberadaan BP4 berdampak ini pada permasalahan dana. Lembaga BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus hanya mengandalkan anggaran dari Kementerian Agama²⁷.

3. Upaya yang Dilakukan BP4 Kabupaten Kudus dalam Mengatasi Hambatan yang Ditemui

Upaya yang dilakukan BP4 terhadap hambatan yang ditemui ketika memberikan penasihat, yakni terkadang ada salah satu pihak tidak mau terbuka dengan permasalahan dalam keluarganya. Hal ini mungkin karena ada pasangan disampingnya ketika menjalani penasihat. BP4 berupaya dengan melakukan penasihat secara terpisah yakni antara pengurus BP4 dengan suami, dan antara pengurus BP4 dengan istri. Hal ini dilakukan agar suami maupun istri tidak tertekan dalam menceritakan permasalahan yang terjadi dalam keluarganya. Sedangkan, solusi yang dilakukan dalam menghadapi kerasnya hati pasangan yang tetap ingin bercerai, BP4 mengatasinya dengan mencoba mengulur waktu agar klien dapat memikirkan ulang niat dan keputusannya. BP4 memberikan waktu yang panjang, berbulan-bulan sampai satu tahun kepada suami istri dengan tidak memberikan surat pemanggilan untuk penasihat. Upaya ini dilakukan agar suami istri yang memiliki keinginan bercerai dapat memikirkan ulang niatnya dan menimbang-nimbang keputusannya²⁸.

Pengurus BP4 juga memberikan nasehat agar klien dapat dibantu dimediasi oleh keluarga terdekat atau tokoh masyarakat. Nasihat tersebut diharapkan dapat didengar dan klien dapat melaksanakan nasihat

²⁷ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 22 Maret, 2021, wawancara 2, transkrip.

²⁸ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 19 Maret, 2021, wawancara 1, transkrip.

itu dengan baik sehingga perceraian bisa terhindarkan. Selanjutnya BP4 memberikan waktu beberapa bulan bagi pasangan untuk menjalankan nasihat tersebut. Pernah ada yang mengaku bahwa mereka sudah dimediasi dan diberi nasihat oleh keluarga serta tokoh agama, namun tetap tidak berhasil. Apabila bantuan dari tokoh masyarakat dan mediasi keluarga tidak berhasil, pada akhirnya BP4 akan mengeluarkan surat pengantar yang ditujukan untuk mengajukan gugatan perceraian ke Pengadilan Agama. BP4 dengan tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat, juga tidak ingin mempersulit masyarakat²⁹.

Setiap pasangan yang akan melakukan perceraian seharusnya terlebih dahulu mendatangi BP4 sebagai lembaga penasihat, dengan tujuan agar niatnya untuk mengakhiri hubungan suami istri dapat dibatalkan. Pada kenyataannya, masyarakat lebih memilih langsung melakukan gugatan perceraian ke Pengadilan Agama. Solusi untuk kendala ini yaitu BP4 melakukan upaya dengan meminta ke Pengadilan Agama, agar setiap masyarakat yang ingin bercerai terlebih dulu berkonsultasi ke BP4 sebelum mengajukan gugatan perceraian ke Pengadilan Agama.

Meskipun dana untuk penasihat tidak ada, BP4 tetap menjalankan tugasnya sebagai lembaga penasihat dengan memberikan nasihat dan meminta klien menjalankan nasihat itu dengan baik. Penasihat dilakukan sesuai dengan masalah yang diajukan suami istri ketika mendatangi BP4. Selanjutnya, sikap yang dirasa kurang baik terhadap istri atau suami, haruslah dirubah demi keutuhan keluarga tetap terjaga. Sebagai contoh yaitu ketika terjadi kekerasan didalam rumah tangga, maka kekerasan itu harus ditinggalkan³⁰.

²⁹ Afif Noor, wawancara oleh penulis, 19 Maret, 2021, wawancara 1, transkrip.

³⁰ Shalehudin, wawancara oleh penulis, 6 April, 2021, wawancara 1, transkrip.

C. Analisis Data Penelitian

1. Analisis Peran BP4 dalam Pencegahan Perceraian di Kalangan ASN Kabupaten Kudus

Islam memperbolehkan perceraian, meskipun perbuatan tersebut termasuk perbuatan yang dibenci Allah Swt. Perceraian diperbolehkan karena adanya keadaan yang memaksa. Perceraian diharapkan bisa menjadi jalan keluar bagi suami istri yang terlibat perselisihan dalam rumah tangganya yang semakin rumit. Dampak dari perceraian tidak hanya dirasakan oleh suami istri yang bercerai, namun juga akan menimbulkan dampak kepada anak-anak serta keluarganya.

Berdasarkan 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)³¹. Izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 jo Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Pegawai Negeri Sipil merupakan unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk menyelenggarakan kehidupan keluarga. Pada Pasal 3 disebutkan bahwa “Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat”.

Berdasarkan data penasihatannya yang dilakukan di Badan Penasihatannya, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kabupaten Kudus, jumlah Aparatur Sipil Negara yang mendatangi BP4 untuk berkonsultasi mengenai permasalahan dalam rumah tangganya pada tahun 2019 tercatat ada 6 pasangan. Pada tahun 2020,

³¹ Undang-Undang “5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara,” (15 Januari 2014).

meningkat menjadi 15 pasangan suami istri Aparatur Sipil Negara yang datang ke BP4.

BP4 sebagai mitra Kementerian Agama memiliki tujuan yaitu mempertinggi mutu perkawinan guna mewujudkan keluarga sakinah dengan meningkatkan kualitas perkawinan dan menurunkan angka perceraian³². Berdasarkan hal tersebut, BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus memiliki peran dan tugas dalam mewujudkan keluarga yang *sakinah, mawaddah, warahmah* sebagaimana amanat yang tercantum dalam Anggaran Dasar BP4 Ke XVI tahun 2019. Pencegahan perceraian oleh BP4 Kabupaten Kudus di BP4 dilakukan dengan memberikan penasihat dan mediasi terhadap suami istri yang terlibat perselisihan dan diujung perceraian.

Setelah penulis melakukan penelitian di Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kabupaten Kudus, ditemukan mekanisme pelaksanaan penasihat yang dilakukan BP4 yakni pihak yang ingin berkonsultasi dengan BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus secara resmi harus mendaftarkan diri terlebih dahulu agar dapat ditentukan waktunya. Berkas-berkas yang harus dikumpulkan yaitu fotokopi KK, KTP dan surat nikah serta dilengkapi dengan surat pengantar dan BAP (Berita Acara Pemeriksaan) mediasi yang dilakukan pada unit kerja yang bersangkutan. Layanan penasihat ini tidak diberikan hanya satu kali. Setiap kasus biasanya akan dilakukan pertemuan minimal 3 kali kepada suami istri yang berselisih.

Pertemuan pertama diawali dengan suami atau istri datang ke BP4 mengadukan permasalahannya dan bertugas mengumpulkan keluhan-keluhan yang disampaikan klien. Pada pertemuan pertama, klien biasanya diberikan waktu memikirkan ulang keinginannya untuk melakukan perceraian. BP4

³² “Keputusan Munas XVI BP4 Tahun 2019, 01/2-P/BP4/XI/2019.” (BP4 Pusat, November 2019).

kemudian melakukan pemanggilan kepada keduanya secara terpisah guna mengetahui masalah yang sebenarnya. Setelah Pengurus BP4 memperoleh informasi dari suami istri tersebut, selanjutnya akan dilakukan upaya penasihatn.

Sebulan setelahnya, BP4 mempertemukan pasangan yang terlibat perselisihan, baik suami maupun istri dalam satu forum untuk mengetahui duduk permasalahan yang sebenarnya terjadi. Pengurus BP4 memberikan nasihat-nasihat kepada pasangan tersebut untuk menjaga keutuhan rumah tangganya. Nasihat yang diberikan disesuaikan dengan masalah yang dikeluhkan oleh pasangan suami istri yang terlibat perselisihan. Selain itu, juga akan ada negosiasi atau kesepakatan dari suami istri mengenai sanggup tidaknya menuruti permintaan dari pasangannya tersebut.

Mediator tidak memiliki wewenang dalam memutuskan sengketa, mediator hanya membantu para pihak dalam penyelesaian sengketa yang dipercayakan kepadanya³³. Badan Penasihatn, Pembinaan dan Pelestarian (BP4) hanya sebagai mediator (penengah) dan tidak memiliki hak untuk memutuskan keputusan akhir permasalahan pasangan suami istri yang sedang berselisih. Jadi keputusan akhir dari penasihatn ditentukan oleh pasangan suami istri yang bersangkutan.

BP4 juga akan memberikan pemahaman mengenai hak dan kewajiban masing-masing suami istri. Hak dan kewajiban suami istri pada dasarnya akan terlaksana dengan sendirinya. Seorang istri semestinya tahu mengenai kewajibannya, begitu pula dengan seorang suami, hanya saja penyebab tidak terlaksanakannya hak dan kewajiban itu biasanya karena komunikasi yang kurang baik atau pasangan

³³ Susanti Adi Toni, *Manfaat Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa* (Jakarta: Kencana, 2019), 22.

tersebut tidak saling memahami. Penyebabnya dapat dikatakan lebih pada keegoisan masing-masing.

Pengurus BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus telah mengusahakan terciptanya perdamaian bagi pasangan suami istri yang terlibat perselisihan. Peran BP4 hanya sebatas memberikan penasihat tanpa menentukan keputusan akhir. Keputusan Akhir ditentukan oleh pasangan suami istri yang bersangkutan. Apabila nasihat dari BP4 dapat dijalankan dengan baik, maka keutuhan rumah tangga tetap terjaga dan perceraian bisa dihindari. Namun jika sudah diberikan penasihat beberapa kali, dirasakan sudah tidak bisa diperbaiki lagi, dan mereka menghendaki terjadinya perceraian, maka BP4 akan mengeluarkan surat pengantar.

Peran BP4 dalam mencegah perceraian di kalangan Aparatur Sipil Negara ini sudah sesuai dengan Pokok-Pokok Progam Kerja yang dimuat dalam Keputusan Musyawarah Nasional BP4 ke XV tahun 2014 dengan Nomor 260/2-P/BP4/VIII/2014³⁴. Dikatakan sudah sesuai karena dalam mencegah perceraian di kalangan ASN, BP4 benar-benar bertindak sebagai mediator yang baik. Pengurus BP4 berusaha memberikan nasihat yang menenangkan hati untuk meredakan emosi dari klien, nasihat disampaikan dengan bahasa yang halus dan mudah dimengerti. BP4 bersifat netral dalam menengahi pasangan terlibat perselisihan.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan pengurus BP4 di Kementerian Agama Kabupaten Kudus, maka jumlah suami istri yang datang berkonsultasi ke BP4 mengenai permasalahan rumah tangganya sangatlah minim jika dibandingkan dengan angka perceraian yang terjadi selama 3 tahun terakhir, yaitu pada tahun 2018 tercatat ada 1.195 perceraian,

³⁴ BP4 Pusat, *Hasil Musyawarah Nasional BP4 Ke XV*.

1.253 kasus perceraian di tahun 2019, dan 1.024 kasus perceraian di bulan Januari – Oktober 2020³⁵.

Dari banyaknya angka perceraian yang terjadi di Kabupaten Kudus, hanya sekitar 9 – 15 pasangan yang datang ke BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus untuk dilakukan penasihatan. Secara kuantitas menunjukkan peran BP4 dalam memberikan penasihatan masih kurang efektif. Meskipun hanya 9 – 15 pasangan, BP4 harus berupaya memberikan pelayanan yang maksimal kepada mereka yang mengalami masalah dalam rumah tangganya.

Minimnya pasangan yang datang ke BP4 untuk berkonsultasi mengenai permasalahan rumah tangganya menjadikan keberhasilan penasihatan yang dilakukan BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus hanya sekitar di tahun 2019. Sedangkan pada tahun 2020 menurun sekitar 13%. Hasil ini menunjukkan rendahnya tingkat keberhasilan BP4 dalam mengusahakan perdamaian bagi pasangan suami istri yang berselisih agar tidak terjadi perceraian. Hal tersebut karena sejak awal datang ke BP4, klien sudah memiliki niat untuk bercerai dengan pasangannya.

Kegagalan Badan Penasihatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam mendamaikan suami istri dikarenakan ada beberapa faktor yang suami istri tersebut bersikeras untuk melakukan perceraian, diantaranya :

- a. Perselingkuhan/pil/wil. Perselingkuhan tidak hanya dilakukan oleh suami yang memiliki wanita idaman lain (WIL), akan tetapi istri juga dapat berselingkuh dengan pria idaman lain (PIL). perselingkuhan dalam Islam disebut zina. Allah Swt. berfirman:

³⁵ Laporan perkara tingkat pertama yang diputus pada Pengadilan Agama Kudus tahun 2016 – Oktober 2020.

الزَّانِيَةُ وَالزَّانِيَ فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ وَلَا تَأْخُذْكُمْ بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ وَلْيَشْهَدْ عَذَابُهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ ﴿٣٦﴾

Artinya : “Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, Maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus dali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman”.³⁶ (Q.S. An-Nuur : 2).

- b. Faktor ekonomi. masalah ekonomi yang tidak lancar sering membuat pasangan suami istri bertengkar. Pertengkaran itu mengakibatkan banyak dari mereka akhirnya memutuskan untuk bercerai. Beberapa istri ada yang sudah tidak tahan tinggal bersama suami yang pengangguran dan tidak menafkahnya. Hal ini membuat si istri tidak sabar, kemudian meminta cerai kepada suaminya. Tidak jarang, ada beberapa istri yang merasa kurang tercukupi kebutuhannya, meskipun sudah diberi nafkah oleh suaminya.
- c. Perbedaan. Perbedaan suami istri juga dapat memicu terjadinya perceraian. Beberapa perbedaan suami istri yang dapat menimbulkan masalah dalam rumah tangga, seperti perbedaan status sosial, perbedaan pendidikan, perbedaan ide dan pemikiran, dan lain sebagainya.

³⁶ Alquran, an-Nuur ayat 2, *Al-Qur'an Terjemahan Wanita* (Bandung : Departemen Agama RI, Sygma Examedia Arkanleema, 2007), 350.

- d. Komunikasi yang buruk³⁷. Komunikasi yang kurang baik akan menyebabkan pasangan suami istri mudah bertengkar. Selain itu, komunikasi yang buruk juga akan mengurangi kebahagiaan dalam rumah tangga. Suatu keluarga yang komunikasi antara suami istrinya berlangsung dengan baik, maka keluarga itu akan *sakinah, mawaddah, warahmah*. Begitupun sebaliknya, bila komunikasi dalam keluarga itu buruk (bersikap dingin), akan sulit untuk membentuk keluarga yang sejahtera.
- e. Sering bertengkar. Banyak suami istri bercerai lantaran sering bertengkar. Biasanya masalah kecil dalam rumah tangga sering mereka besar-besarkan. Suami istri yang sedikit-sedikit bertengkar dapat mendorong pada perceraian.
- f. Kurang perhatian. Kurangnya perhatian dari pasangan akan membawa kurangnya kemesraan dalam rumah tangga. Jika kemesraan berkurang, maka komunikasi akan mejadi lebih dingin dari biasanya. Pada akhirnya perceraian yang menjadi solusinya³⁸.
- g. Salin curiga. Curiga berawal dari rasa cemburu yang berlebihan tidak dilandasi oleh cinta, melainkan prasangka buruk. Cemburu termasuk dalam penyakit yang merusak hati, sehingga dapat menyebabkan iri hati. Cemburu buta dapat menimbulkan rasa curiga dari pasangan. Sifat curiga ini akan mengarahkan pada prasangka buruk, menuduh, dan memfitnah. Pada akhirnya pasangan yang diharinya diselimuti rasa curiga yang berlebihan akan membuat rumah tangganya menjadi tidak tentram, sehingga akan sering menimbulkan pertengkaran.

Menurut penulis, terjadi penurunan tingkat keberhasilan BP4 dalam mendamaikan klien dikarenakan sudah tidak adanya rasa cinta lagi untuk pasangannya.

³⁷ Rizem Aizid, *Fiqh Keluarga Terlengkap*, 200.

³⁸ Rizem Aizid, *Fiqh Keluarga Terlengkap*, 203.

Sekurang-kurangnya ada 3 penyebab hilangnya cinta sehingga tidak dirasakan lagi setelah menikah. *Pertama*, secara manusiawi sesuatu yang menjadi biasa akan kehilangan daya tarik semula. *Kedua*, pertengkaran yang tidak diselesaikan akan membunuh cinta kasih. *Ketiga*, faktor konsep pemikiran seseorang. Secara tidak sadar, seseorang beranggapan bahwa cinta itu miliknya orang yang berpacaran. Setelah menikah, cinta itu boleh ada boleh tidak, yang terpenting memikirkan tentang pekerjaan, masa depan anak, cara mengembangkan karir, dan sebagainya. Sehingga cinta tidak lagi mendapatkan tempat dalam pernikahan³⁹.

Penasihatatan yang berhasil dilakukan di BP4 maka tidak akan ditindaklanjuti ke Pengadilan Agama. BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus berperan penting dalam mencegah perceraian ASN di wilayah Kabupaten Kudus. Meskipun hasil dari penasihatatan menunjukkan bahwa masih terjadi perceraian, setidaknya BP4 telah berupaya mencari solusi guna mengurangi terjadinya perceraian di masyarakat.

2. Analisis Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat BP4 Kabupaten Kudus dalam Pencegahan Perceraian di Kalangan ASN

Setiap kegiatan tentu akan ada faktor penunjang dan faktor penghambat. Begitupun dengan BP4 dalam dalam pencegahan perceraian di kalangan ASN terdapat faktor pendukung dan penghambat.

a. Faktor Pendukung BP4 Kabupaten Kudus dalam Pencegahan Perceraian di Kalangan ASN

Faktor yang menunjang keberhasilan BP4 dalam melakukan penasihatatan bagi pasangan suami istri yang terlibat perselisihan dan ingin melakukan gugatan perceraian, yaitu *Pertama*, Itikad baik suami istri. Pasangan suami istri memiliki kesadaran untuk segera menyelesaikan

³⁹ Kamaluddin, *Kesalahan Fatal Suami* (Jakarta: Pustaka Ilmu Semesta, 2016), 11.

permasalahan dalam rumah tangganya. Mereka datang memenuhi panggilan penasihat yang dilakukan BP4 Kabupaten Kudus. Menurut penulis, adanya kesadaran dari pasangan suami istri untuk mengikuti penasihat dapat membantu BP4 dalam melakukan kroscek data terhadap permasalahan yang sebenarnya terjadi dengan mendengarkan penjelasan dari kedua belah pihak yang terlibat perselisihan. Selain itu, pelaksanaan penasihat juga dapat dilaksanakan dengan lancar tanpa perlu ditunda untuk mendapat keterangan dari pihak yang tidak bisa hadir dan permasalahan suami istri segera terselesaikan.

Kedua, adanya keterbukaan dari pasangan suami istri. Kedua belah pihak diharapkan terbuka dalam menyampaikan permasalahan yang terjadi, sehingga Pengurus BP4 dapat mengetahui masalah yang sebenarnya terjadi dalam rumah tangga pasangan tersebut. Setelah BP4 mengetahui simpul permasalahannya, maka dapat dilakukan upaya penasihat. Penasihat yang dilakukan petugas akan disesuaikan dengan masalah yang dikeluhkan oleh pasangan suami istri yang berselisih. Menurut penulis, ini merupakan salah satu faktor yang mendorong keberhasilan penasihat di BP4 dan dengan terbukanya klien dalam menyampaikan masalah akan mempermudah mediasi berjalan dengan baik.

b. Analisis Faktor Penghambat BP4 Kabupaten Kudus dalam Pencegahan Perceraian di Kalangan ASN

Hambatan yang ditemui BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus dalam pelaksanaan memberikan penasihat kepada pasangan suami istri yang terlibat perselisihan, yaitu *pertama*, adanya klien yang kurang terbuka dalam menceritakan permasalahannya. Pasangan yang kurang terbuka mengenai permasalahannya ketika

dilakukan penasihatannya, membuat pengurus BP4 menemui kesulitan dalam mencari titik temu permasalahannya. Bisa jadi klien merasa malu dan menganggap permasalahan keluarganya merupakan aib keluarga, sehingga tidak ingin orang lain mengetahuinya atau karena ada pasangan disampingnya ketika penasihatannya. Hambatan tersebut akan berpengaruh terhadap peran BP4 sebagai mediator yang memberikan nasihat bagi suami istri yang mengalami perselisihan dalam rumah tangga ketika datang ke BP4 untuk berkonsultasi.

Menurut penulis, pasangan suami istri yang sedang mengikuti penasihatannya dari BP4 bisa lebih terbuka lagi dalam menyampaikan permasalahan penyebab terjadinya diantara keduanya. Hal tersebut dimaksudkan guna mempermudah pengurus BP4 dalam memberikan arahan dan nasihat yang tepat bagi suami istri dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi, sehingga diharapkan dapat menghindarkan terjadinya perceraian.

Kedua, kesulitan dalam meluluhkan hati pasangan yang ingin bercerai. Seorang suami atau istri yang datang ke BP4, sejak awal sudah memiliki niatan melakukan perceraian. Kebanyakan dari mereka tidak memperhatikan dampak dari perceraian tersebut. Pasangan yang seperti ini sangat sulit dimediasi dan diberikan penasihatannya agar berdamai dengan pasangannya. Mereka tetap bersikeras untuk mengakhiri hubungan perkawinannya, sehingga sulit untuk didamaikan kembali. Meskipun begitu, BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus tetap menjalankan tugasnya dalam memberikan penasihatannya dengan baik dan sesuai prosedur.

Ketiga, penyelesaian masalah langsung ke Pengadilan Agama. Secara umum jarang ada masyarakat yang datang ke BP4 untuk

berkonsultasi sebelum mengajukan gugatan perceraian. Ketika terjadi permasalahan dalam keluarganya yang rumit dan ingin mengakhiri ikatan perkawinannya, mereka memilih untuk langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Agama tanpa berkonsultasi terlebih dahulu dengan BP4. Hal tersebut berbeda dengan seorang ASN, surat rekomendasi dari BP4 termasuk salah satu persyaratan yang digunakan untuk pengajuan gugatan perceraian. Kasus yang pernah terjadi di BP4 Kabupaten Kudus yaitu ada seorang Aparatur Sipil Negara yang pernah mengikuti penasihatan dari BP4 dan berhasil didamaikan, namun beberapa bulan kemudian timbul niatan untuk bercerai dan langsung melakukan pengajuan cerai ke Pengadilan Agama tanpa terlebih dahulu datang ke BP4.

Menurut penulis, ini terjadi karena kurangnya sosialisasi terhadap keberadaan dan peran BP4 kepada masyarakat, mengakibatkan banyak masyarakat belum mengetahui tentang BP4, sehingga belum bisa memanfaatkan pelayanan konsultasi di BP4. Hal ini terbukti dengan data yang menunjukkan banyaknya angka gugatan perceraian di Kabupaten Kudus dari pada jumlah pasangan yang berkonsultasi ke BP4. Penasihatan dari BP4 bukan merupakan suatu hal yang wajib, sehingga jika masyarakat ingin bercerai, maka mereka akan memilih untuk langsung ke Pengadilan Agama mengajukan gugatan perceraian. Hambatan ini membuat BP4 kurang maksimal dalam menjalankan perannya sebagai lembaga penasihatan.

Keempat, tidak adanya dana anggaran untuk penasihatan di BP4. Setelah klien menjalani penasihatan di BP4, mereka tidak akan dikenakan biaya. BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus sudah beberapa tahun juga tidak menerima pembaruan SK (Surat Keputusan). Meskipun demikian, BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus tetap menjalankan tugasnya. Perihal dana,

BP4 Kabupaten Kudus hanya mengandalkan bantuan dari pemerintah yakni anggaran dari DIPA Kementerian Agama dan belum pasti ada anggaran dana oprasionalnya untuk penasihatn.

Menurut penulis, solusi untuk mengatasi biaya oprasional ini yaitu lembaga BP4 Kabupaten dapat meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau BP4 Pusat untuk membantu memberikan biaya oprasional. Tersedianya dana oprasional dapat meningkatkan kinerja konselor atau Pengurus BP4, sehingga akan lebih maksimal lagi dalam memberikan penasihatn.

3. Analisis Upaya yang Dilakukan BP4 dalam Mengatasi Hambatan yang Ada

Pada proses pelaksanaan penasihatn di BP4, terkadang ada salah satu pihak tidak mau terbuka dengan permasalahan dalam keluarganya. Hal ini mungkin dikarenakan ada pasangan disampingnya ketika menjalani penasihatn. Upaya yang dilakukan BP4 adalah melaksanakan pemanggilan penasihatn secara terpisah waktu, yakni antara pengurus BP4 dengan suami, dan antara pengurus BP4 dengan istri. Hal ini dilakukan agar suami maupun istri tidak merasa tertekan saat bercerita mengenai permasalahan dalam rumah tangganya. Upaya ini berhasil membuat klien merasa nyaman ketika menyampaikan keluhan-keluhannya.

BP4 mempersulit pasangan yang bersikeras untuk bercerai dengan mengulur waktu agar pasangan suami istri yang terlibat perselisihan dapat berfikir ulang mengenai keputusannya. BP4 memberikan jeda waktu yang panjang setelah penasihatn dilakukan. Lamanya waktu yang diberikan BP4 bagi klien untuk berfikir ulang adalah sebulan, dua bulan atau bahkan sampai setahun. Hasil yang didapatkan melalui upaya ini belum bisa maksimal. Data penyelesaian penasihatn yang dilaksanakan di BP4 menunjukkan

hasil akhirnya tidak dapat didamaikan lebih tinggi dan lanjut ke Pengadilan Agama.

Upaya lain yang dilakukan BP4 adalah meminta klien untuk dibantu dinasehati oleh keluarga terdekat atau tokoh masyarakat agar bisa mengurungkan niatnya untuk bercerai. Nasihat tersebut diharapkan dapat didengarkan dan dilakukan oleh pasangan yang sedang berselisih, sehingga perceraian bisa dihindari. Upaya ini juga belum mendapatkan hasil yang maksimal, hal ini dibuktikan dengan pengakuan dari pasangan yang menyatakan bahwa sudah diberi nasihat oleh tokoh agama dan keluarga, akan tetapi tetap tidak berhasil. Mereka bersikeras untuk tetap melakukan perceraian. Hal ini juga dibuktikan data yang menunjukkan sangat rendahnya tingkat keberhasilan BP4 dalam mendamaikan pasangan yang berselisih.

Masyarakat yang ingin perkawinannya berakhir, biasanya langsung datang ke Pengadilan Agama untuk pengajuan gugatan cerai. Upaya BP4 dalam masalah ini adalah meminta ke Pengadilan Agama, agar setiap masyarakat yang ingin bercerai harus terlebih dulu datang ke BP4 sebelum mengajukan gugatan perceraian ke Pengadilan Agama. Hasil dari upaya ini belum bisa maksimal, hal tersebut dibuktikan dengan masih sedikit masyarakat yang mendatangi BP4 Kementerian Agama Kabupaten Kudus sebelum mengajukan gugatan perceraian di Pengadilan Agama.

Perkara mengenai tidak adanya dana anggaran untuk penasihatan, BP4 tetap berusaha menjalankan tugasnya sebagai lembaga penasihatan membantu menyelesaikan permasalahan suami istri yang terlibat perselisihan agar dapat berdamai. Pengurus BP4 memberikan nasihat dan meminta mereka untuk menjalankan nasihat itu dengan baik. Nasihat yang diberikan akan disesuaikan dengan permasalahan yang dikeluhkan oleh klien. Nasihat tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh pasangan yang berselisih agar keutuhan keluarga tetap terjaga. Upaya memberikan

penasihatan kepada masyarakat yang mengalami perselisihan dalam rumah tangganya ini jika dilakukan dengan baik, maka dapat memperkecil terjadinya perceraian. Hal ini sesuai dengan Keputusan Musyawarah Nasional XVI BP4 tahun 2019, bahwa salah satu usaha dan upaya yang dilakukan BP4 adalah menurunkan jumlah perceraian.

