

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A.Latar Belakang**

Perceraian dalam perkawinan merupakan suatu yang lazim terjadi. Suatu perkawinan dapat putus dan berakhir karena beberapa hal, di antaranya yaitu karena terjadinya talak yang dijatuhkan oleh suami terhadap istrinya maupun karena perceraian yang terjadi antara keduanya (Ghazali, 2003: 191). Pasal 39 ayat 1 UU No 1 tahun 1974 menyebutkan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan Agama setelah Pengadilan Agama yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak (Arto, 1995: 207-208).

Pasal 39 ayat 1 UU No 1 tahun 1974 menyebutkan bahwa untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa antara suami istri itu tidak akan dapat rukun sebagai suami istri. Hal ini juga termuat dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 116 yang berbunyi “perceraian dapat terjadi karena alasan antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga”. Pada umumnya, yang menjadi faktor perceraian adalah timbulnya permasalahan-permasalahan keluarga yang sering terjadi. Permasalahan keluarga ini menjadikan tidak harmonisnya keluarga. Agar permasalahan keluarga yang semakin kompleks ini tidak berujung pada perceraian, maka perlu adanya penanganan khusus (Arto, 1995: 252)

Pada dasarnya pasangan calon suami istri yang melangsungkan perkawinan mempunyai cita-cita dan tujuan dari perkawinan tersebut yaitu membentuk keluarga yang sakinah, mawaddah dan warahmah serta kekal untuk selama-lamanya sesuai dengan asas perkawinan dalam UU No 1 tahun 1974 yang menganut asas monogami. Hal ini juga sesuai dengan isi dari pasal 3 Kompilasi Hukum Islam yang berbunyi “Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan warahmah”. Tujuan perkawinan menurut agama Islam yaitu untuk memenuhi petunjuk agama dalam rangka mendirikan keluarga yang harmonis, sejahtera dan bahagia (Ghazali, 2003: 22).

Akan tetapi banyak sekali tujuan perkawinan yang tidak tercapai karena sudah kandas di perjalanan. Hal ini sebenarnya merupakan hal yang wajar karena pada dasarnya perkawinan merupakan ikatan atau bisa disebut sebagai kontrak. Konsekuensinya perkawinan bisa lepas dan dinamakan talak (Nuruddin, 2004: 206). Talak merupakan salah satu hal yang diperbolehkan Allah namun dibenci-Nya (Rasjid, 2009: 402)

Perceraian di Jepara tahun 2015 termasuk tinggi yaitu mencapai 1247 perkara, baik perkara cerai gugat maupun cerai talak. Terdapat 340 perkara cerai talak dan 907 perkara cerai gugat. Hal ini menjadi tugas bersama untuk meminimalisir perceraian di Jepara. Khususnya lembaga BP4 yang mana mempunyai tugas dan fungsi memberikan penasihatn kepada keluarga agar tercipta keluarga yang sakinah (Sarwan, 2017).

Berdasarkan keputusan Menteri Agama RI Nomor 85 tahun 1961 ditetapkanlah BP4 sebagai satu-satunya badan yang bergerak dalam bidang

penasihatatan perkawinan, talak dan rujuk serta upaya untuk mengurangi angka perceraian di Indonesia. Badan penasihatatan, pembinaan dan pelestarian perkawinan atau yang sering disingkat dengan BP4 merupakan salah satu badan penasihatatan perkawinan di bawah Bimas Kementerian Agama. BP4 ini mempunyai banyak sekali fungsi dan wewenang di antaranya dalam memberikan penyuluhan tentang keluarga sakinah serta memberikan mediasi penanganan permasalahan perkawinan bagi PNS (Rifa'i, 2017).

Menurut pasal 3 UU No 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian, Pegawai negeri sipil adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan (Kansil & Cristine, 2008: 160).

Pegawai negeri sipil atau yang sering disebut PNS harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk juga dalam menjalankan kehidupan berkeluarga. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan PNS harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera, dan bahagia. Hal ini supaya PNS dalam menjalankan tugasnya tidak akan terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarga (Kansil & Cristine, 2008: 161).

Bahwa dalam rangka usaha untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin bagi PNS serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan maka terdapat perundang-undangan khusus yang mengatur tentang perkawinan dan

perceraian bagi PNS yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 tahun 1983 tentang Izin perkawinan bagi PNS (Kansil & Cristine, 2008: 163).

BP4 dalam hal ini memiliki peran yang sangat penting dalam menyelesaikan permasalahan perkawinan bagi PNS. Hal ini dikarenakan perceraian PNS hanya bisa terjadi setelah mendapat rekomendasi dari BP4. Hal ini sesuai dengan isi dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 tahun 1990 pasal 3 ayat 1 yang berbunyi “PNS yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat”. Dalam memberikan rekomendasi kepada pihak yang hendak melakukan perceraian tentunya terlebih dahulu diberikan bimbingan supaya tidak terjadi perceraian (Kuswanto, 2017).

Tugas pokok BP4 yaitu memberikan bimbingan, penasihat dan penerangan mengenai nikah, cerai dan talak kepada masyarakat serta memberikan bantuan kepada masyarakat untuk mengatasi permasalahan perkawinan, keluarga, dan perselisihan rumah tangga. BP4 berusaha untuk memberikan nasihat-nasihat yang baik kepada pasangan suami istri yang berselisih maupun yang akan bercerai dengan harapan agar perceraian tidak terjadi sehingga terbentuk keluarga yang sakinah (Kuswanto, 2017).

Dari data BP4 Kementerian Agama RI kabupaten Jepara tercatat bahwa selama tahun 2016 terdapat 42 kasus permasalahan perkawinan PNS yang masuk ke BP4 (Kuswanto, 2007). Jumlah 42 merupakan jumlah yang banyak dan hal ini memberikan kontribusi tingginya perceraian di Jepara. Dengan

adanya lembaga penasihat keluarga dalam hal perkawinan (BP4) yang mempunyai tugas pokok memberikan penasihat perkawinan, seharusnya perceraian PNS di lingkungan Kementerian Agama tidak ada lagi (Kuswanto, 2007).

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang diuraikan dan pengamatan penulis di atas, maka perlu penelitian untuk mengetahui Peran BP4 dalam mencegah Perceraian PNS di lingkungan Kementerian Agama RI Kabupaten Jepara pada tahun 2016.

### **B.Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Peran BP4 Kabupaten Jepara dalam Mencegah Terjadinya Perceraian PNS di Kementerian Agama RI Kabupaten Jepara Tahun 2016?
2. Bagaimana Pelaksanaan Mediasi Perkawinan oleh BP4 Kabupaten Jepara?

### **C.Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan Penyusunan Skripsi
  - a. Untuk Mengetahui Bagaimana Peran BP4 Kabupaten Jepara dalam Mencegah Terjadinya Perceraian PNS di Kementerian Agama RI Kabupaten Jepara tahun 2016.
  - b. Untuk Mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Mediasi Perkawinan oleh BP4 Kabupaten Jepara.
2. Manfaat Penyusunan Skripsi
  - a. Skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum Islam.

b. Skripsi ini diharapkan juga dapat menjadi sumbangan wacana bagi para kaum akademisi sehingga dapat menjadi pertimbangan apabila ada persoalan yang terkait dengan BP4 dan wewenangnya.

#### **D. Tinjauan Pustaka**

Dalam tinjauan pustaka ini, penulis menyediakan informasi tentang penelitian-penelitian atau karya-karya ilmiah lain yang berhubungan dengan penelitian yang akan diteliti. Di samping itu, karya ilmiah yang sudah ada dapat menambah semangat peneliti untuk melaksanakan penelitiannya karena penelitian jenis ini sudah terbuka sehingga peneliti bisa menguasai banyak informasi yang berhubungan dengan penelitian yang akan dilakukannya.

Dalam penelitian ini penulis ambil dari skripsi Siti Marhamah, mahasiswa fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang tahun 2011 dengan judul “Peran BP4 dalam Mencegah Terjadinya Perceraian di Kabupaten Wonosobo”. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan penelitian lapangan. Metode yang digunakan adalah wawancara dan observasi lapangan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa BP4 dalam mencegah terjadinya perceraian yaitu dengan cara mempertemukan pasangan suami istri yang hendak melakukan perceraian dalam sidang di BP4. Kemudian diberikan mediasi dan diberi waktu satu bulan untuk berfikir ulang mengenai keinginannya untuk bercerai (Marhamah, 2011: viii).

Dalam penelitian ini juga penulis ambil dari skripsi Nur Hasanah, mahasiswa fakultas syari’ah UIN Walisongo Semarang tahun 2015 yang berjudul “Peran BP4 Kota Semarang dalam Penanganan Perceraian PNS Tahun 2013”. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan

menggunakan penelitian lapangan. metode yang digunakan adalah wawancara dan observasi lapangan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa upaya BP4 dalam mencegah perceraian belum maksimal karena tidak ada dukungan dari pasangan suami istri yang mendaftarkan permasalahannya di BP4 Kota Semarang. Rata-rata kasus yang masuk ke BP4 sudah tidak ada jalan keluar lagi sehingga sulit sekali untuk mendamaikannya (Hasanah, 2015: vii).

Karya ilmiah lain yang hampir mirip dengan penelitian penulis yaitu skripsi karya Sujiantoko mahasiswa Fakultas Syariah IAIN Walisongo Semarang Tahun 2010 yang berjudul “Peran dan Fungsi BP4 dalam Mediasi Perkawinan di Kabupaten Jepara”. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan metode pengumpulan data dengan cara wawancara, observasi, dan dokumentasi. Metode analisis data yang digunakannya yaitu metode analisis interaktif.

Hasil penelitian tersebut menyebutkan bahwa peranan BP4 dalam mencegah perceraian di Kabupaten Jepara cukup signifikan. Hal ini bisa dilihat dari perannya dalam memecahkan masalah keluarga, mendamaikan suami istri yang sedang bermasalah serta mendamaikan pasangan suami istri yang hendak bercerai. Dengan langkah ini BP4 Kabupaten Jepara selalu mencoba seoptimal mungkin untuk merain solusi dalam setia permasalahan yang dialami oleh masyarakat (Sujiantoko, 2010:ii).

Karya ilmiah lain yang hampir mirip dengan penelitian penulis yaitu skripsi karya Mayzan Arif Harsanto mahasiswa Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2009 yang berjudul “Peran Penasehatan BP4 dalam Mencapai Keutuhan Rumah Tangga: Studi Kasus di Kelurahan

Purbayan Kotagede Yogyakarta Tahun 2007-2009”. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan normatif sosiologis, studi ini dikaji dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Adapun pengumpulan data dengan cara wawancara dan observasi (Harsanto, 2009: ii).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa keluarga masyarakat Purbayan memberikan tanggapan mengenai dampak yang dirasakan dari adanya penasehatan BP4. Peran BP4 dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian yaitu memberi solusi dalam memecahkan permasalahan rumah tangga, mendamaikan suami istri agar tidak terjadi perceraian, dan memberi wawasan pengetahuan dalam membina rumah tangga (Harsanto, 2009: ii).

Karya ilmiah Haris Hidayatullah dan Laily Hasan, mahasiswa Universitas Pesantren Tinggi Darul ‘Ulum Jombang dengan judul “Eksistensi BP4 dalam Mewujudkan Keluarga Sakinah di KUA Peterongan Jombang” karya ini dimuat dalam *Jurnal Hukum Keluarga Islam* tahun 2016. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif dengan tujuan untuk mengetahui peranan BP4 dalam membentuk keluarga sakinah sesuai dengan program kerjanya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa BP4 tidak berperan secara maksimal dan hanya sekedar struktur yang ada di KUA dan tidak mempunyai fungsi yang jelas setelah mediasi dialihkan kewenangannya ke Pengadilan Agama (Haris dan Laily, 2016: 83-98).

Dari hasil penelitian-penelitian di atas tentunya ada persamaan-persamaan dengan tulisan penulis yaitu sama-sama mengkaji tentang perceraian, peran BP4, serta PNS. Akan tetapi yang menjadi pembeda dari



penelitian penulis dengan penelitian di atas yaitu objek penelitiannya, tahun penelitian serta jumlah perkara yang ditangani BP4 dan proses mediasi yang dilakukan untuk mencegah perceraian PNS di lingkungan Kementerian Agama RI kabupaten Jepara. Selama ini sudah banyak yang membahas tentang perkawinan maupun perceraian, akan tetapi hanya sedikit yang membahas tentang perkawinan dan perceraian bagi PNS. Khususnya perceraian PNS di lingkungan Kementerian Agama RI kabupaten Jepara. Oleh karena itu penyusunan penelitian ini sebagai penelitian di Fakultas Syariah Syariah dan Hukum UNISNU Jepara dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana peran BP4 dalam mencegah tingkat perceraian PNS di Kabupaten Jepara.

## **E. Metode Penelitian**

Penyusunan skripsi ini menggunakan metode sebagai berikut:

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam menyusun skripsi ini, peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan metode penelitian lapangan (*field research*), yaitu dengan menggali data yang ada pada objek lapangan yaitu di kantor Kementerian Agama RI Kabupaten Jepara bagian bimbingan masyarakat Islam (Soejono & Abdurrahman, 2005: 33; Azwar, t.th: 8).

### **2. Pendekatan Penelitian**

Dalam hal ini pendekatan yang penyusun lakukan dalam penelitian adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis-sosiologis yaitu pendekatan penelitian yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat (Soejono & Abdurrahman, 2005: 55, Soekanto, 1986: 51)

Berdasarkan keputusan Menteri Agama nomor 30 tahun 1977 tentang pengakuan BP4 sebagai satu-satunya badan penunjang sebagian tugas kementerian agama dalam bidang penasihatan perkawinan. Juga ada beberapa regulasi yang dipakai yaitu UU No 1 tahun 1974 tentang perkawinan, PP No 9 tahun 1975, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS (Umaroh, 2017; Murtadho, 2017).

### **3.Sumber Data**

Yang dimaksud dengan sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh (Arikunto, 2013: 171). Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua sumber data yakni sumber data primer dan sekunder. Sumber data primer adalah data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian (Arikunto, 2013: 171). Data tersebut diperoleh dari data lapangan melalui wawancara kepada pihak terkait serta observasi lapangan (Amiruddin, 2006: 30). Sasaran sumber data primer dalam penelitian ini adalah petugas atau staf BP4 di kantor Bimas Islam yang bertempat di gedung Kementerian Agama RI Kabupaten Jepara.

Adapun sumber data sekunder adalah data yang diperoleh dari pihak lain, bukan langsung dari subjek penelitian. Data ini didapat dari data kepustakaan, baik dari buku, jurnal ilmiah, maupun hasil penelitian-penelitian terdahulu (Arikunto, 2013: 171)

### **4.Teknik Pengumpulan Data**

Oleh karena skripsi ini menggunakan studi lapangan, maka teknik yang penyusun gunakan adalah wawancara, yakni dengan menyusun

pertanyaan dan kemudian diajukan kepada para pakar yang bersangkutan untuk kemudian disajikan dalam pembahasan secara komprehensif. Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan untuk mencapai tujuan tertentu (Ashshofa, 2007: 95).

Selain itu juga penulis dalam mengumpulkan data menggunakan teknik observasi, yakni mengamati, mencermati dan memahami dengan seksama kepada lembaga terkait (BP4, KUA dan PA) untuk menggali informasi yang dibutuhkan penulis berdasarkan judul yang akan diteliti (Ashshofa, 2007: 95).

Teknik pengumpulan data yang lain yaitu dengan cara dokumentasi, yaitu salah satu cara pengumpulan data dengan cara melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang ada. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik dokumentasi untuk memperoleh gambaran umum BP4 Kementerian Agama RI Kabupaten Jepara itu sendiri, serta dokumen-dokumen para pihak yang hendak melakukan perceraian dan dokumen lain yang berhubungan dengan skripsi penulis.

## **5. Teknik Analisis Data**

Analisis yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini adalah dengan menggunakan metode deskriptif secara induktif. Yakni dengan cara mengumpulkan data, disusun dan diklasifikasikan ke dalam tema-tema yang disajikan kemudian dianalisa dan dipaparkan dengan kerangka penelitian lalu diberi interpretasi sepenuhnya dengan jalan dideskripsikan apa adanya (Soejono & Abdurrahman, 2005: 19; Soekanto, 1986: 32).

Adapun langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan data yang diperoleh dari hasil observasi dan wawancara kepada petugas BP4 di kantor Kementerian Agama RI Kabupaten Jepara.
- b. Menyusun seluruh data yang diperoleh sesuai dengan urutan pembahasan yang telah direncanakan.
- c. Melakukan interpretasi secukupnya terhadap data-data yang telah disusun untuk menjawab pokok masalah sebagai kesimpulan.

#### **F. Sistematika Penulisan Skripsi**

Sebagai usaha untuk mempermudah penyusun dalam menyusun skripsi ini, maka disusunlah kerangka penulisan dengan sistematika yang memuat lima bab. Adapun sistematikanya sebagai berikut:

Bab I yaitu bab pendahuluan yang memuat latar belakang penelitian yang berisis tentang alasan-alasan penelitian, rumusan masalah yang akan dikaji, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian serta sistematika penulisan.

Selanjutnya dalam Bab II berisi tentang landasan teori yang digunakan dalam penelitian penulis. Dalam Bab ini berisi tentang pengertian perceraian, dasar hukum perceraian, penyebab perceraian serta pedoman pelaksanaan perceraian bagi PNS.

Bab III berisi tentang data-data yang diperoleh dari lapangan yaitu deskripsi umum tentang BP4 Kabupaten Jepara dan Regulasinya, sejarah singkat BP4 Kabupaten Jepara, dasar hukum BP4, profil BP4 Kabupaten Jepara, program kerja, dan struktur kepengurusan BP4 Kementerian Agama RI

Kabupaten Jepara, kasus perceraian dan penyebabnya serta administrasi perceraian PNS di Kabupaten Jepara.

Bab IV berisi tentang analisis data yang membahas tentang analisis peran BP4 Kabupaten Jepara dalam pelaksanaan penanganan permasalahan perkawinan bagi PNS di lingkungan kementerian agama RI Kabupaten Jepara serta analisis pelaksanaan penanganan permasalahan perkawinan bagi PNS di lingkungan Kementerian Agama RI Kabupaten Jepara tahun 2016.

Dan yang terakhir yaitu bab V yang berisi penutup yang memuat kesimpulan dan rekomendasi/saran-saran.

Untuk lebih mudahnya akan penulis sajikan dalam bentuk bagan singkat sistematika penulisan skripsi ini yang meliputi:

#### BAB I : Pendahuluan

- A.Latar Belakang
- B.Rumusan Masalah
- C.Tujuan dan Manfaat Penelitian
- D.Tinjauan Pustaka
- E.Metode Penelitian
- F.Sistematika Penulisan Skripsi

#### BAB II : Landasan Teori

- A.Pengertian Perceraian
- B.Dasar Hukum Perceraian
- C.Sebab-sebab Perceraian
- D.Ketentuan Perceraian di Indonesia

#### BAB III : Data Lapangan

A.Pengertian Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian

B.Sejarah BP4 Kabupaten Jepara

C.Peran dan Fungsi BP4 Kabupaten Jepara

D.Visi dan Misi BP4 Kabupaten Jepara

E.Susunan Pengurus dan Program Kerja BP4 Kabupaten Jepara 2015-2020.

F.Kinerja BP4 Kabupaten Jepara

G.Kasus-kasus Perceraian di BP4 Kabupaten Jepara dan Faktor Penyebabnya

H.Administrasi Perceraian PNS di BP4 Kabupaten Jepara

#### BAB IV : Analisis Data

A.Peran BP4 Kabupaten Jepara dalam Mencegah Tingkat Perceraian.

B.Analisis Pelaksanaan Penyelesaian Permasalahan Perkawinan Bagi PNS di Lingkungan Kementerian Agama RI Kabupaten Jepara Tahun 2016.

#### BAB V : Penutup

A.Kesimpulan

B.Rekomendasi