

Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)

Volume 9 No. 2 Nov 2019 Halaman 157-166

P-ISSN: 1411-3066

E-ISSN: 2580-8516

Diterbitkan Oleh Universitas Semarang

Jl. Soekarno-Hatta Tlogosari Semarang

**PELAKSANAAN PERAN BADAN PENASIHATAN,  
PEMBINAAN, DAN PELESTARIAN PERKAWINAN (BP4)  
SEBAGAI UPAYA UNTUK MENGURANGI ANGKA  
PERCERAIAN DI KABUPATEN KARANGANYAR**

***THE IMPLEMENTATION OF THE ROLE OF  
ADMINISTRATION, DEVELOPMENT, AND PRESERVATION  
(BP4) ROLE AS AN EFFORT TO REDUCE DIVORCE  
NUMBERS IN KARANGANYAR REGENCY***

**Nourma Dewi, Ariy Khaerudin, Femmy Silaswaty Faried**

Universitas Islam Batik Surakarta

Jl. Agus Salim No. 10 Surakarta Jawa Tengah Indonesia

[Nourmadewi03@gmail.com](mailto:Nourmadewi03@gmail.com)

**ABSTRAK**

Perkawinan merupakan ikatan yang luhur dan sakral yang merupakan bagian dari kodrat manusia. Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Perkawinan diharapkan membentuk rumah tangga yang utuh dan kekal. Akan tetapi dalam pelaksanaannya dalam kehidupan berumah tangga dimana pada mulanya didasari dengan cinta dan kasih sayang pada perjalanannya terjadi berbagai macam permasalahan atau cobaan terutama di kompleksitas dimana berpengaruh pada keutuhan rumah tangga yang sudah dibina sehingga menyebabkan putusnya ikatan perkawinan. Putusnya perkawinan salah satunya disebabkan karena terjadinya perceraian. Pemerintah mempunyai Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) untuk menanggulangi masalah perkawinan yang bisa menyebabkan perceraian yang pada pelaksanaannya perannya tidak terlaksana dengan baik dilihat dari tingginya angkanya perceraian di Kabupaten Karanganyar contohnya pada tahun 2018 terdapat 1535 kasus. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Peran dan manfaat BP4 tidak dirasakan oleh masyarakat dimana seharusnya meningkatkan kualitas perkawinan dan menekan angka perceraian. Selain itu, terdapat *overlapping* tugas BP4 dengan penyuluh dan penghulu di KUA

**Kata Kunci : Pelaksanaan; Peran; BP4; Perceraian.**

**ABSTRACT**

*Marriage is a noble and sacred bond that is part of human nature. Marriage is a spiritual bond between a man and a woman as husband and wife to form a happy and everlasting family (household) based on the Godhead. Marriage is expected to form a complete and eternal household. However, in its implementation in married life were initially based on love and affection on the way there are various kinds of problems or trials, especially in complexity which affects the integrity of the household that has been fostered, causing a break in the marriage ties. One of the breakups of the marriage was caused by the divorce. The Government has a Marriage Counseling, Counseling and Preservation Agency (BP4) to overcome marital problems that can lead to divorce which in its implementation has not been*

*implemented properly as seen from the high number of divorces in Karanganyar Regency, for example in 2018 there were 1535 cases. This research uses normative research methods. The role and benefits of BP4 are not felt by the community which should improve the quality of marriage and reduces divorce rates. Besides, there are overlapping BP4 tasks with counselor and headman at KUA Karanganyar*

**Keywords: Implementation; Role; BP4; Divorce.**

## PENDAHULUAN

Perkawinan merupakan fitrah atau kodrat manusia sebagai makhluk ciptaan tuhan. Perkawinan merupakan hal yang suci dan sakral agar dengan adanya perkawinan kehidupan ini berlangsung dari generasi ke generasi berikutnya untuk membangun peradaban manusia yang lebih baik.

Perkawinan antar manusia berbeda dengan binatang, yang melakukan perkawinan dengan bebas sekehendaknya hawa nafsunya. Bagi binatang perkawinan semata-mata keperluan birahi dan nafsu syahwatnya, sedangkan bagi manusia perkawinan diatur oleh berbagai etika dan peraturan lain yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang beradab dan berakhlak. Oleh karena itu manusia harus mengikuti tata cara perkawinan berdasarkan norma hukum dan norma agama yang diterapkan di Indonesia.<sup>1</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 (selanjutnya disebut UUP), Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan menurut Pasal 2 Kompilasi Hukum Islam (selanjutnya disebut KHI) pernikahan merupakan suatu akad yang sangat kuat atau *mitsaqan galidzan* untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Kehidupan pernikahan diharapkan membentuk keluarga yang sakinah, mawaddah, warahmah yang berlangsung bukan hanya sehari, seminggu, atau sebulan tetapi sampai maut memisahkan. Akan tetapi, dalam kehidupan berumah tangga dimana pada mulanya didasari dengan cinta dan kasih sayang pada perjalanannya terjadi berbagai macam permasalahan atau cobaan terutama di kompleksitas dimana berpengaruh pada keutuhan rumah tangga yang sudah dibina sehingga menyebabkan putusnya ikatan perkawinan. Putusnya perkawinan salah satunya disebabkan karena terjadinya perceraian.

---

<sup>1</sup> Aulia Muthiah, *Hukum Islam : Dinamika Seputar Hukum Keluarga*, Yogyakarta : Pustaka Baru Press, 2017, hlm. 50

Pemerintah melalui Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) di bawah naungan Departemen Agama dengan SK Menag No. 85 Tahun 1961, dengan tugas-tugasnya, berusaha untuk menyelesaikan berbagai masalah yang timbul dalam perkawinan. Pada dasarnya Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) itu dibentuk karena meningkatnya angka perceraian dan labilnya perkawinan yang disebabkan oleh kurangnya peran petugas NTR (Nikah Talak Rujuk) dalam kasus perceraian dan kurang efektifnya Pengadilan Agama dalam mempersulit terjadinya perceraian.

Penelitian ini mengambil tempat penelitian di Kabupaten Karanganyar dimana angka perceraian di Kabupaten Karanganyar cukup tinggi. Berikut data jumlah dan faktor-faktor penyebab terjadinya perceraian di Karanganyar pada tahun 2018 :<sup>2</sup>



Bagan I. Jumlah dan faktor-faktor penyebab terjadinya perceraian pada Pengadilan Agama Karanganyar

Berdasarkan alasan-alasan diatas, maka sangat penting sekali dirumuskan rekonstruksi peran Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dimana berdasarkan nama lembaga tersebut seharusnya dapat memberikan pengawalan terkait perkawinan dari sebelum terjadinya perkawinan, berlangsungnya perkawinan, dan mempertahankan perkawinan agar tujuan dari untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal tercapai. Masalah-masalah yang terjadi di dalam perkawinan terlihat di Kabupaten Karanganyar yang menimbulkan putusnya perkawinan melalui perceraian.

<sup>2</sup> <https://www.pa-karanganyar.go.id/index.php/id/transparasi/statistik/statistik-faktor-penyebab-perceraian>, diakses 22 Februari 2019

Berangkat dari latar belakang di atas maka dapat diambil rumusan masalah bagaimana pelaksanaan peran Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sebagai upaya untuk mengurangi angka perceraian di Kabupaten Karanganyar?

## **METODE PENELITIAN**

penyusunan penelitian ini, penulis melakukan penelitian hukum normatif. Hal ini disebabkan penulis menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai data utama untuk menganalisis dalam menyusun penelitian ini dan didukung dengan wawancara di Kantor Urusan Agama Karanganyar sebagai data penunjang.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Perceraian adalah kata dalam bahasa Indonesia yang umum dipakai dalam pengertian yang sama dengan talak dari kata “ithlaq” artinya melepaskan atau meninggalkan. Dalam istilah agama “talak artinya melepaskan ikatan perkawinan atau bubaranya hubungan perkawinan.” Melepaskan ikatan perkawinan artinya bubaranya hubungan suami istri.<sup>3</sup> Pengertian talak sendiri menurut pasal 117 KHI adalah ikrar suami di hadapan sidang Pengadilan Agama yang menjadi salah satu sebab putusnya perkawinan. Talak merupakan suatu perkara yang halal namun paling dibenci oleh Allah SWT.

Perceraian di Indonesia masih cukup tinggi. Berdasarkan data dari website Mahkamah Agung (MA), tahun 2018 perceraian di Pengadilan Agama sebanyak 419.268. Cerai gugat sebanyak 307.778 dan cerai talak sebanyak 111.409. Menurut Hasto Wardoyo<sup>4</sup>, Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), angka perceraian yang tinggi menunjukkan disharmonisasi keluarga di Indonesia. Hal tersebut dapat menghambat pembangunan keluarga sejahtera dan berdampak pada kualitas generasi bangsa ke depan.

Adanya fenomena perceraian yang sangat tinggi sudah lama menjadi perhatian banyak pihak. Fenomena tersebut menjadi salah satu dasar dibentuknya Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Dengan adanya BP4 diharapkan dapat meningkatkan kualitas perkawinan umat Islam di Indonesia sehingga tujuan perkawinan untuk

---

<sup>3</sup> Aulia Muthiah, Op. Cit, hlm. 104

<sup>4</sup> Dina Manafe. Perceraian Hambat Pembangunan Keluarga.

<https://www.beritasatu.com/kesehatan/568462/perceraian-hambat-pembangunan-keluarga-indonesia>. Diakses pada 20 Agustus 2019 Pukul 14.42

membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal sampai akhir hayat berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

#### **Dasar Hukum Pelaksanaan Tugas Badan Penasihatatan, Pembinaan, Dan Pelestarian Perkawinan (BP4)**

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (UUP)

Pasal 1 UUP menyatakan bahwa tujuan perkawinan untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal, berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal tersebut berarti bahwa dengan adanya perkawinan diharapkan suami isteri saling melengkapi, membantu, masing-masing mengembangkan diri untuk mencapai kesejahteraan material maupun spiritual. Selain itu, perkawinan tersebut kekal atau berlangsung seumur hidup sehingga untuk melakukan perceraian diberikan syarat-syarat yang ketat dan merupakan jalan terakhir.

2. SK Menteri Agama Nomor 85 Tahun 1961 jo Keputusan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 1977

Adanya surat keputusan ini menetapkan BP4 sebagai organisasi struktural Departemen agama dan bersifat semi resmi dimana mempunyai misi untuk meningkatkan mutu perkawinan dan meningkatkan keluarga bahagia sejahtera. Badan ini khusus memberikan penasihatatan perkawinan, perselisihan dalam perkawinan, dan mengurangi kasus perceraian.

3. Kompilasi Hukum Islam (KHI)

Pasal 3 KHI menyatakan perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, *mawaddah dan rahmah*. Perkawinan laki-laki dan perempuan dimaksudkan untuk saling membantu dan melengkapi. *Mawaddah wah rahmah*<sup>5</sup> adalah karakter manusia yang tidak dimiliki oleh makhluk lainnya. Perkawinan manusia bertujuan untuk mencapai ridha Allah di samping tujuan yang bersifat biologis.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Alasan-alasan perceraian, diatur dalam penjelasan Pasal 39 Undang-Undang Perkawinan jo Pasal 19 PP No. 9 Tahun 1975, sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> Aulia Muthiah, Op. Cit, hlm. 59

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
- b. Salah satu pihak meninggalkan yang lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak yang lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemauannya;
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak yang lain;
- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri; dan
- f. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Perceraian diharapkan menjadi pilihan terakhir dimana di dalam perkawinan tidak ada kemaslahatan lagi dan tujuan dari perkawinan tidak tercapai. Perceraian hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi salah satu dari alasan-alasan tersebut di atas.

Selain peraturan-peraturan di atas, terdapat berbagai macam peraturan pendukung lainnya seperti Keputusan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1999 Tentang pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BP4 Pusat, Hasil Munas BP4 Pusat.

### **Pelaksanaan Peran Badan Penasihat, Pembinaan, Dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Di Karanganyar**

Menurut AD/ ART hasil musyawarah nasional BP4XV/2014 Pasal 6, untuk meningkatkan kualitas perkawinan dan keluarga sakinah, maka upaya dan usaha yang seharusnya dilakukan BP4 adalah sebagai berikut :

1. Memberikan bimbingan, penyuluhan, penasihatan, dan konsultasi/konseling, mengenai nikah, talak, cerai, rujuk kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok, secara langsung atau melalui media massa dan media elektronik;
2. Memberikan bimbingan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keluarga;
3. Memberikan bantuan mediasi kepada para pihak yang berperkara di pengadilan agama;

4. Memberikan bantuan advokasi dalam mengatasi masalah perkawinan, keluarga dan perselisihan rumah tangga di peradilan agama;
5. Mengurangi angka perselisihan, perceraian, poligami yang tidak bertanggung jawab, pernikahan di bawah umur dan pernikahan tidak tercatat;
6. Bekerjasama dengan instansi, lembaga dan organisasi yang memiliki kesamaan tujuan baik di dalam maupun di luar negeri;
7. Menerbitkan dan menyebarluaskan majalah perkawinan dan keluarga, buku, brosur, media massa dan media elektronik yang dianggap perlu;
8. Menyelenggarakan kursus pra nikah, penataran/pelatihan, diskusi, seminar dan kegiatan-kegiatan sejenis-yang berkaitan dengan perkawinan dan keluarga;
9. Menyelenggarakan pendidikan keluarga untuk meningkatkan penghayatan dan pengamalan nilai-nilai keimanan, ketaqwaan dan akhlaqul karimah dalam rangka membina keluarga sakinah;
10. Berperan aktif dalam kegiatan lintas sektoral yang bertujuan membina keluarga sakinah;
11. Meningkatkan upaya pemberdayaan ekonomi keluargadan kewirausahaan;
12. Upaya dan usaha lain yang dipandang bermanfaat untuk kepentingan organisasi serta bagi kebahagiaan dan kesejahteraan keluarga.

Menurut Hj. Sri Budiyanti S.Ag,<sup>6</sup> keberadaan atau eksistensi BP4 di Kantor Urusan Agama Karanganyar sudah tidak efektif . Hal tersebut dikarenakan tugas dari BP4 itu sendiri sudah dilaksanakan oleh KUA dengan koordinasi antara Kepala KUA, penyuluh dan penghulu. Walaupun bisa kita lihat di KUA Karanganyar masih terpampang plakat dari BP4 tersebut. KUA sendiri menyediakan jenis pelayanan BP4 atau pernikahan atas nama KUA tersebut bukan atas nama BP4. *Overlapping* tugas BP4 dengan struktur organisasi di KUA bisa kita lihat pada beberapa tugas dari penyuluh yaitu :

1. Mendiskusikan konsep program sebagai narasumber;
2. Menyusun konsep materi bimbingan atau penyuluhan dalam bentuk naskah;
3. Mendiskusikan konsep materi bimbingan atau penyuluhan sebagai pembahas;
4. Mendiskusikan konsep materi bimbingan atau penyuluhan sebagai narasumber;
5. Merumuskan materi bimbingan atau penyuluhan;
6. Melaksanakan pembimbingan atau penyuluhan melalui media televisi;

---

<sup>6</sup> Wawancara pada 11 September 2019 Pukul 14.00 di Kantor Urusan Agama Karanganyar

7. Melaksanakan konsultasi perorangan atau kelompok;
8. Menyusun kerangka acuan tentang kajian arah kebijakan pengembangan bimbingan atau penyuluhan yang bersifat pembaharuan;
9. Menganalisis data dan informasi dan merumuskan kajian arah kebijakan pengembangan bimbingan atau penyuluhan yang bersifat pembaharuan;

Walaupun dalam hal ini penyuluh memiliki berbagai tugas tidak hanya di bidang perkawinan saja tetapi di bidang lainnya seperti wakaf, waris, konsultasi muammalah, produk halal, dan lain sebagainya. Selain penyuluh, tugas dari penghulu juga mendukung penasihat dan pembinaan perkawinan, seperti mengumpulkan data kasus pernikahan, memberikan penasihat dan konsultasi nikah-rujuk, mengidentifikasi kondisi keluarga pra sakinah, mengidentifikasi kondisi keluarga sakinah I, melatih kader pembina keluarga sakinah, melakukan konseling kepada kelompok keluarga sakinah. Kantor urusan agama<sup>7</sup> mengadakan kegiatan preventif agar tidak terjadi perceraian seperti kursus calon pengantin yang diperuntukkan bagi calon suami atau isteri yang akan melangsungkan perkawinan serta upaya kuratif yaitu mengadakan kegiatan pembinaan keluarga sakinah walaupun pelaksanaannya setiap berapa kali setahun tidak pasti dikarenakan tergantung anggaran yang diberikan. Selain itu, KUA memberikan pelayanan kepada suami isteri yang meminta bimbingan, konseling atau nasihat perkawinan.

Menurut Hj. Sri Budiyanthi S.Ag, keberadaan atau eksistensi BP4 di Kantor Urusan Agama tidak efektif tetapi masih berada di Bimis Kementerian Agama Karanganyar.<sup>8</sup> BP4 perannya kurang dikenal oleh masyarakat. BP4 mulai terasa fungsinya untuk masyarakat yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dikarenakan adanya kewajiban berita acara dari BP4 untuk PNS yang ingin bercerai. Sedangkan untuk masyarakat yang bukan PNS tidak ada kewajiban untuk melakukan konsultasi ke BP4 ketika akan mengajukan perceraian di Pengadilan Agama.

Sesuai KMA No. 30 Tahun 1977, BP4 sebagai satu-satunya badan yang bergerak dibidang penasihat perkawinan, pengurangan perceraian dalam rangka menunjang program Kementerian Agama. Sebagai sebuah organisasi masyarakat yang bergerak dibidang usaha mengurangi perceraian, mempertinggi nilai perkawinan dengan jalan memberikan nasihat bagi

---

<sup>7</sup> Fajar shodiq, SHI. Penghulu KUA Karanganyar. Wawancara pada 11 September 2019 Pukul 15.00

<sup>8</sup> Wawancara pada 11 September 2019 Pukul 14.00 di Kantor Urusan Agama Karanganyar

mereka yang mengalami krisis, BP4 nyatanya belum mendapatkan dukungan dari segi anggaran.<sup>9</sup>

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa adanya ketidakpastian pelaksanaan peran BP4 dalam melaksanakan tugasnya untuk meningkatkan kualitas perkawinan dan mengurangi angka perceraian. BP4 kurang dikenal perannya di masyarakat. Selain itu, terdapat *overlapping* tugas BP4 dengan program kerja yang dilaksanakan oleh Kantor Urusan Agama Karanganyar. Secara hukum, organisasi ini merupakan organisasi profesional di bidang sosial keagamaan sebagai mitra kementerian agama dan institusi terkait baik pemerintah maupun non pemerintah untuk mencapai tujuan perkawinan. Sumber dana atau keuangan bisa diperoleh dari bantuan pemerintah, bantuan lembaga dari dalam maupun luar negeri yang tidak mengikat, infaq shadaqah dan sumbangan lainnya yang tidak mengikat, hasil usaha yang sah. BP4 nyatanya belum mendapatkan dukungan dari segi anggaran.

## **KESIMPULAN**

Badan Penasihat, Pembinaan, dan Pelestarian perkawinan tidak menjalankan tugas pokok dan fungsi sebagaimana mestinya. Peran dan manfaatnya tidak dirasakan oleh masyarakat dimana seharusnya meningkatkan kualitas perkawinan dan menekan angka perceraian. Selain itu, terdapat *overlapping* tugas BP4 dengan program kerja yang dilaksanakan oleh KUA Karanganyar dengan aktifnya peran Penyuluh, dan penghulu dalam pembinaan dan penasihat perkawinan. Implikasi dari kurangnya eksistensi dari BP4 tersebut adalah masih tingginya angka perceraian di Karanganyar dan tidak dipahaminya hakekat keluarga oleh masyarakat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Aulia Muthiah, *Hukum Islam : Dinamika Seputar Hukum Keluarga*, Yogyakarta : Pustaka Baru Press, 2017

Sekretariat Negara Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan

Sekretariat Presiden Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam

Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 85 Tahun 1961

Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 1977

---

<sup>9</sup> Ida. BP4 Perannya Kurang dikenal Masyarakat. <http://karanganyar.kemenag.go.id/berita/read/bp4-perannya-kurang-dikenal-masyarakat.2017>. diakses pada 1 September 2019 pukul 21.23

Anggaran Dasar/ Anggaran Rumah Tangga hasil musyawarah nasional BP4XV/2014

Dina Manafe. Perceraian Hambat Pembangunan Keluarga.  
<https://www.beritasatu.com/kesehatan/568462/perceraian-hambat-pembangunan-keluarga-indonesia>. Diakses 20 Agustus 2019

<https://www.pa-karanganyar.go.id/index.php/id/transparasi/statistik/statistik-fktor-penyebab-perceraian>, diakses 22 Februari 2019

Ida. BP4 Perannya Kurang dikenal Masyarakat.  
<http://karanganyar.kemenag.go.id/berita/read/bp4-perannya-kurang-dikenal-masyarakat.2017>.diakses pada 1 September 2019