

**PERAN BP4 KOTA SEMARANG DALAM PENANGANAN  
PERCERAIAN PNS TAHUN 2013**

**SKRIPSI**

**Disusun guna Memenuhi Tugas dan Melengkapi Syarat  
guna Memperoleh Gelar Sarjana Strata I (SI)  
dalam Ilmu Hukum Perdata Islam Fakultas Syari'ah**



**Disusun oleh:**

**Nur Hasanah (112111009)**

**FAKULTAS SYARI'AH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO  
SEMARANG**

**2015**

**Drs. H. Eman Sulaiman, MH**

Tugurejo A.3 Rt. 02/Rw. 01 Tugu Semarang

**Dr. H. Mashudi, M.Ag**

Jln. Tunas Inti, Pecangan Kulon Rt/w: 05/01 Jeparo

---

### PERSETUJUAN PEMBIMBING

Lamp : 4 (empat) eksemplar  
Hal : Naskah Skripsi  
An. Sdr. Nur Hasanah

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syari'ah  
UIN Walisongo  
di Semarang

*Assalamu'alaikum Wr.Wb.*

Setelah saya meneliti dan mengadakan perbaikan seperlunya bersama ini saya kirim naskah skripsi Saudara

Nama : Nur Hasanah

NIM : 112111009

Jurusan : Ahwal al-Syakhsiyah

Judul Skripsi : **PERAN BP4 KOTA SEMARANG DALAM  
PROSES PENANGANAN PERCERAIAN PNS  
TAHUN 2013**

Dengan ini saya mohon kiranya skripsi Saudara tersebut dapat segera dimunaqsyahkan.

Demikian atas perhatiannya, harap menjadi maklum adanya dan kami ucapkan terimakasih.

*Wassalamu'alaikum Wr.Wb.*

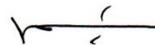
Semarang, 10 Juni 2015

Pembimbing I,

Pembimbing II,



**Dr. H. Eman Sulaiman, MH**  
NIP. 19650605 199203 1 003



**Dr. H. Mashudi, M.Ag**  
NIP. 19690121 200501 1 002



KEMENTERIAN AGAMA RI  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO  
FAKULTAS SYARI'AH

Jl. Prof. DR. Hamka (Kampus III ) Telp. / Fax. (024) 7601291.  
Ngaliyan-Semarang 50185

PENGESAHAN

Nama : Nur Hasanah  
NIM : 112111010  
Jurusan : Ahwal al-Syakhsiyah  
Judul skripsi : "PERAN BP4 KOTA SEMARANG DALAM PROSEDUR  
PENANGANAN PERCERAIAN PNS TAHUN 2013"

Telah dimunaqosahkan oleh dewan penguji Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, dan dinyatakan lulus dengan predikat cumlaude / baik / cukup, pada tanggal : 24 Juni 2015.  
Dan dapat diterima sebagai syarat guna memperoleh gelar sarjana strata 1 tahun akademik 2014/2015.

Semarang, 24 Juni 2015

Mengetahui,

Ketua Sidang

Sekretaris Sidang

~~Dr. H. Akhmad Arif Junaidi, M.Ag~~  
NIP. 19701208 199603 1 002  
Penguji I

~~Dr. H. Mashudi, M.Ag~~  
NIP. 19690121 200501 1 002  
Penguji II

~~Prof. Dr. H. Abdul Fatah Idris, M.Ag~~  
NIP. 19520805 198303 1 002  
Pembimbing I

~~Nur Hidayati Botyani, SH., MH~~  
NIP. 19670320 199303 2 001  
Pembimbing II

~~Drs. H. Eman Sulaiman, MH~~  
NIP. 19650605 199203 1 003

~~Dr. H. Mashudi, M.Ag~~  
NIP. 19690121 200501 1 002



## MOTTO

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا  
إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرًا ﴿٢٥﴾

Artinya : “Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, Maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu bermaksud Mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal”.

## **PERSEMBAHAN**

Alhamdulillah, puji syukur penulis haturkan kehadiran Allah SWT. yang telah memberikan ni'mat sehat, iman, islam dan ikhsan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Karya ilmiah ini adalah hasil jerih payah selama menempuh jenjang pendidikan di UIN Walisongo Semarang, dan karya ini penulis persembahkan untuk :

1. Ayah tersayang Bapak Abdurrochim dan Ibunda tercinta Ibu Sumitri yang senantiasa mencurahkan kasih sayang beserta do'anya dan omelannya yang mendorong penulis untuk segera lulus dari bangku kuliah.
2. Adik-adikku Ali Syehudin dan Ahmad Syifa yang selalu memotivasi dan mendo'akan saya untuk menjadi orang yang sukses dan berguna untuk semuanya.
3. Teman-teman ASA 2011, terutama temen seperjuangan dalam mengejar judul skripsi yakni Mbak Har, Fina, Shofi, yang telah memberikan dorongan dan semangat kepadaku dalam menyelesaikan penyusunan skripsi ini.
4. Teman-teman KPMDB Komisariat Walisongo, Trimakasih untukmu anis, wiwin, umam dkk, yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu atas motivasi dan dukungan dalam terselesaikannya skripsi ini.
5. Teman-teman KKN angkatan 64 posko 11 yang telah memberikan waktu untuk berbagi rasa suka dan duka selama di desa Jragan sampai saat ini.
6. Teman-teman Ma'had Walisongo, teman-teman kos Annur dan teman-teman kos Ibu Siti Amanah, terimakasih atas motivasi dan dukungan semangatnya.

## DEKLARASI

Dengan penuh kejujuran dan tanggung jawab, penulis menyatakan bahwa skripsi ini tidak berisi materi yang telah ditulis oleh orang lain atau diterbitkan. Demikian juga skripsi ini tidak berisi satupun pemikiran-pemikiran orang lain, kecuali informasi yang terdapat dalam referensi yang dijadikan bahan rujukan.

Semarang, 10 Juni 2015



## ABSTRAK

Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, di antara putusnya perkawinan dapat terjadi karena Perceraian. Perceraian yang dilakukan PNS harus atas izin dari pejabat/ instansi dimana PNS itu bekerja karena sesuai dengan Peraturan khusus untuk Pegawai Negeri Sipil yang terdapat dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP. Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Berangkat dari sinilah penulis meneliti tentang Peran BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam Proses Penanganan Perceraian yang dilakukan oleh PNS. Adapun yang menjadi perumusan masalah yaitu : Bagaimanakah Peran BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam Penanganan Perceraian PNS tahun 2013? dan Bagaimanakah tingkat keberhasilan BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam Penanganan Perceraian PNS tahun 2013?

Metode yang digunakan (1) metode yang digunakan adalah penelitian lapangan (*field Reserarch*). Sedangkan sumber data dalam penelitian ini ada dua, yaitu : Sumber data primer berupa wawancara dari petugas BP4 Kota Semarang dan sumber data sekunder yaitu PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP. Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Undang-undang No. 1 Tahun 1974, Kompilasi Hukum Islam, fikih munakahat, dan buku-buku yang memiliki keterkaitan dengan kajian penelitian ini. Adapun tehnik pengumpulan datanya peneliti menggunakan tehnik wawancara dengan petugas BP4 Kota Semarang. Dalam menganalisis data, penulis menggunakan metode deskriptif analisis.

Berdasarkan hasil analisis, penulis berkesimpulan bahwa mengenai rumusan masalah tersebut adalah upaya BP4 dalam mencegah perceraian belum begitu maksimal, hal ini karena tidak ada dukungan dari pasangan suami isteri yang mendaftarkan permasalahannya di BP4 Kota Semarang. Rata-rata permasalahan yang masuk ke BP4 sudah parah, sehingga tiap pasangan meminta surat rekomendasi sebagai jalan keluar untuk menyelesaikan masalah mereka.

. Keberhasilan BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam Prosedur Penanganan Perceraian PNS Tahun 2013 adalah kecilnya tingkat keberhasilan BP4 dalam menyelesaikan perkara melalui mediasi disebabkan KDRT, meninggalkan pasangan masing-masing selama beberapa tahun. Petugas BP4 sudah memahami dan berpengalaman dalam menyelesaikan perkara perceraian, teori dan teknik sudah dipahami, hanya saja para petugas di BP4 kurang tenaga dan waktu dalam proses penanganannya sehingga tidak dapat berjalan secara maksimal, dan masih sedikit terkesan sebagai formalitas saja.

**Kata Kunci** : BP4, dan Perceraian PNS.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah, Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah Subhanahu Wata'ala yang telah senantiasa memberi kenikmatan dan kasih sayang tiada terkira kepada hamba-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Sungguh hamba yang tidak tahu diri apabila sepanjang hidupnya tidak pernah mensyukuri nikmat dan karunia yang telah diberikan Tuhannya. Sholawat serta salam semoga senantiasa selalu tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad Sallallahu 'alaihi wasalam, keluarga dan para sahabatnya yang mulia.

Penulis bersyukur dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini yang berjudul “PERAN BP4 KOTA SEMARANG DALAM PENANGANAN PERCERAIAN PNS TAHUN 2013”, skripsi ini disusun guna memenuhi syarat memperoleh gelar Sarjana Strata 1 (S1) Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.

Dalam proses penyusunan skripsi ini, tentunya tidak terlepas dari bantuan dan peran serta berbagai pihak baik berupa ide, kritik, saran maupun lainnya. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Muhibbin, M.Ag., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.
2. Bapak Dr. H. A. Arif Junaidi, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, dan Wakil Dekan serta para Dosen Pengampu di lingkungan Fakultas Syari'ah.
3. Ibu Anthin Lathifah, M. Ag., selaku Ketua Jurusan Ahwal al-Syakhsiyah.
4. Ibu Nur Hidayati Setyani, SH., MH., selaku Sekjur Ahwal al-Syakhsiyah
5. Bapak Drs. H. Eman Sulaiman, MH., selaku pembimbing I dan Bapak Dr. H. Mashudi, M.Ag., selaku pembimbing II, yang telah sabar meluangkan waktu, memberikan bimbingan dan pengarahan dari proses proposal hingga menjadi skripsi ini.

6. Drs. Azhar Wibowo, SH, M.Pd.I selaku Ketua BIMAS ISLAM Kota Semarang yang mengizinkan saya riset di kantor BP4 Kota Semarang.
7. Drs. H. Abdul Gofur, selaku Bidang Konseling, penasihat perkawinan dan keluarga, yang bersedia untuk diwawancarai.
8. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Syari'ah UIN Walisongo Semarang, yang telah membekali berbagai pengetahuan, sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan skripsi ini.
9. Bapak dan Ibu karyawan perpustakaan Universitas dan fakultas yang telah memberikan pelayanan kepustakaan yang diperlukan dalam penyusunan skripsi.
10. Semua pihak yang secara langsung maupun tidak langsung yang telah membantu, baik moral maupun materiil.

Semoga Allah senantiasa membalas segala kebaikan dan ketulusan yang telah diberikan. Penulis telah berusaha semaksimal mungkin demi kesempurnaan penulisan skripsi ini. Penulis sadar atas kekurangan dan keterbatasan yang ada pada diri penulis. Untuk itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran konstruktif demi kesempurnaan skripsi ini. Penulis berharap semoga penyusunan skripsi ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan pada pembaca pada umumnya.

Semarang, 10 Juni 2015

Penulis

**Nur Hasanah**  
**NIM. 112111009**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN .....	iii
MOTTO .....	iv
PERSEMBAHAN .....	v
DEKLARASI .....	vi
ABSTRAK .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI.....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	6
D. Telaah Pustaka .....	7
E. Metode Penelitian .....	10
F. Sistematika Penulisan.....	15
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG BP4, PERCERAIAN, DAN PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL</b>	
A. Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan .....	17
1. Pengertian dan Dasar Hukum BP4 .....	17
2. Asas dan Tujuan BP4 .....	22
3. Fungsi dan Tugas BP4 .....	23

B. Perceraian Menurut Islam.....	25
1. Pengertian Perceraian .....	25
2. Dasar Hukum Perceraian .....	31
3. Dampak Perceraian .....	32
C. Perceraian PNS .....	37
4. Pengertian PNS .....	37
5. Dasar Hukum Perceraian PNS .....	38
6. Ketentuan Perceraian PNS .....	39

**BAB III GAMBARAN UMUM TENTANG PERAN BP4 DALAM  
PENANGANAN PERCERAIAN PNS DI KOTA  
SEMARANG TAHUN 2013**

A. Sekilas BP4 Kota Semarang.....	41
1. Sejarah Berdirinya BP4 Kota Semarang .....	41
2. Eksistensi BP4 di Kota Semarang .....	42
3. Program Kerja BP4 Kota Semarang.....	43
4. Struktur Kepengurusan BP4 Kota Semarang .....	58
B. Peran BP4 Kota Semarang dalam Penanganan Perceraian PNS tahun 2013 .....	50
1. Peran BP4 Kota Semarang .....	50
C. Tingkat Keberhasilan BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam Penanganan Perceraian PNS tahun 2013 .....	55

**BAB IV ANALISIS PERAN BP4 KOTA SEMARANG DALAM  
PENANGANAN PERCERAIAN PNS TAHUN 2013**

A. Analisis Terhadap Peran BP4 Kota Semarang dalam Penanganan Perceraian PNS .....	66
B. Analisis Terhadap Tingkat Keberhasilan BP4 Kota Semarang dalam Penanganan Perceraian PNS .....	76

## **BAB V PENUTUP**

A. Simpulan .....	82
B. Saran-saran .....	83
C. Penutup .....	84

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

## **DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan menyatakan bahwa “Perkawinan adalah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.<sup>1</sup>

Namun realita kehidupan manusia membuktikan banyak hal yang menjadikan rumah tangga hancur sekalipun banyak pengarahan dan bimbingan, yakni kepada kondisi yang harus dihadapi secara praktis. Realita kehidupan ini membuktikan bahwa mudahnya membangun rumah tangga tetapi menjaga, mengatur, memelihara dan membina kerukunan dan keharmonisan rumah tangga yang tidak mudah. Pada dasarnya agama Islam menghendaki perkawinan dilakukan untuk waktu selama-lamanya sampai matinya seorang suami istri.

Tetapi pada keadaan tertentu terdapat hal-hal yang menghendaki putusnya perkawinan, dalam arti bila hubungan perkawinan tetap dilanjutkan, maka kemadharatan yang akan terjadi. Dalam keadaan ini Islam membenarkan putusnya perkawinan sebagai langkah terakhir dari usaha melanjutkan rumah tangga. Putusnya perkawinan dengan begitu adalah suatu jalan keluar yang baik.

---

<sup>1</sup>Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pasal 1

عَنْ ابْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ :  
أَبْغَضَ الْحَلَالَ إِلَى اللَّهِ الطَّلَاقُ" رواه ابوداود وابن ماجه.

Artinya: "Ibnu Umar r.a. berkata, Rosulullah Saw, bersabda  
"perbuatan halal yang dimurkai oleh Allah adalah talak  
(perceraian)". (HR. Abu Dawud, dan Ibnu Majah).<sup>2</sup>

Masalah putusnya perkawinan serta akibatnya diatur dalam pasal 38 sampai dengan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Sedangkan dalam tata cara perceraian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Pasal 14 sampai dengan Pasal 36, dan hal teknis lainnya diatur dalam Peraturan Menteri Agama (PERMENAG) Nomor 3 tahun 1975.<sup>3</sup>

Sejalan dengan peraturan tersebut terdapat perbedaan dalam prosedur pengajuan perceraian antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan non PNS. Peraturan khusus untuk Pegawai Negeri Sipil yang terdapat dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP. Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Dalam PP. Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas PP. Nomor 10 Tahun 1983 bahwa PNS adalah 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. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan PNS harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga setiap PNS dalam melaksanakan tugasnya tidak akan terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya.

---

<sup>2</sup>Ibnu Hajar Al-Asqalani, *Terjemah Bulughul Maram*, Jakarta: Pustaka Amani, h. 516

<sup>3</sup>Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Grafika Persada, 2013, h.

PP. No 10 Tahun 1983 jo PP. No 45 Tahun 1990 Pasal 3 ayat 1 menyebutkan bahwa “Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari Pejabat”. Sedangkan dalam Surat Edaran No. 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan No 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, dijelaskan pula bahwa Pegawai Negeri Sipil hanya dapat melakukan perceraian apabila ada alasan-alasan yang sah, yaitu apabila salah satu pihak berzinah, yang dibukrikan dengan keputusan pengadilan dan surat pernyataan sekurang-kurangnya 2 orang saksi yang sudah dewasa dan diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat. Salah satu pihak menjadi pemabok. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain yang diluar kemampuannya.<sup>4</sup>

Diantara bentuk perhatian pemerintah dalam upaya mengatur kehidupan berkeluarga dengan melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, PP. Nomor 10 Tahun 1983 jo PP. No 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian PNS dan peraturan-peraturan lain yang secara detail mengatur kehidupan berkeluarga termasuk dalam melahirkan BP4 (Badan Penasihatian Pembinaan Pelestarian Perkawinan).

---

<sup>4</sup> Surat Edaran No. 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan No 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil,

Sejak BP4 di dirikan pada tanggal 3 Januari 1960 dan dikukuhkan oleh Keputusan Menteri Agama Nomor 85 Tahun 1961 diakui bahwa BP4 adalah satu-satunya Badan yang berusaha dibidang Penasihatn Perkawinan dan Pengurangan Perceraian. Fungsi dan Tugas BP4 tetap konsisten melaksanakan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Perundang lainnya tentang Perkawinan, oleh karenanya fungsi dan peranan BP4 sangat diperlukan masyarakat dalam mewujudkan kualitas perkawinan.<sup>5</sup>

Peran BP4 dalam memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat berupa penasihatn, pembinaan, pelestarian, mediasi dan advokasi perkawinan serta memberikan dorongan kepada segenap tokoh masyarakat, ormas Islam, Konselor dan Penasihat Perkawinan untuk lebih proaktif memberikan bimbingan dan penyuluhan tentang pentingnya eksistensi keluarga yang bahagia kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa<sup>6</sup>, tetapi dalam hal ini, penulis rasa peran BP4 disini tidak berjalan sesuai dengan tugas dan tujuannya. Buktinya dalam menasihati, pembinaan bahkan mediasi yang dilakukan oleh BP4 untuk mendamaikan pasangan PNS tetap bertekat bulat untuk bercerai.

Masalah-masalah yang muncul terkait dengan perkawinan dan keluarga PNS berkembang pesat antara lain;

---

<sup>5</sup>Hasil Keputusan MUNAS BP4 ke XIV/2009 di Jakarta

<sup>6</sup>Hasil Keputusan MUNAS BP4 ke XIV/2009 di Jakarta

Tabel 1

## Alasan Perceraian PNS tahun 2013

No	Masalah
1	Tingginya angka perceraian
2	Kekerasan dalam rumah tangga
3	Perkawinan sirri
4	Poligami

Selama beberapa tahun belakangan ini kasus perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditangani BP4 di Kota Semarang sangat signifikan yakni ditemukan pada tahun 2011 terjadi 28 kasus, 2012 terjadi 58 kasus, 2013 terdapat 42 kasus dan di tahun 2014 terdapat 40 kasus perceraian yang dilakukan PNS di BP4 Kota Semarang. Dari data tersebut diperoleh alasan-alasan perceraian PNS bervariasi yakni, suami meninggalkan istri tanpa memberi nafkah dan sebaliknya istri meninggalkan suami, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), adanya pihak ketiga (PIL/WIL), belum mempunyai keturunan, terjadi pertengkaran dan percekocokan yang terus menerus, suami tidak menjalankan kewajibannya, perzinahan, perbedaan keyakinan, tuntutan ekonomi, adanya campur tangan dari pihak ketiga, dan masih banyak alasan lainnya.<sup>7</sup>

Penelitian ini dibatasi pada tahun 2013 untuk memudahkan penulis dalam melihat peran yang dilakukan BP4 di Kota Semarang, serta memudahkan dalam proses wawancara terhadap para pihak. Maka dari itu penulis memfokuskan pada “PERAN BP4 KOTA SEMARANG DALAM

---

<sup>7</sup>Arsip data dokumen BP4 Kota Semarang. Laporan Perceraian PNS yang di daftarkan di BP4 Kota Semarang tahun 2011-2014

PENANGANAN PERCERAIAN PNS TAHUN 2013”, khususnya dalam proses memberikan penanganan bagi perceraian PNS di Kota Semarang.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah tersebut di atas, maka terdapat beberapa permasalahan yang dapat penulis rumuskan, yakni sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam penanganan perceraian PNS tahun 2013?
2. Bagaimanakah keberhasilan BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam penanganan perceraian PNS tahun 2013?

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

### **1. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui peran BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam penanganan perceraian PNS tahun 2013.
- b. Untuk mengetahui tingkat keberhasilan BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam penanganan perceraian PNS tahun 2013.

### **2. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari pembahasan penelitian ini adalah:

- a. Sebagai upaya pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya yang berhubungan dengan perceraian PNS yang diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian PNS.

- b. Sebagai wacana keilmuan bagi masyarakat luas tentang proses penanganan perceraian PNS khususnya bagi penulis sendiri.
- c. Sebagai upaya memberi kesadaran hukum bagi masyarakat terutama PNS dalam perkara perceraian.

#### **D. Telaah Pustaka**

Untuk mengetahui validitas penelitian yang penulis lakukan, maka berikut ini telaah pustaka yang akan penulis uraikan dari beberapa skripsi yang mempunyai tema sama tapi persepsi yang berbeda. Adapun skripsi tersebut adalah sebagai berikut:

Penelitian Ummi Lathifah (052111089), 2009, Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang tentang "*Peran BP4 Dalam Menanggulangi Kebiasaan Kawin Cerai di KUA Kecamatan Panceng Kabupaten Gresik*". Dalam skripsi ini menitik beratkan pada peran BP4 kecamatan panceng kabupaten gresik dalam penyelesaian kasus kawin cerai dengan cara memberikan bimbingan dan pembinaan kepada pasangan suami istri yang sedang mengalami perselisihan dalam rumah tangga, dan mengetahui faktor yang menjadi penyebab terjadinya kawin cerai adalah faktor ekonomi, faktor biologis, tergodanya WIL/PIL, dan faktor psikologis.<sup>8</sup>

Penelitian Ariyani Kemuning Jati (082111011), 2012, Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang tentang "*Peran Mediasi Perkara Syiqoq di Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian*

---

<sup>8</sup> Ummi Lathifah, "Peran BP4 dalam Menanggulangi Kebiasaan Kawin Cerai di KUA Kecamatan Panceng Kabupaten Gresik", *Skripsi* Diterbitkan, Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang (2009)

*Perkawinan (BP4) Kota Semarang (Pasca Munas Ke XIV Tahun 2009)*”.

Dalam skripsi membahas tentang peran BP4 dalam melaksanakan mediasi perkara syiqoq yang terbukti dengan masuknya perkara pada tahun 2009 dan ketidak jelasan penetapan struktur organisasi yang menjadi problem dalam melaksanakan mediasi.<sup>9</sup>

Penelitian Sujiantoko (032111212), 2010, Fakultas Syari’ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang tentang *“Peran dan Fungsi BP4 dalam Mediasi Perkawinan di Kabupaten Jepara”*. Dalam skripsi ini menitikberatkan pada peranan BP4 dalam mencegah perceraian di kabupaten Jepara yang cukup signifikan dan faktor pendukung dari terlaksananya program Bp4 dalam mencegah perceraian adalah sebagai lembaga yang resmi dan mendapat dukungan sosial yang tinggi, sedangkan faktor yang menghambat yakni kinerja yang belum optimal, sosialisasi yang kurang dan SDM yang kurang mumpuni.<sup>10</sup>

Penelitian Siti Nurul Midayanti (21108002), 2012, Fakultas Syari’ah Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Salatiga tentang *“Implementasi PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Salatiga Tahun 2010”*. Dalam skripsi ini menitik beratkan pada praktik di lapangan bahwa surat izin dari atasan yang termuat dalam PP No 10 Tahun 1983 jo PP No 45 Tahun

---

<sup>9</sup> Ariyani Kemuning Jati, Peran Mediasi Perkara Syiqoq di Badan Penasihatn Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Semarang (Pasca Munas Ke XIV Tahun 2009), *Skripsi* diterbitkan, Fakultas Syari’ah Istitut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang (2012)

<sup>10</sup>Sujiantoko, “Peran dan Fungsi BP4 dalam Mediasi Perkawinan di Kabupaten Jepara”, *Skripsi* diterbitkan, Fakultas Syari’ah Istitut Agama Islam Negeri Walisongo semarang (2010)

1990 dalam kasus perceraian PNS di Pengadilan Agama Salatiga bisa diganti dengan surat keterangan yang dibuat oleh penggugat PNS, yang dalam surat tersebut menyebutkan tentang kesediaannya menanggung segala resiko yang akan ia dapat setelah terjadinya perceraian.<sup>11</sup>

Penelitian Isnatun (042111052), 2010, Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang tentang "*Penyelesaian Pembagian Gaji Pegawai Negeri Sipil terhadap Bekas Isteri yang diserahkan pada atasan atau Instansi terkait pasca perceraian*". Dalam penelitian ini membahas tentang pembagian gaji dalam kasus tersebut adalah merupakan kewenangan instansi dimana pemohon bekerja dan instansi menyerahkan sepenuhnya masalah ini kepada instansi tersebut untuk menyelesaikannya. Jadi intinya bagi para PNS yang telah melakukan perceraian, maka pembagian gaji akan ditentukan oleh instansi yang terkait dan dalam hal ini adalah pengadilan.<sup>12</sup>

Jurnal Unigha karya Suhaibah (Dosen Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jabal Ghafur Sigli) tentang "Peranan BP4 dalam Penyelesaian Perselisihan Perkawinan secara Mediasi". Dalam jurnal ini membahas tentang pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa perkawinan di Penasehat, Pengembangan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kabupaten dalam praktek dilakukan berdasarkan ketentuan Perma tentang

---

<sup>11</sup>Siti Nurul Midayanti, "Implementasi PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP No 45 Tahun 1990 tentang Izin Perceraian Bagi PNS di Pengadilan Agama Salatiga Tahun 2010", *Skripsi* diterbitkan, Fakultas Syari'ah Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Salatiga (2012)

<sup>12</sup>Isnatun, "Penyelesaian Pembagian Gaji PNS terhadap bekas Isteri yang diserahkan pada atasan atau instansi terkait Pasca Perceraian", *Skripsi* diterbitkan, Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang (2010)

mediasi dan juga mempertimbangkan fungsi BP4 yang bertujuan untuk menjadi lembaga penasihat perkawinan yang bertujuan untuk mewujudkan dan meningkatkan nilai sakral pernikahan sehingga untuk mewujudkan rumah tangga sejahtera bahagia sesuai dengan tuntunan Islam.<sup>13</sup>

Dari lima penelitian dan satu jurnal di atas sama-sama mengkaji tentang peran BP4 dan PNS tetapi dari lima skripsi tersebut terdapat tiga penelitian dan satu jurnal yang sama membahas tentang BP4, sedangkan yang dua sisanya adalah membahas tentang PNS. Dari lima tema penelitian dan satu jurnal tersebut belum ada yang membahas tentang bagaimana praktek penanganan perceraian yang dilakukan BP4 dalam perceraian PNS, padahal proses penanganan tersebut dapat menjadikan gambaran berfungsinya suatu peran yang dilakukan BP4 dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya yang diberikan oleh pemerintah.

Maka dari itu penulis memandang perlu adanya pengkajian tentang bagaimana peran dan prosedur yang digunakan BP4 dalam penanganan perceraian yang dilakukan PNS di Kota Semarang sehingga dapat dilihat sejauh mana tingkat keberhasilan BP4 dalam meminimalisis angka perceraian PNS di Kota Semarang.

---

<sup>13</sup><http://ejournal.unigha.ac.id/data/Journal%20%20SAINS%20Riset%20vol%203%20no%2020.pdf>. Akses, 24 Juni 2015, pkl. 21.34

## **E. Metode Penelitian**

Metode penulisan skripsi ini merupakan suatu pendekatan yang dipakai dalam mencari penjelasan dari suatu masalah.

### **1. Jenis penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian lapangan (*Field Research*)<sup>14</sup>. Yaitu mempelajari secara intensif latar belakang, status terakhir, dan interaksi lingkungan yang terjadi pada suatu satuan sosial, seperti individu, kelompok, lembaga, atau komunitas.<sup>15</sup> Penelitian ini berguna untuk memperoleh informasi dan memperoleh jawaban dari permasalahan secara langsung di BP4 Kota Semarang yang bertempat di Kantor Kementerian Agama bidang BIMAS ISLAM Kota Semarang, untuk mengetahui penanganan perceraian Pegawai Negeri Sipil di Kota Semarang.

Dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum yang sosiologis, yakni hukum yang dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitka dengan variabel-variabel sosial lainnya.<sup>16</sup>

### **2. Sumber Data**

Yang dimaksud dengan sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh.<sup>17</sup> Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua sumber data, yakni data primer dan data sekunder.

---

<sup>14</sup>Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 16

<sup>15</sup>Saifudin Azwar, *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 8

<sup>16</sup> Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada, 2006, h. 133

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dengan mengenakan alat pengukuran atau alat pengambilan data langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari.<sup>18</sup> Data primer tersebut didapat dari data yang ada di lapangan, berupa wawancara dengan pihak terkait dalam penelitian penulis. Sasaran dari pengumpulan data primer ini adalah petugas atau Staff BP4 di Kantor Bimas Islam yang bertempat di Gedung Kementerian Agama (dulu DEPAG) Kota Semarang.

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari pihak lain, tidak langsung diperoleh oleh peneliti dari subjek penelitiannya.<sup>19</sup> Data ini didapat dari data kepustakaan, baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan, maka peneliti memakai metode, sebagai berikut:

#### a. Wawancara

Wawancara atau *interview* menurut Moloeng ialah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut.<sup>20</sup>

Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara dengan Ka. Bimas Islam Kota Semarang untuk mendapatkan gambaran umum

---

<sup>17</sup>Suharsini Arikunto, *Op.cit*, h. 172

<sup>18</sup>Saifudin Azwar, *Op.cit*, h. 91

<sup>19</sup>Saifudin Azwar, *Op.cit*, h. 91

<sup>20</sup>Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2013 h.

tentang BP4, tugas dan kewenangan BP4 di Kota Semarang, Petugas atau Staff BP4 Kota Semarang yang menangani perceraian PNS, serta sampel dari para pihak yakni 5 pasangan PNS yang hendak bercerai yang ditangani BP4 Kota Semarang yang dilakukan secara acak untuk mengetahui efektifitas BP4 dalam penanganan perceraian PNS di Kota Semarang.

b. Dokumentasi

Studi dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek.

Menurut Moloeng ada dua bentuk dokumentasi yang dijadikan bahan dalam studi dokumentasi, yakni:

a. Dokumen Pribadi

Yaitu catatan atau karangan seseorang secara tertulis tentang tindakan, pengalaman, dan kepercayaannya yang bertujuan untuk memperoleh sudut pandang orisinal dari kejadian atau situasi nyata yang pernah dialami oleh subjek secara langsung disertai dengan situasi sosial yang melingkupi dan bagaimana subjek mengartikan kejadian dan situasi tersebut,<sup>21</sup>

b. Dokumen Resmi

Dokumen resmi dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu dokumen *internal* dan dokumen *eksternal*. Dalam dokumen

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, h. 146

*internal* dapat berupa catatan, pengumuman, instruksi, aturan suatu lembaga, sistem yang diberlakukan, hasil notulensi rapat keputusan pimpinan, dan lain sebagainya. Sedangkan data *eksternal* dapat berupa bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial.<sup>22</sup>

Dalam penelitian ini penulis menggunakan studi dokumentasi untuk memperoleh gambaran tentang BP4 Kota Semarang, tugas dan kewenangan dari BP4 itu sendiri, serta dokumen yang dimiliki para pihak yang melakukan perceraian dan dokumen lain yang berhubungan skripsi yang penulis buat.

#### **4. Metode Analisi Data**

Pengolahan data penelitian yang sudah diperoleh dimaksudkan sebagai cara mengorganisasikan data sedemikian rupa sehingga dapat dibaca (*readable*) dan dapat ditafsirkan (*interpretable*).<sup>23</sup>

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis deskriptif yang bertujuan untuk memberikan deskriptif mengenai subjek penelitian berdasarkan data dari variabel yang diperoleh dari kelompok subjek yang diteliti dan tidak dimaksudkan untuk pengujian hipotesis.<sup>24</sup> Dalam hal ini, penulis mendeskripsikan peran BP4 dalam proses penanganan perceraian bagi PNS di Kota Semarang.

---

<sup>22</sup>Haris Herdiansyah, *Op. Cit.* 146

<sup>23</sup>Saifudin Azwar, *Op.cit*, h. 123

<sup>24</sup>Saifudin Azwar, *Op.cit*, h. 126

## **F. Sistematika Penulisan**

Untuk mendapatkan gambaran tentang pembahasan skripsi ini, secara garis besar pembahasan skripsi ini ada lima bab agar lebih mudah dipahami, maka penulis susun sistematika penulisan sebagai berikut:

**BAB I** Dalam bab ini menguraikan tentang, latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, telaah pustaka, metode penelitian dan sistematika penelitian.

**BAB II** Dalam bab ini penulis uraikan hal yang merupakan tujuan umum tentang BP4 yang meliputi: pengertian BP4, asas dan tujuan BP4, fungsi dan tugas BP4, perceraian menurut Islam yang pembahasannya meliputi: pengertian perceraian, dasar hukum perceraian dan dampak dari perceraian, perceraian Pegawai Negeri Sipil yang, yang meliputi: pengertian PNS, dasar hukum perceraian PNS, dan ketentuan perceraian PNS.

**BAB III** Dalam bab ini akan membahas tentang gambaran umum tentang peran BP4 dalam prosedur penanganan perceraian PNS tahun 2013 di Kota Semarang yang meliputi: gambaran umum tentang BP4 di Kota Semarang, sejarah berdirinya BP4 di Kota Semarang, Eksistensi BP4 di Kota Semarang, program kerja BP4 di Kota Semarang, dan struktur kepengurusan BP4 di Kota Semarang, peran BP4 dalam prosedur penanganan perceraian PNS di Kota Semarang, meliputi: peran BP4 dalam penanganan

perceraian PNS di Kota Semarang, dan metode yang digunakan BP4 dalam penanganan perceraian PNS di Kota Semarang.

BAB IV Dalam bab ini akan menguraikan tentang analisis, yang meliputi: analisis terhadap peran BP4 dalam prosedur penanganan perceraian PNS di Kota Semarang dan analisis terhadap metode yang digunakan BP4 dalam penanganan perceraian PNS di Kota Semarang.

BAB V Merupakan bab penutup sebagai akhir dari pembahasan skripsi ini, sehingga penulis simpulkan beberapa pokok permasalahan yang sebagaimana yang terdapat dalam pendahuluan. Penulis juga berupaya mengemukakan saran-saran dan di akhiri dengan sub bab penutup.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG BP4, PERCERAIAN DAN**

#### **PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL**

##### **A. Badan Penasihatian Pembinaan Dan Pelestarian Perkawinan (BP4)**

###### **1. Pengertian dan Dasar Hukum BP4**

Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan adalah sebuah lembaga semi resmi Kementerian Agama, yang kedudukannya setara dengan PPA (Pengawasan dengan Pendekatan Agama), dan BKM (Badan Kesejahteraan Masjid). BP4 mempunyai cita-cita pokok yaitu “mempertinggi nilai-nilai perkawinan, mencegah perceraian, kesewenang-wenangan, dan berusaha mewujudkan susunan rumah tangga yang bahagia dan sejahtera”.<sup>1</sup> Sebagai lembaga semi resmi Kementerian Agama, pada bulan Oktober 1961 dikeluarkan SK Menteri Agama No 85 Tahun 1961 yang menetapkan BP4 sebagai satu-satunya badan yang berusaha di bidang penasihatian perkawinan dan pengurangan kasus perceraian.<sup>2</sup>

Sebelum berlakunya UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, perceraian dilaksanakan dan dicatat oleh Kantor Urusan Agama (KUA) yang membuat peran BP4 menjadi penting. Struktur BP4 yang berjenjang sampai ke desa terbukti mampu menekan angka perceraian. Masyarakat Jawa Timur dan Jawa Tengah apabila mempunyai permasalahan dalam

---

<sup>1</sup> Saekhu, dkk, *Peranan Kelembagaan BP4 (Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan) Pasca Peraturan Mahkamah Agung RI No 1 Tahun 2008*, Semarang: Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo, 2011, h. 23,

<sup>2</sup> <http://maszal.blogspot.com/2012/10/bp-4-dalam-sejarah.html>, akses jum'at, 29 Mei 2015

rumah tangga selalu mendatangi PPN (Pegawai Pencatat Nikah) yang kebanyakan merangkap sebagai Modin dan nota bene sebagai BP4 desa. BP4 desa merupakan tokoh agama yang disegani.<sup>3</sup>

Bilamana permasalahan keluarga belum dapat diselesaikan di tingkat desa, Modin membawa permasalahan tersebut ke BP4 kecamatan yang bertempat di KUA setempat. Jika tidak bisa didamaikan maka perkara berlanjut perceraian dihadapan penghulu. Pengetahuan para Modin yang sekaligus sebagai BP4 tingkat desa tentang keluarga yang bertikai serta kearifan lokal dan kewibawaan yang mereka miliki serta penanganan yang berjenjang akan memberikan jalan keluar bagi keluarga yang sedang dilanda masalah.

Setelah berlakunya UU No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, terjadi perubahan tata cara perceraian, yang semula dilaksanakan dan dicatat di KUA kemudian berubah menjadi perceraian dilaksanakan di Pengadilan Agama dan dicatat di KUA. Meskipun pada saat itu Pengadilan Agama masih satu payung dengan Kementerian Agama akan tetapi tetap membawa konsekuensi terhadap keberlangsungan BP4. Salah satu perubahan terpenting dalam BP4 adalah pembagian peran di level kabupaten dan kecamatan. BP4 kabupaten yang secara *ex officio* dikepalai oleh Kabid Bimas Islam yang berfungsi sebagai mediator pasangan PNS yang akan bercerai dan BP4 kecamatan yang *ex officio* diketuai oleh kepala KUA yang bertugas membina pasangan yang akan menikah.

---

<sup>3</sup> <http://maszal.blogspot.com/2012/10/bp-4-dalam-sejarah.html>, akses jum'at, 29 Mei 2015

Mekanisme kerja BP4 di KUA sebatas penasihatan pra Nikah atau Kursus Calon Pengantin.<sup>4</sup>

Dalam Al-Qur'an Surat Ar-Rum ayat 21:

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿٢١﴾

Artinya: “Dan diantara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia yang menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir”.<sup>5</sup>

Secara zhahir, ayat di atas menjelaskan tentang tanda-tanda kebesaran dan kekuasaan Allah kepada manusia. Kenyataan yang ada bahwa manusia, dalam hal ini adalah tatanan rumah tangga dan Al-Qur'an sebagai media dalam menjelaskan hal tersebut. Ayat di atas juga menyebutkan bahwa penciptaan manusia itu berpasang-pasangan, kemudian terbentuklah sebuah keluarga yang merupakan pemberi ketenangan oleh suatu terhadap suatu yang lain. Suami mendapat ketenangan dari isteri dan isteri juga mendapatkan ketentraman dari suami. Maka untuk mewujudkan ketentraman bagi semua pihak, baik suami maupun isteri, Al-Qur'an menjejarkan agar kedua-duanya bergaul dengan baik.<sup>6</sup> Untuk mendapatkan ketenangan dalam hidup berkeluarga, masing-masing suami isteri sebagai pakaian bagi yang lain. Setidaknya ada dua

---

<sup>4</sup> Saekhu, dkk, *Op. Cit.*, h. 26

<sup>5</sup> Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan terjemahnya*, Semarang: Toha Putra. 1998, h. 644

<sup>6</sup> Kadar M. Yusuf, *Tafsir Ayat Ahkam*, Jakarta: Azam, 2011, h. 238

fungsi bapaikan bagi manusia. Pertama, memberikan perlindungan dari rasa dingin dan panas. Maka dengan pakaian orang merasa tenteram dan nyaman serta merasa terlindungi. Kedua, memberikan keindahan bagi pemakainya karena pakaian berpengaruh terhadap orang yang memakainya.

Menurut hemat penulis, untuk mendapatkan ketentraman bagi suami isteri, Allah membekalinya dengan suatu perasaan cinta dan kasih sayang antara mereka berdua. Perasaan seperti itu harus dimiliki oleh suami terhadap isterinya, dan isteri dan suaminya, karena ia merupakan dasar bagi mencapai ketentraman dalam rumah tangga.

Dalam surat Ar Rum ayat 21, menjelaskan sebagai pedoman bagi BP4, sebagaimana ayat tersebut menegaskan bahwa tujuan BP4 adalah untuk meningkatkan nilai dari perkawinan dan membantu masyarakat dalam membina keluarganya sesuai dengan ajaran Islam.<sup>7</sup> Tuntutan BP4 ke depan peran dan fungsinya tidak sekadar menjadi lembaga penasihatannya tetapi juga berfungsi sebagai lembaga mediator dan advokasi. Selain itu BP4 perlu mereposisi organisasi demi kemandirian organisasi secara profesional, independent, dan bersifat profesi sebagai pengemban tugas dan mitra kerja Kementerian Agama dalam mewujudkan keluarga *sakinah, mawaddah, warahmah*.

---

<sup>7</sup> Hisako Nakamura, *Perceraian Orang Jawa (Studi Tentang Pemutusan Perkawinan di Kalangan Orang Islam Jawa)*, Yogyakarta: Gajah mada press, 1991, h.

Kata *sakinah* yang berasal dari kata *Sakana* –*yaskunu*, pada mulanya berarti sesuatu yang tenang, atau tetap setelah bergerak.<sup>8</sup> **وَجَعَلَ** **بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً** (*Dia menjadikan diantara kasih dan sayang*). Redaksi **مَوَدَّةً** adalah perasaan ingin bersatu atau bersama. M. Quraish Shihab mengartikan sebagai cinta yang lebih atau lebih tepatnya sebagai ibarat cinta yang tampak buahnya dalam sikap dan perlakuan, serupa dengan kepatuhan sebagai hasil dari rasa kagum kepada seseorang. Sedangkan dalam redaksi (**وَرَحْمَةً**) di tafsirkan agak berbeda dari kata *mawaddah*, meskipun sedikit perbedaannya. Perbedaan tersebut diungkapkan oleh M. Quraish Shihab, kalau redaksi rahmat tertuju kepada keadaan yang butuh, jadi rahmat ditujukan pada yang membutuhkan. Sedangkan *mawaddah* adalah cinta yang harus terbukti sikap dan tingkah laku, yakni kasih sayang dan kelembutan, timbul terutama karena ada ikatan. Seperti cinta antar orang yang bertalian darah, cinta orang tua terhadap anaknya, atau sebaliknya.<sup>9</sup>

Sebagai konsekwensi dari kemandirian dan profesionalitas, maka BP4 mengemban tugas yang tidak kecil serta mempunyai tantangan yang besar terhadap permasalahan keluarga yang semakin berkembang, perlu adanya sumberdaya manusia yang dibutuhkan terkait dengan mediasi, advokasi dan konsultan perkawinan. AD/ART ditujukan bagi peningkatan

---

<sup>8</sup> Departemen Agama RI, *Membangun Keluarga Harmonis (Tafsir Al-Qur'an Tematik)*, Jakarta: Aku Bisa, 2012, h. 64

<sup>9</sup> M. Quraish Shihab, *Op. Cit.*h.

pelayanan organisasi yang bersifat responsif terhadap segala persoalan perkawinan dan keluarga yang muncul dalam masyarakat.<sup>10</sup>

## 2. Asas dan tujuan BP4

Sesuai dalam Anggaran Dasar (AD) Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan dalam Pasal 4 menyebutkan bahwa BP4 berdasarkan Islam dan berazaskan Pancasila. Sedangkan tujuan dari BP4 sesuai dengan pasal 5 menyebutkan bahwa untuk mempertinggi mutu perkawinan guna mewujudkan keluarga sakinah menurut ajaran Islam untuk mencapai masyarakat dan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, bahagia, sejahtera, materil dan spirituil.<sup>11</sup>

Untuk mnecapai yang dimaksud dalam Pasal 4 da 5 AD BP4 mempunyai upaya dan usaha sebagai berikut:

1. Memberikan bimbingan, penasihatian, dan penerangan mengenai nikah, talak, cerai, rujuk kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok.
2. Memberikan bimbingan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keluarga.
3. Memberikan bantuan mediasi kepada yang berperkara di Pengadilan Agama.
4. Memberikan advokasi dalam mengatasi masalah perkawinan, keluarga dan perselisihan rumah tangga di Pengadilan Agama.

---

<sup>10</sup> Hasil Keputusan MUNAS BP4 ke XIV/2009

<sup>11</sup> Hasil Keputusan MUNAS BP4 ke XIV/2009 di Jakarta, pasal 4 dan 5

5. Menurunkan terjadinya perselisihan serta perceraian, poligami yang tidak bertanggung jawab, pernikahan dibawah umur dan pernikahan yang tidak dicatatkan.
  6. Bekerjasama dengan instansi, lembaga dan organisasi yang memiliki kesamaan tujuan baik didalam maupun diluar negeri.
  7. Menerbitkan dan menyebarluaskan majalah perkawinan dan keluarga, buku, majalah dan media elektronik yang dianggap perlu.
  8. Menyelenggarakan kursus calon/pengantin, penataran/pelatihan, diskusi, seminar dan kegiatan-kegiatan sejenis yang berkaitan dengan perkawinan dan keluarga.
  9. Menyelenggarakan pendidikan keluarga untuk peningkatan penghayatan dan pengamalan nilai-nilai iman, 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 keluarga
  12. Upaya dan usaha lain yang dipandang bermanfaat untuk kepentingan organisasi serta bagi kebahagiaan dan kesejahteraan keluarga.<sup>12</sup>
3. Fungsi dan tugas BP4

Berdasarkan UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, bahwa membentuk keluarga diawali dengan pernikahan. Perkawinan yang dimaksud ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita

---

<sup>12</sup> Hasil Keputusan MUNAS BP4 ke XIV/2009 di Jakarta, pasal 6

sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>13</sup>

Pasal 19 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, Perceraian dapat terjadi karena alasan-alasan : a) salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan, b) salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya c) salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung, d) salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain, e) salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri, f) antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.<sup>14</sup>

Fungsi dan tugas BP4 tetap konsisten melaksanakan UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan peraturan lain yang berhubungan dengan perkawinan. Oleh karenanya, fungsi dan peranan BP4 sangat diperlukan masyarakat dalam mewujudkan kualitas perkawinan.

Untuk mewujudkan kualitas keluarga dan perkawinan di tengah masyarakat yang bergerak dinamis dalam arus perubahan globalisasi,

---

<sup>13</sup> UU No 1 tahun 1974 tentang perkawinan, pasal 1

<sup>14</sup> PP No 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan UU No 1 tahun 1974

praktis memunculkan tantangan (*challenge*) dan problem yang menuntut strategi penanganan dan penyelesaiannya.<sup>15</sup>

## B. Perceraian Menurut Islam

### 1. Pengertian Perceraian

Perceraian atau الطلاق menurut bahasa arab berarti “melepaskan ikatan”. Yang dimaksud disini adalah melepaskan ikatan pernikahan.<sup>16</sup> Istilah “*Naqatun thaliqun*” yang berarti unta yang dilepas, tidak diikat.<sup>17</sup> Dalam Ringkasan Fiqih Sunnah Sayyid Sabiq menjelaskan bahwa “*Talak*” berasal dari kata *ith-laq* yakni melepas dan meninggalkan. Yang dikatakan dalam ungkapan “*Athlaqtu al-asir, idza hallaltu qaidahu wa arsatuhu*” (aku melepaskan tawanan, jika aku melepaskan tawanannya dan membiarkannya pergi).<sup>18</sup> Adapun menurut syara’, talak adalah istilah yang diterapkan pada pelepasan ikatan pernikahan.<sup>19</sup> Talak ialah melepas tali nikah dengan lafadz talak atau semacamnya.<sup>20</sup>

Kekalnya kehidupan dalam sebuah ikatan perkawinan merupakan tujuan yang diutamakan dalam Islam. Ikatan antara suami dan isteri adalah ikatan yang paling suci dan paling kokoh, sehingga tidak ada suatu dalil yang jelas dalam menunjukkan tentang kesuciannya yang begitu agung selain Allah sendiri yang menamakan ikatan perjanjian antara suami isteri

---

<sup>15</sup> Hasil Keputusan MUNAS BP4 ke XIV/2009 di Jakarta

<sup>16</sup> Sulaiman Rasyid, *Fiqh Islam*, Bandung: Sinar Baru Algensindo, 2011, h. 401

<sup>17</sup> Wahbah Zuhaili, *Fiqh Imam Syafi'i Mengupas Masalah Fiqihyah berdasarkan Al-Qur'an dan Hadits jilid 2*, Jakarta: Almahira, 2012, h. 579

<sup>18</sup> Syaikh Sulaiman Ahmad Yahya Al-Faifi, *Ringkasan Fikih Sunnah Sayyid Sabiq*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2013, h. 499.

<sup>19</sup> Al-Imam Taqiyuddin Abubakar Alhusaini, *Terjemah Kifayatul Akhyar jilid 2*, Surabaya: PT Bina Ilmu, 1997, h. 466

<sup>20</sup> Abdul Aziz Muhammad Azzam, Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, *Fiqh Munakahat*, Jakarta: Amzah, 2011, h. 255

itu dengan "ميثاقا غليظا" yang artinya "perjanjian yang kokoh".<sup>21</sup>

Sebagaiman dalam Firman Allah SWT:

... وَأَخَذْنَ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا ﴿٢١﴾

Artinya: "... dan mereka (isteri-isterimu) telah mengambil dari kamu Perjanjian yang kuat". (QS. An-nisa: 21)<sup>22</sup>

Perjanjian yang kuat, yaitu perjanjian yang berupa akad nikah, dengan nama Allah, atas sunah Rosullah ini adalah perjanjian yang kuat, yang tidak akan direndahkan kehormatannya oleh hati yang beriman, ketika ia disebut dengan panggilan, "orang-orang yang beriman...", dan diserunya mereka dengan identitas itu supaya menghormati perjanjian yang kuat.<sup>23</sup>

Menurut M. Quraish Shihab mengatakan bahwa pasangan suami isteri telah menyatu, bergaul luas, dan membuka rahasia masing-masing. Perempuan yang diperisterikan itu telah mengambil janji setia yang sangat kukuh untuk hidup bersama dan saling menjaga rahasia.<sup>24</sup>

Dalil pensyari'atan talak ini berasal dari Al-Qur'an, as-Sunnah, maupun Ijma' ulama. Dari Al-Qur'an terdapat beberapa ayat yang diantaranya:

الطَّلُقُ مَرَّتَانٍ فَإِمْسَاكٌ بِمَعْرُوفٍ أَوْ تَسْرِيحٌ بِإِحْسَانٍ ...

<sup>21</sup> Slamet Abidin, Aminudin, *Fiqh Munakahat*, Bandung: Pustaka Setia, 1999, h. 9

<sup>22</sup> Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan terjemahnya*, Semarang: Toha Putra, 1998, h. 35

<sup>23</sup> Sayyid Quthb, *Tafsir fi zhalalil-Qur'an di bawah naungan Al-Qur'an jilid 2*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001, h. 309

<sup>24</sup> M. Quraish Shihab, *Al-Lubab (Makna Tujuan dan Pelajaran dari surah-surah Al-Qur'an)*, Jakarta: Lentera Hati, 2012, h. 176

Artinya: “*Talak (yang dapat dirujuki) dua kali. setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang ma'ruf atau menceraikan dengan cara yang baik...*” (QS. Al-Baqarah (2): 229).<sup>25</sup>

Ayat di atas menjelaskan tentang perombakan dalam kebiasaan masyarakat jahiliyah di awal datangnya Islam, sebagaimana yang dijelaskan dalam *sabab an-nuzul*. Yaitu laki-laki jahiliyah boleh rujuk kepada isteri yang telah diceraikan selama isteri itu dalam masa *'iddah*, walaupun telah ia ceraikan sampai ratusan kali. Tradisi seperti itu jelas menyiksa para isteri, karena itu perlakuan seperti ini dilarang sehingga jumlah talak dibatasi, yaitu maksimal tiga kali. Kalau suami telah menjatuhkan talak isterinya tiga kali, maka dia tidak boleh lagi rujuk kepada isterinya itu. Dalam ayat di atas juga menyebutkan bahwa rujuk harus dengan cara yang makruf, yaitu jangan ada niat dalam hati suami untuk menyakiti isterinya. Apabila suami merujuk isteri dengan menyakiti, maka Islam melarang dan bahkan bercerai lebih baik daripada rujuk.<sup>26</sup>

M. Quraish Shihab menafsirkan bahwa Al-Baqarah: 229 menguraikan tentang perceraian yang dibenarkan untuk rujuk hanya dua kali. Suami diingatkan bahwa ia tidak dibenarkan mengambil kembali apa yang telah ia berikan kepada isterinya yang akan diceraikan itu, kecuali jika keduanya khawatir tidak akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah swt. Bila yang demikian itu, maka tidak ada dosa atas keduanya tentang bayaran yang diberikan oleh isteri untuk menebus dirinya.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup>Departemen Agama RI, *Op. Cit*, h. 30

<sup>26</sup>Kadar M. Yusuf, *Tafsir Ayat Ahkam*, Jakarta: Amzah, 2011, h. 249

<sup>27</sup>M. Quraish Shihab, *Op. Cit*, h. 74

Dan Firman Allah Swt.:

يَتَأْتِيهَا النَّبِيُّ إِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَطَلِّقُوهُنَّ لِعَدَّتِهِنَّ وَأَحْصُوا الْعِدَّةَ ...

Artinya: “Hai Nabi, apabila kamu menceraikan isteri-isterimu Maka hendaklah kamu ceraikan mereka pada waktu mereka dapat (menghadapi) iddahnya (yang wajar)<sup>28</sup>...”(QS. Ath-Thalaq (65) : 1)<sup>29</sup>

Ayat di atas menjelaskan izin untuk menceraikan isteri pada saat dia suci atau dengan kata lain bukan pada saat dia tidak haid, yang bertujuan membatasi waktu perceraian- agar tidak dijatuhkan kapan saja. Disamping itu juga suami dapat mengetahui bahwa isterinya itu sedang hamil, maka boleh jadi sebab kemarahan atau dorongan untuk menceraikannya menjadi sirna sehingga kehidupan rumah tangga dapat dipertahankan. Sisi lain dari ayat di atas agar masa tunggu bagi isteri tidak terlalu panjang kerana masa haid tidak terhitung sebagai masa tunggu.<sup>30</sup>

Talak juga disebutkan dalam hadits shahih,

عَنْ ابْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ :  
أَبْغَضَ الْحَلَالِ إِلَى اللَّهِ الطَّلَاقُ " رواه ابو داود وابن ماجه.

Artinya: “Ibnu Umar r.a. berkata, Rosulullah Saw, bersabda “perbuatan halal yang dimurkai oleh Allah adalah talak (perceraian)”. (HR. Abu Dawud, dan Ibnu Majah)<sup>31</sup>

Hadits di atas menjelaskan bahwa talak atau perceraian merupakan jalan alternatif terakhir sebagai jalan yang ditempuh, manakala bahtera

<sup>28</sup> Maksudnya: isteri-isteri itu hendaklah ditalak diwaktu suci sebelum dicampuri. tentang masa iddah Lihat surat Al Baqarah ayat 228, 234 dan surat Ath Thalaq ayat 4.

<sup>29</sup> Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan terjemahnya*, Semarang: Toha Putra.1998, h. 945

<sup>30</sup> M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah*, Jakarta: Lentera Hati, 2002, h. 291

<sup>31</sup> Ibnu Hajar Al-Asqalani, *Terjemah Bulughul Maram*, Jakarta: Pustaka Amani, h. 516

rumah tangga tidak dapat lagi dipertahankan keutuhannya. Oleh karena itu, talak dibolehkan sebagai jalan terakhir, Islam menunjukkan agar sebelum terjadi talak atau perceraian, ditempuhlah usaha-usaha perdamaian antara kedua belah pihak, baik melalui *hakam*.<sup>32</sup>

Perceraian dapat diterima apabila memenuhi beberapa persyaratan, yaitu sebagai berikut:

a. Mukallaf

Mukallaf adalah berakal dan baligh, tidak sah talaknya seorang suami yang masih kecil, gila, mabuk, dan tidur, baik talak dengan menggunakan kalimat yang tegas maupun samar. Talak diterima apabila dilakukan dalam keadaan berakal, baligh, dan pilihan sendiri.<sup>33</sup>

b. Pilihan sendiri

Tidak sah talak orang yang dipaksa tanpa berdasarkan kebenaran. Paksaan adalah ungkapan yang tidak benar, serupa dengan ungkapan kufur.<sup>34</sup>

Ditinjau dari segi waktu jatuhnya talak dibagi menjadi tiga macam<sup>35</sup>, yakni:

a. *Talak Sunni*, yakni talak yang terjadi pada waktu yang disunnahkan oleh Syariat. Yaitu suami mentalak isteri yang sudah digauli dengan talak satu dalam keadaan suci. Hal ini berdasarkan ayat Al-Qur'an:

---

<sup>32</sup> Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2013, h. 214

<sup>33</sup> Abdul Aziz Muhammad Azzam, Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, *Op. Cit*, h.261

<sup>34</sup> Abdul Aziz Muhammad Azzam, Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, *Op. Cit*, h. 263

<sup>35</sup> Abdul Rahman Ghazali, *Fiqh Munakahat*, Jakarta: Kencana, 2003, h. 193

الطَّلُقُ مَرَّتَانِ فَإِمْسَاكَ بِمَعْرُوفٍ أَوْ تَسْرِيحٌ بِإِحْسَانٍ ...

Artinya: “Talak (yang dapat dirujuki) dua kali. setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang ma'ruf atau menceraikan dengan cara yang baik...”. (QS. Al-Baqarah: 229)<sup>36</sup>

Talak yang sesuai dengan syariat Islam, yaitu menjatuhkan talak satu kemudian rujuk, kemudian talak dua kemudian rujuk, kemudian suami setelah itu boleh memilih antara tetap mempertahankan perkawinan atau menceraikannya dengan cara baik.<sup>37</sup>

- b. *Talak Bid'i*, adalah talak yang menyelisihi syari'at. Seperti mentalak isteri dengan talak tiga dengan satu kalimat, atau mentalaknya dengan talak tiga dalam waktu yang berbeda dalam satu majlis.<sup>38</sup> Talak yang dijatuhkan tidak sesuai atau bertentangan dengan tuntunan sunnah, tidak memenuhi syarat talak sunni.<sup>39</sup>
- c. *Talak La sunni wala bid'i*, yakni talak yang tidak termasuk kategori talak sunni dan tidak pula termasuk *talak bid'i*, yaitu: Talak yang dijatuhkan terhadap isteri yang belum pernah digauli, talak yang dijatuhkan isteri yang belum pernah haid, atau isteri yang telah terlepas haid, talak yang dijatuhkan terhadap isteri yang sedang hamil.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan terjemahnya*, Semarang: Toha Putra.1998,

<sup>37</sup> Syaikh Sulaiman Ahmad Yahya Al-Faifi, *Ringkasan Fikih Sunnah Sayyid Sabiq*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2013, h. 507

<sup>38</sup> Syaikh Sulaiman Ahmad Yahya Al-Faifi, *Op. Cit*, h. 507

<sup>39</sup> Abdul Rahman Ghazali, *Op. Cit*, h. 194

<sup>40</sup> Abdul Rahman Ghazali, *Fiqih Munakahat*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008, h. 194

## 2. Dasar hukum perceraian

Para fuqoha berbeda pendapat tentang hukum talak, dan pendapat yang paling benar adalah yang berpendapat bahwa talak merupakan tindakan yang tidak boleh kecuali jika ada sebab tertentu.<sup>41</sup> Menurut Madzhab Hanafi dan Hambali, melakukan talak berarti seseorang telah kufur atas nikmat Allah, karena pernikahan adalah salah satu karunia dan nikmat dari Allah. Dan kufur nikmat hukumnya haram, maka tidak halal melakukan talak kecuali dalam kondisi darurat.<sup>42</sup>

Menurut madzhab Hambali bahwa adakalanya talak itu wajib, haram, mubah dan sunnah. Talak wajib yaitu talak yang dijatuhkan oleh pihak hakam atau penengah karena perpecahan antara suami dan isteri yang sudah berat. Hakam berpendapat bahwa jika hanya talaklah jalan satu-satunya yang dapat ditempuh untuk menghentikan perpecahan.<sup>43</sup>

Talak haram yakni talak yang dilakukan tanpa alasan. Talak ini haram karena merugikan suami dan isteri, dan tidak adanya kemaslahatan yang hendak dicapai perbuatan talaknya. Talak sunnah menurut Imam Qudamah bahwa talak sunnah adalah talak karena perpecahan antara suami dan isteri yang sudah berat, dan isteri keluar rumah dengan niat minta *khulu*<sup>44</sup> karena ingin terlepas dari bahaya.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Abdul Aziz Muhammad Azzam, Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, *Op. Cit*, h. 258

<sup>42</sup> Syaikh Sulaiman Ahmad Yahya Al-Faifi, *Ringkasan Fikih Sunnah Sayyid Sabiq*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2014, h. 499

<sup>43</sup> Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah*, Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2007, h. 137

<sup>44</sup> Khulu adalah perceraian yang disertai dengan sejumlah harta sebagai ganti yang diberikan oleh isteri kepada suami untuk menebus diri agar terlepas dari ikatan perkawinan, naik dengan kata khulu (pelepasan) atau yang semakna seperti pembebasan.

<sup>45</sup> Sayyid Sabiq, *Op. Cit*, h. 138

al-Bujairami berkata: “Hukum talak ada lima, yaitu adakalanya wajib seperti talaknya seorang yang bersumpah *ila*<sup>46</sup> atau ada utusan dari keluarga suami dan isteri, adakalanya haram seperti seperti talak bid’ah, dan adakalanya sunnah seperti talaknya orang yang lemah, tidak mampu melaksanakan hak-hak pernikahan. Demikian juga sunnah, talaknya suami yang tidak ada kecenderungan hati kepada isteri, karena perintah dari salah satu dari dua orangtua yang bukan memberatkan, karena buruk akhlaknya dan ia tidak tahan hidup bersama, tetapi ia tidak mutlak karena umumnya wanita seperti itu.”<sup>47</sup>

### 3. Dampak perceraian

#### 1) Dampak perceraian menurut Undang-undang.

Perkawinan dalam Islam adalah ibadah dan perjanjian yang kokoh (*mitsaqan ghalidhan*). Oleh karena itu, apabila terjadi perceraian tidak begitu saja selesai urusannya, akan tetapi ada akibat hukum yang perlu diperhatikan oleh para pihak yang akan bercerai.<sup>48</sup>

Dalam UU No 1 Tahun 1974 Pasal 38 menyatakan bahwa perkawinan dapat putus karena :

- a. Kematian
- b. Perceraian
- c. Atas keputusan pengadilan<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> bersumpah tidak mencampuri isteri

<sup>47</sup> Abdul Aziz Muhammad Azzam, Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, *Op. Cit*, h. 258

<sup>48</sup> Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2013, h.

<sup>49</sup> Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pasal 38

Akibat putusnya perkawinan karena perceraian ialah:

- a. Baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak, bilamana ada perselisihan mengenai penguasaan anak pengadilan memberi keputusannya.
- b. Bapak yang bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu bilamana bapak dalam kenyataan tidak dapat memenuhi kewajiban tersebut, pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut.
- c. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan biaya penghidupan dan/atau menentukan suatu kewajiban bagi bekas isterinya.<sup>50</sup>

Menurut ketentuan dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 149 menyatakan bilamana perkawinan putus karena talak, maka bekas suami wajib:

- a. Memberikan mut'ah yang layak kepada bekas isterinya, baik berupa uang atau benda, kecuali bekas isteri tersebut *qabla al-dukhl*.
- b. Memberi nafkah, *maskan* dan *kiswah* (tempat tinggal dan pakaian) kepada bekas isteri selama dalam masa *'iddah*, kecuali bekas isteri

---

<sup>50</sup> Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pasal 41

telah dijatuhi *talak ba'in* atau *nusyuz* dan dalam keadaan tidak hamil.

- c. Melunasi mahar yang masih terutang seluruhnya dan separuh apabila *qabla al-dukhul*.
- d. Memberikan biaya *hadlanah* (pemeliharaan, termasuk didalamnya biaya pendidikan) untuk anak yang belum mencapai umur 21 tahun.<sup>51</sup>

## 2) Dampak perceraian menurut hukum Islam

### a. Dampak *Talak Raj'i*

*Talak Raj'i* tidak melarang mantan suami berkumpul dengan mantan isterinya, sebab akad perkawinannya tidak hilang dan tidak menghilangkan hak (pemilikan), serta tidak mempengaruhi hubungannya yang halal (kecuali persetubuhan).<sup>52</sup>

*Talak Raj'i* meskipun tidak mengakibatkan perpisahan, tidak menimbulkan akibat hukum selanjutnya selama masih dalam masa iddah isterinya. Akibat hukum *talak raj'i* baru berjalan sesudah habis masa iddah dan jika tidak ada rujuk.

Apabila masa iddah telah habis maka tidak boleh rujuk dan berarti perempuan itu telah *tertalak ba'in*. Jika masih dalam masa iddah maka *talak raj'i* yang berarti tidak melarang suami

---

<sup>51</sup> Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 2002, h. 121

<sup>52</sup> Abdul Rahman Ghazali, *Fiqh Munakahat*, Jakarta: Kencana, 2003, h. 265

berkumpul dengan isterinya kecuali bersenggama, jika ia menggauli isterinya maka berarti ia telah rujuk.<sup>53</sup>

b. Dampak *Talak Ba'in Sugra*

*Talak ba'in sugra* ialah memutuskan hubungan perkawinan antara suami dan isteri setelah kata talak diucapkan. Karena ikatan perkawinan telah putus, maka isterinya kembali menjadi orang lain bagi suaminya.<sup>54</sup> Apabila ia mentalaknya satu kali, berarti ia measih memiliki sisa dua kalitalak setelah rujuk dan jika sudah dua kali lagi talak setelah rujuk.

c. Dampak *Talak Ba'in Kubra*

Hukum talak ini sama dengan *talak ba'in sugra* yaitu memutuskan hubungan tali perkawinan antara suami dan isteri. Tetapi talak ini tidak menghalalkan bekas suami merujuknya kembali bekas isteri, kecuali sesudah ia menikah dengan laki-laki lain dan telah bercerai sesudah dikumpulinya (telah bersenggama), tanpa ada niat nikah tahlil. Firman Allah :

فَإِنْ طَلَّقَهَا فَلَا تَحِلُّ لَهُ مِنْ بَعْدُ حَتَّىٰ تَنْكِحَ زَوْجًا غَيْرَهُ<sup>٥٥</sup>

Artinya: “kemudian jika si suami mentalaknya (sesudah Talak yang kedua), Maka perempuan itu tidak lagi halal baginya hingga Dia kawin dengan suami yang lain”.(QS. Al-Baqarah: 230)<sup>55</sup>

Perempuan yang menjalani iddah talak ba'in jika tidak hamil, ia hanya berhak memperoleh tempat tinggal (rumah), dan

---

<sup>53</sup> Abdul Rahman Ghazali, *Op. Cit*, h. 266

<sup>54</sup> Abdul Rahman Ghazali, *Op. Cit*, h. 269

<sup>55</sup> Departemen Agama RI, *Op. Cit*, h. 31

lain tidak. Tetapi jika ia hamil maka ia juga berhak mendapat nafkah. Seperti dalam Qur'an:

أَسْكِنُوهُنَّ مِنْ حَيْثُ سَكَنْتُمْ مِنْ وَجْدِكُمْ وَلَا تُضَارُّوهُنَّ لِتُضَيِّقُوا  
عَلَيْهِنَّ وَإِنْ كُنَّ أُولِي حَمْلٍ فَأَنْفِقُوا عَلَيْهِنَّ حَتَّىٰ يَضَعْنَ حَمْلَهُنَّ ...<sup>ج</sup>

Artinya: “Tempatkanlah mereka (para isteri) di mana kamu bertempat tinggal menurut kemampuanmu dan janganlah kamu menyusahkan mereka untuk menyempitkan (hati) mereka. dan jika mereka (isteri-isteri yang sudah ditalaq) itu sedang hamil, Maka berikanlah kepada mereka nafkahnya hingga mereka bersalin,...”. (QS. Ath-Thalaaq: 6).<sup>56</sup>

Ayat di atas mempertegas hak wanita-wanita itu memperoleh tempat tinggal yang layak. Ini perlu dalam rangka mewujudkan ma'ruf sekaligus memelihara hubungan agar tidak semakin keruh dalam perceraian. Ayat di atas menyatakan: tempatkanlah mereka para isteri yang dicerai dimana kamu menceraikan bertempat tinggal.

Tempatkanlah mereka ditempat yakni yang sesuai dengan kemampuan kamu sekarang, dan janganlah sekali-kali kamu menyusahkan mereka dalam hal tempat tinggal atau selainnya dengan tujuan untuk menyempitkan hati dan keadaan mereka hingga mereka terpaksa keluar atau minta keluar. Jika isteri-isteri yang sudah dicerai itu sedang hamil, baik perceraian yang masih memungkinkan rujuk maupun yang ba'in (perceraian abadi), maka berilah nafkahmereka sepanjang masa kehamilan hingga

---

<sup>56</sup> Departemen Agama RI, *OP. Cit.*, h. 945

melahirkan, jika mereka menyusukan anak kamu yang dilahirkannya dan membawa kamu sebagai bapaknya, maka berikanlah mereka imbalan dalam melaksanakan tugas itu, dan musyawarahkanlah diantara kamu dengan mereka segala sesuatu termasuk imbalan.<sup>57</sup>

Perempuan yang menjalani iddah wafat (karena ditinggal mati suaminya), ia tidak berhak sama sekali nafkah dan tempat tinggal dari mantan suaminya, karena ia dan anak yang dikandungnya adalah pewaris yang berhak mendapatkan harta pusaka dari almarhum suaminya. Perempuan yang ditalak suaminya sebelum dikumpul, ia tidak memiliki iddah, tetapi berhak memperoleh mut'ah atau pemberian.<sup>58</sup>

## C. Perceraian PNS

### 1. Pengertian PNS

Undang-undang No. 8 tahun 1974 dalam Pasal 1 ayat 1 mendefinisikan bahwa "Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara

---

<sup>57</sup> M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah*, Jakarta: Lentera Hati, 2002, h. 300

<sup>58</sup> Abdul Rahman Ghazali, *Op. Cit*, h. 270

lainnya, dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.<sup>59</sup>

*Kranenburg* memberikan pengertian bahwa Pegawai Negeri, yaitu pejabat yang ditunjuk. Sedangkan *Logemen* dengan mencermati hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri sebagai pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.<sup>60</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintahan (perusahaan dan sebagainya)”<sup>61</sup>, kata “Negeri” berarti “Negara atau Pemerintah”<sup>62</sup>. Jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintahan atau negara.

## 2. Dasar hukum perceraian PNS

Pegawai Negeri Sipil mempunyai beberapa kewajiban, yakni wajib memtaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dalam hal ini wajib memberikan contoh yang baik sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan keluarga. Untuk mendisiplinkan Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan dan perceraian, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Sastra Djatmika, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Yogyakarta: Djambatan, 1987, h.

<sup>60</sup> Sri Hartini, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 31

<sup>61</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*

<sup>62</sup> *Ibid*

<sup>63</sup> Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996, h. 89

Pasal 7 PP No 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa izin untuk bercerai dapat diberikan oleh pejabat yang bersangkutan apabila berdasarkan alasan-alasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana diatur dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah No 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.<sup>64</sup>

### 3. Ketentuan perceraian PNS

Pasal 3 ayat 1 PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas PP. Nomor 10 Tahun 1983 ditetapkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh ijin tertulis lebih dahulu dari pejabat.<sup>65</sup> Pegawai Negeri Sipil hanya dapat melakukan perceraian apabila ada alasan-alasan yang sah, yaitu salah satu alasan atau beberapa alasan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Salah satu pihak berbuat zina, yang dibuktikan dengan keputusan Pengadilan, kesaksian dua orang saksi yang telah dewasa, atau diketahui tertangkap basah oleh salah satu pihak lainnya,
- b. Salah satu pihak menjadi pemabok pematik atau penjudi yang sukar disembuhkan yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari dua orang saksi yang telah dewasa, atau surat keterangan dari dokter atau polisi,
- c. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal

---

<sup>64</sup> Rozali Abdullah, *Op. Cit*, h. 93

<sup>65</sup> Sastra Djatmika, *Op. Cit*, h. 143

lain di luar kemampuan/kemauan yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Desa atau Kelurahan, yang disahkan oleh pejabat yang berwenang serendah-rendahnya Camat,

- d. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus menerus setelah perkawinan berlangsung yang dibuktikan dengan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap,
- e. Salah satu pihak melakukan kekajaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain yang dibuktikan dengan *visum et repertum* dari dokter Pemerintah,
- f. Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan, pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/ Kepala Desa yang disahkan oleh yang berwajib serendah-rendahnya Camat.<sup>66</sup>

Surat permintaan izin perceraian disampaikan secara tertulis melalui hirarki kepada Pejabat yang berwenang dilengkapi bukti-bukti yang diperlukan sesuai dengan ketentuan dan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Surat Edaran No. 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan No 10 Tahun 1983 *tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.*

<sup>67</sup> Sastra Djatmika, *Op. Cit*, h. 144

### **BAB III**

## **GAMBARAN UMUM TENTANG PERAN BP4 DALAM PROSEDUR PENANGANAN PERCERAIAN PNS DI KOTA SEMARANG**

### **A. Sekilas BP4 di Kota Semarang**

#### **1. Sejarah berdirinya BP4 Kota Semarang**

Sejak BP4 di dirikan pada tanggal 3 Januari 1960 dan dikukuhkan oleh Keputusan Menteri Agama Nomor 85 tahun 1961 diakui bahwa BP4 adalah satu-satunya Badan yang berusaha dibidang Penasihatn Perkawinan dan Pengurangan Perceraian. Fungsi dan Tugas BP4 tetap konsisten melaksanakan UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Perundang lainnya tentang Perkawianan, oleh karenanya fungsi dan peranan BP4 sangat diperlukan masyarakat dalam mewujudkan kualitas perkawinan.<sup>1</sup>

Berdasarkan keputusan Menteri Agama RI No. 30 tahun 1977 tentang Penegasan Pengakuan BP4 sebagai satu-satunya badan penunjang sebagian tugas Departemen Agama bidang penasehatan perkawinan, perselisihan rumah tangga dan perceraian. Menunjuk Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam untul melaksanakan bimbingan BP4.<sup>2</sup>

Sebelum berlakunya UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, perceraian dilaksanakan dan dicatat oleh Kantor Urusan Agama

---

<sup>1</sup> Anggaran Dasar BP4 MUNAS ke XIV/2009

<sup>2</sup>Saekhu, dkk, *Peranan Kelembagaan BP4 (Badan Penasihatn Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan) Pasca Peraturan Mahkamah Agung RI No 1 Tahun 2008*, Semarang: Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo, 2011, h. 26

(KUA) membuat peran BP4 menjadi penting. Mestinya BP4 ditingkat Kota menangani semua permasalahan yang dihadapi semua elemen masyarakat tetapi dari pihak swasta tidak berjalan semestinya. Untuk mempermudah bagi pihak-pihak, sehingga BP4 tingkat kota dialihkan fungsi untuk menangani permasalahan rumah tangga yang dihadapi oleh kalangan Pegawai Negeri Sipil yang sekarang bertempat di Kementerian Agama yang beralamatkan di Jl. Untung Suropati Kompleks Asrama Haji Transit Islamic Center Manyaran Semarang.<sup>3</sup>

Kelahiran BP4 dalam konsultasi perkawinan dan keluarga merupakan perwujudan dari rasa tanggung jawab umat Islam untuk mengatasi konflik dan perceraian dalam mewujudkan sebuah keluarga yang bahagia dan sejahtera.

## 2. Eksistensi BP4 di Kota Semarang

BP4 mempunyai peran dan tujuan untuk mengupayakan agar pasangan suami isteri Pegawai Negeri Sipil tetap dalam keluarga yang sakinah, mawadah dan rahmah, sehingga terhindar dari ketidakharmonisan sebuah keluarga yang berujung pada perceraian.<sup>4</sup>

Pada tahun 2004 Pengadilan Agama resmi berpisah dengan Departemen Agama (sekarang Kementerian Agama) menjadi satu atap dengan Mahkamah Agung berdasarkan UU No 4 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang No 35 Tahun 1999 jo UU No 14 tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Perubahan struktur

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan Bpk. Drs. H. Abdul Ghofur selaku Bidang Konseling, penasihatan Perkawinan dan Keluarga. Kamis, 7 Mei 2015

<sup>4</sup> Saekhu, dkk, *Op. Cit.* h. 69

ini yang membawa dampak perubahan pada kinerja BP4 tetapi juga proses perceraian secara umum.<sup>5</sup>

BP4 tidak lagi menjadi lembaga mediasi, yang memiliki tugas dan wewenang dalam memberikan penasihat dan mencari jalan keluar bagi para masyarakat swasta yang akan melakukan perceraian, kecuali bagi PNS.<sup>6</sup>

### 3. Program Kerja BP4 Kota Semarang

#### A. Program Organisasi

- 1) Mereposisi organisasi sesuai dengan keputusan MUNAS BP4 ke XIV tahun 2009 di Jakarta;
- 2) Melakukan langkah pemberdayaan dan peningkatan kapasitas organisasi BP4 pada semua tingkatan organisasi;
- 3) Membentuk pusat penanggulangan krisis Keluarga (*family crisis center*);
- 4) Melaksanakan konsolidasi organisasi BP4 mulai dari tingkat pusat sampai ketinggian daerah dengan mengadakan Musda I, II, Musyawarah Kecamatan dan Musyawarah Konselor dan Penasihat Perkawinan Tingkat Kecamatan; serta meningkatkan tertib administrasi organisasi masing-masing jenjang;
- 5) Mengusahakan anggaran BP4 melalui jasa profesi penasihat, dana bantuan Pemerintah, lembaga donor agensi nasional dan

---

<sup>5</sup> *Ibid*, h. 76

<sup>6</sup> Wawancara dengan Bpk. Drs. H. Abdul Ghofur selaku Bidang Konseling, penasihat Perkawinan dan Keluarga, Kamis, 7 Mei 2015.

Internasional, swasta, infak masyarakat, dan dari sumber lain yang sah sesuai dengan perkembangan kegiatan dan beban organisasi;

- 6) Mengupayakan payung hukum organisasi BP4 melalui undang-undang terapan peradilan agama bidang perkawinan dan SKB Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Mahkamah Agung;
- 7) Menyelenggarakan evaluasi program secara periodic tiap tahun melalui Rakernas.
- 8) Menyelenggarakan Munas BP4 XV tahun 2014.
- 9) Membuat website BP4.<sup>7</sup>

#### B. Program Kerja Bidang

##### 1. Bidang Pendidikan Keluarga Sakinah dan pengembangan SDM

- a. Menyelenggarakan orientasi Pendidikan Agama dalam Keluarga, Kursus Calon Pengantin, Pendidikan Konseling untuk Keluarga, Pembinaan Remaja Usia Nikah, Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, Upaya Peningkatan Gizi Keluarga, Reproduksi Sehat, Sanitasi Lingkungan, Penanggulangan Penyakit Menular Seksual (PMS) dan HIV/AIDS;
- b. Menyiapkan kader motivator keluarga sakinah dan mediator;
- c. Menyempurnakan buku-buku pedoman pembinaan keluarga sakinah.

##### 2. Bidang Konsultasi Hukum dan Penasihatatan Perkawinan dan Keluarga.

---

<sup>7</sup> MUNAS BP4 ke XIV/2009

- a. Meningkatkan pelayanan konsultasi hukum, penasihatn perkawinan dan keluarga di setiap tingkat organisasi
- b. Melaksanakan pelatihan tenaga mediator perkawinan bagi perkara-perkara di Pengadilan Agama;
- c. Mengupayakan kepada Mahkamah Agung (MA) agar BP4 ditunjuk menjadi lembaga pelatih mediator yang terakreditasi;
- d. Melaksanakan advokasi terhadap kasus-kasus perkawinan;
- e. Mengupayakan rekrutmen tenaga profesional di bidang psikologi, psikiatri, agama, hukum, pendidikan, sosiologi dan antropologi.
- f. Menyusun pola pengembangan SDM yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan BP4;
- g. Menyelenggarakan konsultasi jodoh.
- h. Menyelenggarakan konsultasi perkawinan dan keluarga melalui telepon dalam saluran khusus (*hotline*), TV, Radio, Media Cetak dan Media elektronik lainnya;
- i. Meningkatkan kerjasama dengan lembaga lain yang bergerak pada bidang Penasihatn Perkawinan dan Keluarga
- j. Menerbitkan buku tentang Kasus-kasus Perkawinan dan Keluarga.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid*

### 3. Bidang Penerangan, Komunikasi dan Informasi

a. Mengadakan diskusi, ceramah, seminar/temu karya dan kursus serta penyuluhan tentang:

1) Penyuluhan Keluarga Sakinah;

2) Undang-undang, Perkawinan, Hukum Munakahat, Kompilasi Hukum Islam, undang-undang PKDRT dan undang-undang terkait lainnya;

3) Pendidikan Keluarga Sakinah.

b. Meningkatkan kegiatan penerangan dan motivasi Pembinaan Keluarga Sakinah melalui: Media cetak, Media elektronikal, dan Media tatap muka

1 Media percontohan/keteladanan

a. Mengusahakan agar majalah Perkawinan dan Keluarga dapat disebar luaskan kepada masyarakat.

b. Meningkatkan Perpustakaan BP4 di tingkat Pusat dan Daerah.

### 4. Bidang Advokasi dan Mediasi

a. Menyelenggarakan advokasi dan mediasi;

b. Melakukan rekrutmen dan pelatihan tenaga advokasi dan mediasi perkawinan dan keluarga;

c. Mengembangkan kerjasama fungsional dengan MA, PTA dan PA.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid*

5. Bidang Pembinaan Keluarga Sakinah, Pembinaan Anak, Remaja dan Lansia

- a. Menjalin kerjasama dengan Pemerintah Daerah, Kantor Kependudukan /BKKBN dan instansi terkait lainnya dalam penyelenggaraan dan pendanaan pemilihan keluarga sakinah teladan;
- b. Menerbitkan buku tentang Keluarga Sakinah Teladan Tingkat Nasional.
- c. Menyiapkan pedoman, pendidikan dan perlindungan bagi anak, remaja dan lansia;
- d. Melaksanakan orientasi pembekalan bagi pendidikan anak dalam keluarga;
- e. Melakukan kerjasama dengan berbagai pihak untuk meningkatkan kesejahteraan anak, remaja dan lansia.

Program kerja yang dirumuskan MUNAS ke XIV tahun 2009 ini, menjadi acuan dalam pelaksanaan tugas tiap-tiap pegawai BP4 tetapi tidak adanya anggaran yang pasti dari pemerintah yang mengakibatkan tidak berjalan program yang digagas dalam rapat MUNAS tersebut. Program kerja di tingkat kecamatan sudah berjalan, yakni pada saat pelaksanaan perkawinan PPN

(Pegawai Pencatat Nikah) sebelum mengijabkan calon pasangan yang akan menikah diberi penasihatan Pra Nikah.<sup>10</sup>

BP4 Kabupaten yang secara *ex officio* dikepalai oleh Kabid Bimbingan Masyarakat Islam berfungsi menjadi mediator pasangan yang akan bercerai bagi PNS dan BP4 kecamatan yang *ex officio* yang dikepalai oleh Kepala KUA bertugas membina pasangan yang akan menikah. Mekanisme kerja BP4 melakukan pembekalan terhadap calon pengantin dengan materi yang masih terbatas fiqh dan etika pernikahan dalam Islam, mekanisme BP4 ditingkat Kota/Kabupaten melakukan penasihatan bagi pasangan PNS yang akan bercerai.<sup>11</sup>

#### 4. Struktur Kepengurusan

Berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Semarang nomor: Kd.11.33/2/PW.00/1060/2011 Tentang Penetapan Pengurus Badan Penasihatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Semarang Masa Bakti Tahun 2011-2016.

Pembina dijabat oleh Walikota Semarang, Pengarah: 1) Kakankemenag Kota Semarang, 2) Ketua PA Kota Semarang, 3) Kepala BKKBN Kota Semarang. Sebagai Dewan pertimbangan BP4 :  
a) Ketua MUI Kota Semarang, b) Ketua PC NU Kota Semarang, c)

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Bpk. Drs. H. Abdul Ghofur selaku Bidang Konseling, penasihatan Perkawinan dan Keluarga, Kamis, 7 Mei 2015.

<sup>11</sup> Saekhu, dkk, *Peranan Kelembagaan BP4 (Badan Penasihatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan) Pasca Peraturan Mahkamah Agung RI No 1 Tahun 2008*, Op. Cit. h. 26

Ketua PD Muhammadiyah Kota Semarang, d) Ketua PC Muslimat NU Kota Semarang, e) Ketua PC Aisyah Kota Semarang, f) Ketua Tim Penggerak PKK Kota Semarang, g) Ketua Dharma Wanita Persatuan Kankemenag Kota Semarang. Ketua dijabat oleh Drs. H. Fahrurrozi, Wakil Ketua Drs. Azhar Wibowo, SH, M.Pd.I, Sekretaris H. Zumroni, S.HI, Wakil Sekretaris Hj. Cholidah Hanum, S.Ag., Bendahara Tertua Retnaning Tyas, SH., Wakil Bendahara Hj. Mindarsih Sulami.

Adapun Bidang-Bidanganya sebagai berikut: 1) Bidang Konseling, penasihatan perkawinan dan keluarga diketuai oleh Drs. H. Usman Efendi, Anggota Drs. H. Abdul Aziz dan Drs. H. Abdul Gofur. 2) Bidang Advokasi, mediasi, dan konsultasi hukum Ketua H. Rahmat Pamudji, SH, MM., Anggota ada Agus Latief, S.Ag., dan Nur Shoib, S.HI., di Bidang penerangan, komunikasi dan informasi Ketua Drs. H. Ahmad Zainudin, MH., Anggota Drs. H. Arifin, M.SI., Ismiyati Farida. Bidang kesejahteraan keluarga, perlindungan usia dini, pemuda dan lanjut usia Ketua KH. Samhudi, M.Pd.I., Anggota Drs. Chuwaisohdan Drs, Masjudi. Bidang pendidikan keluarga sakinah dan pengembangan sumberdaya manusia Ketua H. Ahmad Samsudin, S.Ag, MH., Anggota Dr. Hj. Kristin Widowati, M.Kes., Azizah Aris. Bidang usaha Ketua H. Imron Rosyid, S.Pd.I., Anggota : Drs. H. Syamsuri dan H. Mabrur Roghib, S.Ag. Bidang suscatin Ketua Drs. H.

Labib., Anggota Khoirudin Zuhri, S.HI, M.SI., M. Shiddaquddin Basya, S.HI., dan Ahmad Suhari<sup>12</sup>

Dari sekian banyak nama pengurus yang masuk dalam daftar, sedikitnya 3 tiga anggota yang melaksanakan tugas dengan tanggungjawab.<sup>13</sup> Karena dari daftar pengurus semuanya masuk dalam jajaran pengurus di Kementerian Agama, baik di bidang haji dan umrah maupun yang lain.

## **B. Peran BP4 Kota Semarang dalam Prosedur Penanganan Perceraian PNS Tahun 2013**

### **a. Peran BP4 Kota Semarang**

#### **1) Register perkara masuk ke BP4 Kota Semarang**

Para pihak (dalam hal ini adalah PNS) yang mengalami permasalahan mendatangi kantor BP4 untuk memperoleh penasihat atau mediasi. PNS mendatangi BP4 untuk mendapatkan surat rekomendasi yang menyatakan bahwa telah terlaksana penasihat atau mediasi kepada para pihak yang berperkara. Selanjutnya surat rekomendasi ini digunakan untuk mendaftarkan gugatan perceraianya ke Pengadilan Agama setempat.<sup>14</sup>

Perkara yang masuk ke BP4 Kota Semarang dapat diklasifikasikan menjadi beberapa kategori, yakni:

#### **1. Perkara *Syiqaaq***

---

<sup>12</sup> Data dari SK Kementerian Agama Kota Semarang tentang Penetapan Pengurus BP4 Kota Semarang masa bhakti 2011-2016

<sup>13</sup> Wawancara dengan Bpk. Drs. H. Abdul Ghofur selaku Bidang Konseling, penasihat Perkawinan dan Keluarga, Kamis, 7 Mei 2015.

<sup>14</sup> Wawancara dengan Bpk. Drs. H. Abdul Ghofur selaku Bidang Konseling, penasihat Perkawinan dan Keluarga, Kamis, 7 Mei 2015.

Permasalahan yang dikategorikan sebagai perkara *syiqaq* adalah terjadinya perselisihan atau percekocokan antara suami dan isteri.<sup>15</sup> Adanya pihak ketiga dalam kehidupan rumah tangga, tidak ditunaikannya naafkah lahir maupun batin, sudah tidak ada kejujuran yang melandasi perkawinan para pasangan. Dari data yang masuk ke BP4 perkara *Syiqaq* menempati urutan teratas, karena jumlah permasalahan yang masuk sebesar 27 kasus permasalahan.<sup>16</sup>

## 2. Perkara *Nusyuz*

Permasalahan *Nusyuz* dilatar belakangi oleh pembangkangan seorang isteri atau suami terhadap pasangannya. Suami atau isteri meninggalkan pasangannya selama berbulan-bulan bahkan sampai bertahun-tahun lamanya tanpa ada komunikasi yang jelas dan tanpa izin yang pasangan suami atau isteri.<sup>17</sup> Dari 42 kasus yang masuk di tahun 2013 terdapat kasus *Nusyuz* sejumlah 7 permasalahan. Dari 42 kasus yang masuk terdapat 7 perkara yang tidak ada alasan yang menjadi akibat perceraian PNS yang didaftarkan di BP4 Kota Semarang.<sup>18</sup>

### 2) Pembinaan oleh BP4 Kota Semarang

Pembinaan yang dilakukan oleh BP4 untuk melaksanakan perannya dalam memberikan penasihatn peminan dan pelestarian sebuah perkawinan yang dialami oleh Pegawai Negeri Sipil yang akan

---

<sup>15</sup> Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Grafindo, 2013, h.

<sup>16</sup> Data kasus di BP4 Kota Semarang Tahun 2013.

<sup>17</sup> Ahmad Rofiq, *Op. Cit*, h. 215

<sup>18</sup> *Ibid.*

bercerai. Perannan ini bertujuan agar suami isteri dapat memahami tugas dan kewajiban masing-masing dalam kehidupan rumah tangganya, dan dapat mengarungi bahtera rimah tangga yang sehat, rukun dan harmonis.

Pembinaan yang dilaksanakan dengan mengikuti pelatihan-pelatihan yang diadakan oleh Kemenag tingkat Provinsi Jawa Tengah yang bekerja sama dengan BP4 tingkat Provinsi Jawa Tengah.<sup>19</sup>

3) Tahapan-tahapan yang harus dilalui sebelum penanganan di serahkan ke Pengadilan Agama.

a) Para pihak yang akan bercerai harus menenuhi syarat, sebagai berikut:

1. Harus minta persetujuan dari RT samapai Kelurahan setempat,
2. Minta izin kepada instansi tempat PNS bekerja,
3. Melakukan konsultasi ke BP4, melampirkan Fotocopy KTP, KK dan Surat Nikah.
4. Apabila tidak bisa didamaikan, maka BP4 akan dibuatkan surat rekomendasi untuk ditujukan pada instansi yang terkait, dan apabila bisa didamaikan, maka perkara tidak dapat dilanjutkan ke Pengadilan Agama.

b) Prosedur Mediasi perceraian PNS di BP4

Musyawahar Nasional ke XIV tahun 2009, tidak menerangkan tentang bagaimana prosedur pendamaian para pihak yang dilakukan

---

<sup>19</sup> Wawancara dengan Bpk. Drs. H. Abdul Ghofur selaku Bidang Konseling, penasihatn Perkawinan dan Keluarga, Kamis, 7 Mei 2015

oleh BP4 secara umum. Maka para pengurus BP4 melakukan mediasi dengan tahap sebagai berikut:

1. Registrasi Perkara

Para pihak (PNS) datang ke kantor BP4 untuk mendaftar pelayanan penasihatan. Kemudian petugas menanyakan identitas para pihak sekaligus mengisi di buku pelayanan. Kemudian petugas mempersilahkan para pihak untuk menjelaskan problem atau menyampaikan permasalahan yang dihadapi oleh para pihak.

2. Pemanggilan

Petugas BP4 memanggil kedua belah pihak untuk mendapatkan keterangan dari pandangan masing-masing pihak.

Setelah semua pihak selesai memberi keterangan, petugas BP4 mengklasifikasikan permasalahan yang ada secara keseluruhan.

Pada panggilan ini tidak hanya 1 kali panggilan tetapi dapat juga dilaksanakan lebih dari 1 panggilan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi para pihak.

3. Musyawarah dan nasihat

Petugas BP4 mengambil inti dari permasalahan yang dihadapi para pihak yang berselisih. Kemudian kedua belah pihak diberikan nasihat dan pandangan luas tentang konsekuensi bilamana kedua belah pihak bercerai, dan petugas memberikan pilihan agar kedua belah pihak tetap melanjutkan dan memperbaiki hubungan rumah tangganya.

#### 4. Solusi

Petugas BP4 memberikan pilihan pada para pihak untuk tetap mempertahankan keutuhan rumah tangganya atau tetap kekeh untuk berpisah. Jika kedua belah pihak tetap kekeh untuk berpisah maka, BP4 merujuk mereka ke Pengadilan Agama untuk Pegawai Negeri Sipil yang tetap akan berpisah dibuatkan surat rekomendasi adanya penasihatan.<sup>20</sup>

Prosedur perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun prosedurnya adalah sebagai berikut :

Pasal 3 :

- (1) Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat;
- (2) Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai Penggugat atau bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai Tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis;

---

<sup>20</sup> Wawancara dengan Bpk. Drs. H. Abdul Ghofur selaku Bidang Konseling, penasihatan Perkawinan dan Keluarga, Kamis, 7 Mei 2015

(3) Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.<sup>21</sup>

**C. Tingkat keberhasilan BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam prosedur penanganan perceraian PNS tahun 2013**

Permasalah-permasalahan yang diadakan ke BP4 Kota Semarang rata-rata adalah permasalahan dalam rumah tangga yang sering dihadapi oleh pasangan suami isteri Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan data yang diperoleh dari kantor BP4 Kota Semarang, jumlah pasangan PNS yang mengajukan perceraian melalui BP4 pada tahun 2009 sebanyak 42 pasangan keluarga PNS. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini.<sup>22</sup>

**Tabel. 2**  
**Penasihatn yang diberikan BP4 selama tahun 2013**  
**Di Kota Semarang**

No	Bulan	Jmh Kasus	Para Pihak	Nomor Rekomendasi	Alasan
1	Januari	4	Bpk TB Ibu EW	Reg. 01/BP4/2013	Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga
			Bpk SG Ibu SS	Reg. 02/BP4/2013	Adanya Wanita idaman lain

<sup>21</sup> PP No 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

<sup>22</sup> Data BP4 Kota Semarang

					Tidak memberi nafkah
				Reg. 03/BP4/2013	Selama 8 tahun tidak memberi nafkah
			Bpk BS Ibu SW		Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga
			Bpk BW Ibu CW	Reg. 04/BP4/2013	Perselisihan dalam keluarga
					Pertengkaran
2	Februari	5		Reg. 05/BP4/2013	Isteri meninggalkan suami selama 2 tahun
			Bpk SS		Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga
				Reg. 06/BP4/2013	Suami meninggalkan Rumah
			Ibu SN		Sering terjadi perselisihan terus menerus
				Reg. 07/BP4/2013	Sering terjadi perselisihan terus menerus
			Ibu MK		Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga

				Suami tidak menjalankan kewajiban
			Ibu RK	Reg. 08/BP4/2013
				Sering terjadi pertengkaran
				Adanya pihak ketiga
				Meninggalkan rumah selama 3 tahun
				Kekerasan dalam rumah tangga
			Bpk TS	Reg. 09/BP4/2013
				Tidak serumah selama 12 tahun
				Isteri minta diceraikan
				Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga
				Adanya pihak ketiga
3	Maret	3	Bpk M Ibu ES	Reg. 10/BP4/2013
				Tidak sepeham dalam rumah tangga
				Sering terjadi perpeccokan
				Tidak mendidik anak dengan baik
			Ibu SA	Reg. 11/BP4/2013
				Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga

					Keluarga tidak setuju
			Ibu EP	Reg. 12/BP4/2013	Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga
					Sering terjadi pertengkaran
					Suami sudah pernah menceraikan isteri
4	April	3	Ibu YA	Reg. 13/BP4/2013	Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga
					Sering ditinggalkan pergi tanpa kejelasan
			Bpk PC Ibu ND	Reg. 14/BP4/2013	
			Ibu YS	Reg. 15/BP4/2013	Tidak harmonis dalam rumah tangga
5	Mei	5	Bpk TS Ibu DS	Reg. 16/BP4/2013	Kekerasan dalam rumah tangga
					Tidak diberi nafkah lahir dan bathin
					Sering terjadi percekcoan
			Bpk RRP Ibu TAK	Reg. 17/BP4/2013	Adanya perselisihan
					Suami arogansi dan

					emosional
					Suami meninggalkan rumah
					Tidak memberi nafkah
					Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga
			Bpk H Ibu ES	Reg. 18/BP4/2013	Tidak diberi nafkah lahir dan bathin
			Bpk B Ibu S	Reg. 19/BP4/2013	
			Bpk HW	Reg. 20/BP4/2013	Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga
6	Juni	5	Bpk HS Ibu R	Reg. 21/BP4/2013	
			Bpk S Ibu SI	Reg. 22/BP4/2013	Isteri menuntut cerai
					Sering terjadi pertengkaran
					Pulang larut malam
			Bpk ID Ibu DP	Reg. 23/Bp4/2013	
			Bpk S Ibu TSS	Reg. 24/BP4/2013	
			Bpk DP Ibu FR	Reg. 25/BP4/2013	
7	Juli	4	Bpk AB	Reg. 26/BP4/2013	Tidak ada

			Ibu TIH		kecocokan dalam rumah tangga
					Perselisihan dalam keluarga
					Suami meninggalakan rumah selama 4 tahun
			Bpk AA Ibu RH	Reg. 27/BP4/2013	Terjadi perselisihan dalam rumah tangga
					Istri susah diarahkan
					Isteri tidak patuh pada suami
			Bpk ES Ibu DS	Reg. 28/BP4/2013	Tidak ada keharmonisan dalam rumah tangga
					Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga
					Isteri sering meninggalkan rumah
			Bpk DP ibu ID	Reg. 29/BP4/2013	
8	Agustus	4	Bpk I Ibu SK	Reg. 30/BP4/2013	Sering meninggalkan rumah

			Bpk S Ibu S	Reg. 31/BP4/2013	Tidak percaya pada pasangan Cemburu
			Bpk EP Ibu SP	Reg. 32/BP4/2013	Sudah tidak tinggal bersama sejak tahun 2009
			Bpk S	Reg. 33/BP4/2013	Terjadi perselisihan dalam rumah tangga Percekcokan dalam rebutan warisan orangtua
9	September	3	Bpk RHT Ibu RIA	Reg. 34/BP4/2013	Tidak ada kecocokan dalam rumah tangga Sudah ditalak suami
			Bpk SI Ibu EF	Reg. 35/BP4/2013	Isteri mninggalkan rumah Pernah Islah di KUA
			Bpk S Ibu SM	Reg. 36/BP4/2013	Tidak dikaruniai anak selama 13 tahun Tidak ada keharmonisan dalam rumah tangga Tidak ada komunikasi

					Percekcokan yang terus menerus
10	Oktober	3	Bpk AS Ibu TPA	Reg. 37/BP4/2013	Perselingkuhan
					Tidak ada nafkah lahir dan bathin
				Pertengkar dan percekcokan terus menerus	
			Bpk IA Ibu NA	Reg. 38/BP4/2013	Pisah rumah sejak awal tahun 2013
			Bpk SW Ibu EDK	Reg. 39/BP4/2013	Tidak ada kejujuran dan keterbukaan
11	November	2	Bpk I Ibu DP	Reg. 40/BP4/2013	Ingin kembali baik
			Bpk BW Ibu SH	Reg. 41/BP4/2013	Menggugat cerai
12	Desember	1	Bpk WH Ibu DP	Reg. 42/BP4/2013	Isteri berbuat zina
					Terjadi talak

Dari semua permasalahan yang terjadi, tidak ada satu perkara yang dapat didamaikan karena semua permasalahan diserahkan kepada masing-masing pihak yang mengalami. Dalam hal ini BP4 hanya sebagai mediator yang membantu memberikan solusi dalam penyelesaian permasalahan dalam rumah tangga.

Mayoritas dari kasus yang dilaporkan ke BP4 adalah kasus-kasus yang susah untuk didamaikan. Dari jumlah 42 kasus yang masuk ke BP4 rata-rata tidak

berhasil didamaikan karena para pihak tetap bertekad untuk melanjutkan ke Pengadilan Agama.<sup>23</sup>

Untuk beberapa jumlah keberhasilan yang diraih oleh BP4 sebelum dan sesudah adanya peran yang dilakukan BP4. Untuk menjelaskan hal tersebut dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:<sup>24</sup>

**Tebel. 3**  
**Peran Penanganan BP4**

No	Nama Keluarga	Peran Penasihat BP4		
		Memberikan solusi pencegahan permasalahan	Mendamaikan agar perceraian tidak terjadi	Memberikan wawasan mengelola rumah tangga
1	Bpk. SS	V	V	V
2	Bpk. SG	V	V	V
3	Bpk. BW	V	V	V
4	Ibu EP	V	V	V
5	Bpk. SO	V	V	V

Keterangan (v) = sudah dimediasi, (-) = tidak dimediasi, (x) = gagal dimediasi

Dari tabel di atas, menunjukkan peran BP4 dalam melakukan penanganan untuk mencegah terjadinya perceraian yang dilakukan oleh PNS, dan dari sampel diatas menunjukkan bahwa semua perkara yang masuk ke BP4, maka akan dimediasi atau didamaikan.

---

<sup>23</sup> Wawancara dengan Bpk. Drs. H. Abdul Ghofur selaku Bidang Konseling, penasihat Perkawinan dan Keluarga, Kamis, 7 Mei 2015

<sup>24</sup> Data dari BP4 Kota Semarang

**Tabel. 4**  
**Dampak Penasihat BP4**

No	Nama Keluarga	Dampak penasihat terhadap masyarakat		
		Menjaga keharmonisan	Tanggung Jawab suami isteri	kehidupan yang agamis
1	Bpk. SS	X	X	X
2	Bpk. SG	X	X	X
3	Bpk. BW	X	X	X
4	Ibu EP	X	X	X
5	Bpk. SO	X	X	X

Keterangan (v) = sudah dimediasi, (-) = tidak dimediasi, (x) = gagal dimediasi

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa dampak dari penasihat yang dilakukan BP4 terhadap tingkat keberhasilan dalam upaya mendamaikan para pihak gagal untuk didamaikan karena para pihak kekeh untuk bercerai.<sup>25</sup>

Dampak penasihat bagi suami – isteri, adalah dapat menjaga keharmonisan dalam keluarga, terpeliharanya tanggung jawab suami dan isteri kembali, kehidupan rumah tangga yang agamis, yakni membina lagi keluarga yang sakinah, terciptanya keluarga yang bahagia karena suami isteri kembali mengingat hak dan kewajiban dalam Islam. Dampak bagi keluarga adalah keluarga menjadi sejahtera dan terciptnya keluarga yang sakinah, mawadah dan rahmah.

---

<sup>25</sup> Data BP4 Kota Semarang

Terciptanya kedekatan antara masyarakat dengan BP4, terciptanya sebuah lembaga yang profesional dalam upaya mendamaikan para pihak (PNS) yang akan berpisah menjadi kembali bersama dalam membangun keluarga yang sempurna.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Saekhu, dkk, *Op. Cit*, h. 79

**BAB IV**

**ANALISIS PERAN BP4 KOTA SEMARANG DALAM PROSEDUR  
PENANGANAN PERCERAIAN PNS TAHUN 2013**

**A. Analisis Terhadap Peran BP4 Kota Semarang dalam Prosedur  
Penanganan Perceraian PNS**

Suatu perkawinan dapat putus karena 3 alasan, yang pertama karena kematian, kedua karena perceraian, dan ketiga atas putusan pengadilan.<sup>1</sup> Tingginya angka perceraian dikalangan PNS yang tercatat dalam BP4 Kementerian Agama Kota Semarang, sehingga pemerintah mulai membatasi dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS. Dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa “Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat (yang berwenang)”.<sup>2</sup>

Kualitas perkawinan menurut ajaran Islam diperlukan bimbingan dan penasihatn perkawinan secara terus menerus dan konsisten agar dapat mewujudkan rumah tangga yang sakinah, mawadah dan rahmah. Oleh karena itu, perlu adanya lembaga atau badan yang mengurus tentang bimbingan, penasihatn dalam perkawinan, khususnya menangani permasalahan keluarga bagi PNS.

---

<sup>1</sup> Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1994, h. 111

<sup>2</sup> PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS

Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4), yang menangani perkara perceraian PNS sejatinya sudah dibentuk dengan dikeluarkannya Surat Keputusan (SK) Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Semarang No. Kd. 11.33/2/PW/00/1060/2011 Tentang Penetapan Pengurus BP4, tetapi fakta di lapangan menggambarkan bahwa pengurus BP4 hanya sebagai formalitas saja, karena penanganan dan program kerja yang dirumuskan dalam MUNAS BP4 ke XIV/2009 tidak berjalan sesuai dengan ketentuan dan keputusan yang ditetapkan, meskipun BP4 mempunyai cita-cita pokok yaitu “mempertinggi nilai-nilai perkawinan, pencegahan perceraian, kesewenang-wenangan, dan berusaha untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang bahagia dan sejahtera”.<sup>3</sup>

Peran BP4 sebagai lembaga semi resmi Departemen Agama (kini Kementerian Agama) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang berupa Penasihatannya, Pembinaan, Pelestarian, mediasi dan advokasi perkawinan serta memberikan dorongan kepada segenap tokoh masyarakat, konselor perkawinan agar proaktif memberikan bimbingan dan penyuluhan tentang pentingnya eksistensi keluarga yang bahagia kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Akan tetapi kenyataan di lapangan para pengurus BP4 yang nota bene sebagai PNS yang bekerja di Kementerian Agama Kota Semarang hanya bersifat membantu dari apa yang seharusnya dilakukan karena pengurus yang di BP4 Kemenag seharusnya adalah dari pihak Swasta atau non PNS.

---

<sup>3</sup> Saekhu, dkk, *Peranan Kelembagaan BP4 (Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan) Pasca Peraturan Mahkamah Agung RI No 1 Tahun 2008*, Semarang: Fakultas Syari’ah IAIN Walisongo, 2011, h. 23

BP4 Kemenag Kota Semarang memang sangat membantu bagi para Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai untuk mendapatkan surat rekomendasi perceraian yang diajukan ke Pengadilan agama tetapi dalam perannya sebagai lembaga penasihat pembinaan perkawinan BP4 dalam menangani perkara perceraian pra PNS tidak berjalan secara maksimal, karena kurangnya mediator dalam memediasi para pihak dan para pihak yang sudah kekeh untuk mengakhiri rumah tangganya.

Dalam Al-Qur'an surat An Nisa' ayat 35, menjelaskan:

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَأَبْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا حَكِيمًا ﴿٣٥﴾

*Artinya: "Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, Maka kirimlah seorang hakam<sup>4</sup> dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu bermaksud Mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal".<sup>5</sup>*

Kata *Hakam* dalam artian adalah sebagai wakil. Kedudukan BP4 sama dengan *Hakam* atau wakil dari para pihak untuk membantu para pihak dalam mencari jalan penyelesaian perkara dalam rumah tangga mereka. Maka wakil disini bisa dimaksudkan sebagai lembaga atau orang yang bijak dapat dimaksudkan dapat menjalankan fungsi dan peran sebagai penasihat dalam perselisihan keluarga. Ayat diatas menganjurkan adanya pihak ketiga atau mediator yang dapat membantu pihak suami isteri dalam mencari jalan penyelesaian sengketa keluarga mereka. Pihak

---

<sup>4</sup> *Hakam* ialah juru damai

<sup>5</sup> Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan terjemahnya*, Semarang:Toha Putra.1998, h. 123

ketiga ini terdiri atas wakil dari pihak suami dan pihak isteri yang akan bertindak sebagai mediator, dalam hal ini adalah BP4. Sejalan dengan pendapat Imam Syihaduddin Mahmud al-Alusi (1217-1270), mengatakan bahwa pihak ketiga boleh saja berasal dari luar keluarga kedua belah pihak, bilamana dianggap lebih maslahat dan membawa kerukunan rumah tangga. Beberapa ulama kontemporer seperti Wahbah Zuhaily dan Sayyid Sabiq mengatakan bahwa hakam atau mediator dapat diangkat oleh suami isteri yang disetujui oleh mereka sebagai penengah yang akan membantu mencari jalan keluar dari kemelut keluarga yang dihadapi.

Ibnu Abbas mengatakan bahwa pihak ketiga atau hakam dalam kasus *syiqaq* diangkat oleh hakim atau pemerintah, karena kata "*fab'atsu*—maka hendaklah engkau mengutus" dalam surat an-Nisa ayat 35 ditujukan pada seluruh kaum muslimin. Oleh karena itu, urutan orang yang berwenang mengutus juru damai adalah keluarga dari kedua belah pihak dan pemerintah.<sup>6</sup> Jadi, peran *hakam* sebagai mediator yang ditunjuk tersebut adalah BP4.

Berkaitan dengan tindakan manusia untuk melakukan suatu pilihan pendekatan atau alternatif pilihan pola sengketa di luar pengadilan, teori yang perlu di pelajari bagi para praktisi mediasi, *Lawrence Boulle*, *professor of law dan associate director of the Dispute Resolution Center, Bond University* mengemukakan bahwa teori ini didasarkan pada model

---

<sup>6</sup> Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Hukum Syari'ah, Hukum, Adat, dan Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana, 2011, h. 187

klasik tetapi berbeda dalam hal tujuan yang hendak dicapai dan cara sang mediator melihat posisi dan peran mereka. *Boulle* menyebutkan ada empat model mediasi, yaitu: *Settlement Mediation*, *Facilitative Mediation*, *Transformative Mediation*, dan *Evaluative Mediation*.

*Settlement Mediation*, dikenal sebagai mediasi kompromi yang tujuan utamanya adalah untuk mendorong terwujudnya kompromi dari tuntutan kedua belah pihak yang sedang bertikai. *Facilitative Mediation*, yakni mediasi yang berbasis kepentingan dan problem solving yang merupakan mediasi yang bertujuan menghindari pertengkaran para pihak dan menegosiasikan para pihak. Dalam hal ini mediator harus ahli dalam proses dan harus menguasai teknik-teknik mediasi.

*Transformative Mediation*, dikenal sebagai mediasi terapi dan rekonsiliasi, merupakan mediasi yang menekankan untuk mencari penyebab yang mendasari munculnya permasalahannya, dengan pertimbangan untuk meningkatkan hubungan di antara mereka melalui pengakuan dan pemberdayaan sebagai dasar sebagai jalan keluar dari pertikaian yang ada. *Evaluative Mediation*, dikenal sebagai mediasi yang bertujuan untuk mencari kesepakatan berdasarkan hak-hak yang legal para pihak dalam wilayah yang diantisipasi oleh pengadilan.<sup>7</sup>

Penulis sepakat dengan teori atau model *Settlement mediation* yang juga dikenal sebagai mediasi kompromi merupakan mediasi yang tujuan

---

<sup>7</sup> <http://wmc-iainws.com/artikel/16-mediasi-pengantar-teori-dan-praktek>, akses Kamis, 11 Juni 2015, pkl. 23.37

utamanya adalah untuk mendorong terwujudnya kompromi dari tuntutan kedua belah pihak yang sedang bertikai. Dalam mediasi model ini tipe mediator yang dikehendaki adalah yang berstatus tinggi sekalipun tidak terlalu ahli di dalam proses dan teknik-teknik mediasi. Adapun peran yang bisa dimainkan oleh mediator adalah menentukan dasar dari bantahan dan secara persuasif mendorong bantahan untuk sama-sama menurunkan posisi mereka ke titik kompromi.

Mediasi sebagai alternatif penyelesaian konflik non litigasi harus memenuhi prinsip-prinsip yang diajarkan dalam konsep *hakam*, antara lain:

1. Mediator harus berasal dari kalangan profesional,
2. Harus adil dan cakap, dan
3. Mengedepankan upaya awal win-win solution atau islah.
4. Menurut Wahbah Zuhaily, *hakamain* harus laki-laki.<sup>8</sup>

Penulis berpendapat bahwa poin 1 yang menyatakan bahwa mediator harus berasal dari kalangan profesional, tetapi pada kenyataannya tidak demikian, faktanya tingkat pendidikan yang ditempuh para mediator memang dari lulusan Sarjana Hukum, Master Hukum, bahkan ada yang Sarjana Muamalat, tetapi diantara para pengurus BP4 sebagai mediator tidak memiliki sertifikasi sebagai mediator, bahkan pengalaman para mediator dalam menangani perkara perceraian PNS di BP4 Kota

---

<sup>8</sup> Muhammad Syaefullah, *Mediasi dalam Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, Semarang: Walisongo Press, 2009, h.17

Semarang hanya sebatas pada keikut sertaannya dalam seminar dan pelatihan-pelatihan tentang mediasi.

Dalam penempatan mekanisme penanganan dalam perdamaian antara pihak satu dengan pihak yang lain sama-sama sejajar, yakni tidak memihak satu sama lain atau BP4 bersifat netral. Karena pada kondisi seperti ini dirasa sangat dibutuhkan untuk tidak terlaksananya hakam yang mempunyai sifat adil. Pelaksanaan peran BP4 yang dilakukan di lapangan adalah merupakan sebuah tindakan persuasif yakni penanganan kejadian yang telah terjadi. Setelah penulis melakukan observasi ditemukan bahwa tahapan yang dilakukan para mediator dalam menangani perceraian PNS yakni pihak datang ke BP4 untuk mendaftarkan perceraian kemudian mediator menanyakan alasan kenapa bercerai, sekaligus memediasi pihak yang datang. Hari berikutnya pihak dari lawan didatangkan untuk didamaikan. Jika tidak menemui jalan keluar dalam perkara tersebut maka jalan terakhir dengan berpisah yakni dengan menandatangani surat pernyataan di atas materai sebagai syarat pengajuan rekomendasi yang menyatakan bahwa para pihak tidak dapat didamaikan dan surat tersebut di serahkan para pihak untuk mendaftarkan ke Pengadilan Agama.

BP4 seharusnya tidak mudah memberikan surat rekomendasi untuk melanjutkan perkara perceraian para PNS ke sidang Pengadilan tetapi seharusnya BP4 lebih mempersulit proses pengajuan surat rekomendasinya guna pencegahan terjadinya perceraian dikalangan PNS karena PNS merupakan abdi negara yang seharusnya memberikan contoh

yang baik bagi masyarakat luas baik itu dalam lingkup umum maupun dalam lingkup keluarga PNS sendiri.

Dengan segala kelebihan yang dimiliki BP4 diharapkan dapat berperan secara maksimal, namun peran tersebut belum dapat terlaksana karena ketidakjelasan alokasi dana dan belum adanya aturan yuridis yang jelas, sehingga menjadikan BP4 bersifat statis. Untuk itu diperlukan elemen hukum yang mengatur keberadaan BP4 sehingga peranannya dapat terlihat, sehingga dapat membantu kinerja di Kementerian Agama khususnya di bidang BIMAS ISLAM (Bimbingan Masyarakat Islam).

1. Dapat melaksanakan sosialisasi masalah keluarga sejahtera dengan memaparkan hak dan kewajiban terhadap pasangan suami isteri PNS baik yang akan melangsungkan perkawinan maupun yang akan bercerai,
2. Meningkatkan mutu perkawinan dengan melakukan pendidikan terhadap calon pengantin khususnya bagi PNS dan tidak hanya dilakukan di tingkat BP4 Kecamatan saja.
3. Menjadikan lembaga resmi yang memediasi perceraian bagi PNS secara yuridis, dan
4. Sebelum perkara perkawinan diajukan ke Pengadilan Agama harus ada proses penasihatannya dari BP4 sehingga Pengadilan Agama hanya memproses kasus perceraian jika mendapat rekomendasi dari BP4 sebagai rujukan hakim dalam menyelesaikan perkara perceraian PNS.

Dari ketiga poin di atas hanya poin ke 4 yang penulis berkesimpulan bahwa sudah terlaksananya proses penasihatan bagi para pihak yang memutuskan untuk bercerai.

Prosedur perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, sebagai berikut:

#### Pasal 3

1. Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat.
2. Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai Penggugat atau bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai Tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis;
3. Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.

Para pihak yang akan bercerai sudah dapat menjalankan sesuai Peraturan yang ada, terbukti para pihak dalam hal ini adalah PNS mendaftarkan permasalahannya untuk didamaikan di BP4 Kota Semarang.

Dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan

Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil bahwa izin tersebut harus diajukan kepada Pejabat melalui saluran tertulis. Adapun pejabat yang dimaksud adalah pimpinan instansi dimana Pegawai Negeri Sipil tersebut bekerja. Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian dan atau untuk beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada Pejabat melalui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud.<sup>9</sup>

Izin untuk bercerai dapat diberikan oleh Pejabat apabila didasarkan pada alasan alasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Izin untuk bercerai karena alasan isteri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, tidak diberikan oleh Pejabat. Selain itu, izin cerai juga tidak diberikan apabila alasan perceraian tersebut terdapat hal-hal sebagai berikut :

- a. Bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut
- b. Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan
- c. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;  
dan/atau,

---

<sup>9</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil,

d. alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.<sup>10</sup>

Apabila Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian tetapi terdapat salah satu persyaratan yang ada di atas maka permohonan tersebut dapat ditolak oleh atasan.

Faktor penyebab terjadinya krisis keluarga modern yaitu: kurang atau putus komunikasi diantara anggota keluarga terutama ayah dan ibu, sikap *egosentrisme*, masalah ekonomi, masalah kesibukan, masalah pendidikan, masalah perselingkuhan, jauh dari agama.

## **B. Analisis Terhadap Tingkat Keberhasilan BP4 Kota Semarang dalam Penanganan Perceraian PNS**

Dari permasalahan yang terdaftar di Kantor BP4 Kota Semarang, bahwa terdapat 42 perkara yang terdaftar melakukan penasihat dan tidak ada satu perkara yang dapat didamaikan karena semua permasalahan diserahkan kepada masing-masing pihak yang mengalami. Dalam hal ini BP4 hanya sebagai mediator yang membantu memberikan solusi dalam penyelesaian permasalahan dalam rumah tangga. Mayoritas dari kasus yang dilaporkan ke BP4 adalah perceraian yang susah untuk didamaikan. Karena terbukti dari perkara-perkara yang terdaftar tetap kekeh untuk membuat surat rekomendasi.

Menurut hasil pengamatan yang dilakukan penulis bahwa diperoleh 5 narasumber yang dilakukan secara acak sesuai dengan tingkat

---

<sup>10</sup> <http://excellent-lawyer.blogspot.com/2010/04/prosedur-perceraian-pns.html> minggu, 24 Mei 2015. Pkl. 20.15

pendidikan para pihak yang mana dapat dilihat dari Tabel. 3 bab III tentang Peran Penanganan yang dilakukan BP4, yang menggambarkan bahwa BP4 melakukan penanganan terhadap para pihak sebisa mungkin untuk didamaikan. Menjawab dari Tabel 3 bab III, maka Tabel 4 menggambarkan bahwa dari sampel dampak dari penasihat yang dilakukan BP4 terhadap tingkat keberhasilan dalam upaya mendamaikan para pihak gagal untuk didamaikan karena para pihak sudah bertekat bulat untuk berpisah.

Kecilnya tingkat keberhasilan BP4 dalam menyelesaikan perkara melalui mediasi disebabkan banyak hal, diantaranya adalah:

1. Mediator

Mediator dengan latar belakang gender (jenis kelamin), identitas kultural, profesi yang berbeda dapat mempresentasikan ketidakberpihakan dan kejujuran dalam sebuah tim mediasi. Kerjasama antara beberapa orang mediator dalam menangani sebuah permasalahan rumah tangga yang berbeda-beda.<sup>11</sup> Para petugas yang menangani perkara perceraian PNS di BP4 Kementerian Agama Kota Semarang kurang efektif karena fakta di lapangan menyebutkan hanya sedikitnya 3 orang pengurus BP4 yang melakukan mediasi bagi pasangan PNS yang akan bercerai.

---

<sup>11</sup> M. Mukhsin Jamil, *Mediasi dan Resolusi Konflik*, Semarang: Walisongo Mediation Centre, 2007, h. 127

Mediasi menurut Moore: “*Mediation is the intervention into a dispute or negotiation by an acceptable, impartial, and neutral third party who has no authoritative decision-making power to assist disputing parties in voluntarily reaching their own mutually acceptable settlement of issues in dispute*”.

Dikatakan bahwa mediasi sebagai suatu masalah dapat dibantu oleh pihak ketiga (mediator) yang dapat diterima oleh kedua belah pihak, adil dan tidak memihak, serta tidak mempunyai wewenang untuk membuat keputusan, tetapi membantu mempercepat para pihak yang bersengketa agar dapat mencapai suatu keputusan bersama dari masalah yang disengketakan.<sup>12</sup>

Menurut hamat penulis, mediator berwenang untuk memfasilitasi perundingan yang dilakukan para pihak dalam hal ini yang berperkara adalah PNS, agar dapat segera selesai tanpa membuat suatu keputusan, dan mediator dapat dikatakan berhasil apabila para pihak dapat menghasilkan kesepakatan damai bersama dan saling memuaskan.

## 2. Para Pihak

Para pihak yang datang membawa perkara ke BP4 mayoritas perkara yang sudah sulit untuk didamaikan dan sudah sangat parah, apapun yang dikemukakan petugas BP4 dipahami sebagai hal yang baik dan sebaiknya dilakukan, namun para pihak sudah tidak mampu lagi melaksanakan yang

---

<sup>12</sup> Desriza Rahman, *Mediasi Nonlitigasi Terhadap Sengketa Medik dengan Konsep Win-win Solution*, Jakarta: Gramedia, 2012, h. 133

dikemukakan petugas, dan mereka lebih memilih untuk berpisah sebagai jalan terbaik menurut mereka.

Para petugas BP4 sudah memahami dan berpengalaman dalam menyelesaikan perkara perceraian, teori dan teknik sudah dipahami, hanya saja para petugas di BP4 kurang tenaga dan waktu dalam proses penanganannya sehingga tidak dapat berjalan secara maksimal, dan masih sedikit terkesan sebagai formalitas.

Penyelesaian perkara atau sengketa bisa dibedakan kedalam dua macam, yaitu: penyelesaian melalui jalur hukum (*litigasi*) seperti sidang pengadilan dan sengketa melalui jalur luar hukum (*nonlitigasi*) seperti mediasi, arbitrase atau yang biasa disebut *Alternative Dispute Resolution*. Mediasi merupakan alternatif penyelesaian sengketa di luar hukum di samping negosiasi. Mediasi sendiri merupakan suatu proses kerja sama dengan pihak ketiga untuk menyelesaikan konflik hingga tercipta suatu perdamaian. Pihak ketiga yang disebut dengan mediator dengan demikian berfungsi sebagai penengah. Ia berposisi sebagai pihak yang netral, yang tidak berpihak pada salah satu pihak yang berperkara.<sup>13</sup>

Penulis sepakat dengan kaidah dalam hukum Islam, yakni sebagai anjuran untuk melakukan pencegahan (*preventive*), sebagaimana dalam *qawa'idul fiqhiyah*.

إِذَا تَعَارَضَ الْمَانِعُ وَالْمَقْتَضَى قَدِمَ الْمَانِعُ

---

<sup>13</sup> M. Mukhsin Jamil, *Op. Cit.*, h. 98

Artinya: “*Apabila saling bertentangan antara ketentuan hukum yang mencegah dengan mengharuskan pada waktu yang sama, maka dahulukanlah yang mencegah*”.<sup>14</sup>

Dalam kaidah ini menyebutkan bahwa apabila terdapat dua hal yang sama-sama dikehendaki untuk dicegah, maka pencegahan itu dilakukan terhadap salah satunya adalah prioritas. Sebab itulah penasihatannya mengupayakan *kemaslahatan* dalam perkawinan supaya tidak ada *madharat* yakni perceraian, perselingkuhan, bahkan KDRT sebagai upaya yang terbaik dalam menjaga keutuhan rumah tangga.

Menurut hemat penulis, bahwa BP4 seharusnya mempunyai panduan cara atau model dalam menangani perkara perceraian yang dilakukan para PNS, atau lebih tepatnya dengan cara untuk menyelesaikan konflik yang dialami para pihak yang berseteru. Setiap konflik memerlukan pendekatan yang berbeda-beda, tergantung kepada faktor yang ada disekitar permasalahannya, pemicu hingga dampak yang mungkin terjadi, salah satu strategi dalam menghadapi permasalahan Dianne Schilling (1995) dalam tulisannya “*into the Fray: strategies for managing every day konflik (womenss media’s konflik resolution series)*).

Cara penyelesaian konflik ada beberapa cara yang dapat dihadapi, yakni dengan *Collaboration/problem solving* (kerjasama dan memecahkan masalah), BP4 dalam upaya menangani perceraian seharusnya dengan metode tersebut, karena para pihak bekerjasama dengan para petugas di BP4 untuk menyelesaikan perkara yang mereka

---

<sup>14</sup> Ahmad Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih*, Jakarta: Kencana, 2007, h. 175

laporkan ke BP4, tidak lantas langsung meminta surat rekomendasi bercerai ke Pengadilan Agama, tetapi harus melalui proses mediasi dengan metode *problem solving*.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> A. Hasan Asy'ari Ulama'i, *Cara Nabi SAW dalam Menangani Konflik*, Semarang: IAIN Walisongo, 2013, h. 28

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dibahas diatas, maka dapat diambil kesimpulan sebagaimana berikut ini:

1. Peran BP4 dalam prosedur penanganan perceraian yang dilakukan PNS, yaitu BP4 memberikan penasihatan kepada para pihak yang berperkara untuk mengurungkan niatnya untuk bercerai. BP4 juga membantu untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi para pihak agar kembali menjalani rumah tangga yang bahagia. Upaya BP4 dalam mencegah perceraian belum begitu maksimal, hal ini karena tidak ada dukungan dari pasangan suami isteri yang mendaftarkan permasalahannya di BP4 Kota Semarang. Rata-rata permasalahan yang masuk ke BP4 sudah parah, sehingga tiap pasangan meminta surat rekomendasi sebagai jalan keluar untuk menyelesaikan masalah mereka.
2. Keberhasilan BP4 Kementerian Agama Kota Semarang dalam Prosedur Penanganan Perceraian PNS Tahun 2013 adalah kecilnya tingkat keberhasilan BP4 dalam menyelesaikan perkara melalui mediasi disebabkan banyak hal, diantaranya, Para pihak yang datang membawa perkara ke Pengadilan Agama mayoritas perkara yang sudah sulit untuk didamaikan dan sudah sangat parah, apapun yang dikemukakan petugas BP4 dipahami sebagai hal yang baik dan sebaiknya dilakukan, namun para pihak sudah tidak mampu lagi melaksanakan yang dikemukakan petugas,

dan mereka lebih memilih untuk berpisah sebagai jalan terbaik menurut mereka. Petugas BP4 sudah memahami dan berpengalaman dalam menyelesaikan perkara perceraian, teori dan teknik sudah dipahami, hanya saja para petugas di BP4 kurang tenaga dan waktu dalam proses penanganannya sehingga tidak dapat berjalan secara maksimal, dan masih sedikit terkesan sebagai formalitas saja.

## **B. Saran-saran**

Sebagai saran, penulis ingin memberikan beberapa saran yang membangun terhadap permasalahan yang telah dibahas.

1. Sebagai upaya pemberi semangat kepada BP4 Kota Semarang, apalagi yang bertugas sebagai penasihat dan pemecah permasalahan yang ditangani, kiranya pemerintah yang berhubungan dan ada keterkaitannya dengan meningkatkan kesejahteraan BP4 dalam upaya menanggapi permasalahan-permasalahan rumah tangga para pasangan PNS.
2. Hendaknya mengembangkan fungsi dan peran BP4 sehingga pengamanan sosial untuk memberikan dukungan terhadap keluarga yang bermasalah.
3. Hendaknya mempertimbangkan matang-matang tentang bagi PNS yang akan mengambil keputusan untuk bercerai dan memanfaatkan sebaik-baiknya sebelum melangkah ke Pengadilan Agama karena BP4 memiliki tujuan untuk mempertinggi mutu perkawinan dan mewujudkan keluarga yang sakinah, mawadah dan rahmah .

### **C. Penutup**

Demikianlah skripsi ini penulis selesaikan dengan sebaik-baiknya. Semoga apa yang penulis tuangkan bermanfaat bagi kita semua terkhusus bagi penulis sendiri, dan semoga memberikan sumbangsih bagi masyarakat terutama bagi PNS untuk lebih mempertimbangkan matang-matang langkah apa yang akan diambil jika terjadi perselisihan dalam keluarganya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, Syahrizal, *Mediasi dalam Hukum Syari'ah, Hukum, Adat, dan Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana, 2011
- Abdullah, Abdul Gani, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 2002
- Abdullah, Rozali, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996
- Abidin, Slamet, Aminudin, *Fiqh Munakahat*, Bandung: Pustaka Setia, 1999,
- Al-Asqalani, Ibnu Hajar, *Terjemah Bulughul Maram*, Jakarta: Pustaka Amani,
- Al-Faifi, Syaikh Sulaiman Ahmad Yahya, *Ringkasan Fikih Sunnah Sayyid Sabiq, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2013,*
- Alhusaini, Al-Imam Taqiyuddin Abubakar, *Terjemah Kifayatul Akhyar jilid 2*, Surabaya: PT Bina Ilmu, 1997,
- Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada, 2006,
- Anggaran Dasar BP4 MUNAS ke XIV/2009
- Arikunto, Suharsini, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta: Rineka Cipta,
- Arsip data dokumen BP4 Kota Semarang. Laporan Perceraian PNS yang di daftarkan di BP4 Kota Semarang tahun 2011-2014
- Azwar, Saifudin, *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar,
- Azzam, Abdul Aziz Muhammad, Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, *Fiqh Munakahat*, Jakarta: Amzah, 2011,
- Data dari SK Kementerian Agama Kota Semarang tentang Penetapan Pengurus BP4 Kota Semarang masa bhakti 2011-2016
- Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan terjemahnya*, Semarang:Toha Putra.1998
- Departemen Agama RI, *Membangun Keluarga Harmonis (Tafsir Al-Qur'an Tematik)*, Jakarta: Aku Bisa, 2012
- Djatmika, Sastra, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Yogyakarta: Djambatan, 1987,
- Djazuli, Ahmad, *Kaidah-kaidah Fikih*, Jakarta: Kencana, 2007.
- Ghazali, Abdul Rahman, *Fiqh Munakahat*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008,
- Hartini, Sri, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- Hasil Keputusan MUNAS BP4 ke XIV/2009 di Jakarta*

Herdiansyah, Haris, *Metode Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*, Jakarta: Salemba Humanika,

[Http://Ejournal.Unigha.Ac.Id/Data/Journal%20%20SAINS%20Riset%20vol%203%20no%2020.Pdf](http://Ejournal.Unigha.Ac.Id/Data/Journal%20%20SAINS%20Riset%20vol%203%20no%2020.Pdf).

<http://excellent-lawyer.blogspot.com/2010/04/prosedur-perceraian-pns.html>  
minggu, 24 Mei 2015. Pkl. 20.15

Isnaton, "Penyelesaian Pembagian Gaji PNS terhadap bekas Isteri yang diserahkan pada atasan atau instansi terkait Pasca Perceraian", *Skripsi* diterbitkan, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang (2010)

Jamil, M. Mukhsin, *Mediasi dan Resolusi Konflik*, Semarang: Walisongo Mediation Centre, 2007,

Jati, Ariyani Kemuning, Peran Mediasi Perkara Syiqoq di Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Semarang (Pasca Munas Ke XIV Tahun 2009), *Skripsi* diterbitkan, Fakultas Syari'ah Istitut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang (2012)

Lathifah, Ummi, "Peran BP4 dalam Menanggulangi Kebiasaan Kawin Cerai di KUA Kecamatan Panceng Kabupaten Gresik", *Skripsi* Diterbitkan, Fakultas Syari'ah Istitut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang (2009)

Midayanti, Siti Nurul, "Implementasi PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP No 45 Tahun 1990 tentang Izin Perceraian Bagi PNS di Pengadilan Agama Salatiga Tahun 2010", *Skripsi* diterbitkan, Fakultas Syari'ah Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Salatiga (2012)

Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2013.

Nakamura, Hisako, *Perceraian Orang Jawa (Studi Tentang Pemutusan Perkawinan di Kalangan Orang Islam Jawa)*, Yogyakarta: Gajah mada press, 1991

PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS

Quthb, Sayyid, *Tafsir fi zhilalil-Qur'an di bawah naungan Al-Qur'an jilid 2*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001

Rahman, Desriza, *Mediasi Nonlitigasi Terhadap Sengketa Medik dengan Konsep Win-win Solution*, Jakarta: Gramedia, 2012

Rasyid, Sulaiman, *Fiqh Islam*, Bandung: Sinar Baru Algensindo, 2011,

Rofiq, Ahmad, *Hukum Perdata Ialam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2013

Sabiq, Sayyid, *Fikih Sunnah*, Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2007

Saekhu, dkk, Peranan Kelembagaan BP4 (Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan) Pasca Peraturan Mahkamah Agung RI No 1 Tahun 2008, Semarang: Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo, 2011,

- Shihab, M. Quraish, *Al-Lubab (Makna Tujuan dan Pelajaran dari surah-surah Al-Qur'an)*, Jakarta: Lentera Hati, 2012
- Shihab, M. Quraish, *Tafsir Al-Mishbah*, Jakarta: Lentera Hati, 2002
- Sujiantoko, "Peran dan Fungsi BP4 dalam Mediasi Perkawinan di Kabupaten Jepara", *Skripsi* diterbitkan, Fakultas Syari'ah Istitut Agama Islam Negeri Walisongo semarang (2010)
- Surat Edaran No. 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan No 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil
- Syaefullah, Muhammad, *Mediasi dalam Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, Semarang: Walisongo Press, 2009
- Tjokronegoro, Arjatmo, dan Hendra Utama, *Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia*, Jakarta: Gaya Baru, 2004,
- Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*,
- Wawancara dengan Bpk. Drs. H. Abdul Ghofur selaku Bidang Konseling, penasihatn Perkawinan dan Keluarga. Kamis, 7 Mei 2015
- Yusuf, Kadar M., *Tafsir Ayat Ahkam*, Jakarta: Amzah, 2011
- Zuhaili, Wahbah, *Fiqih Imam Syafi'i Mengupas Masalah Fiqhiyah berdasarkan Al-Qur'an dan Hadits jilid 2*, Jakarta: Almahira, 2012