

BAB IV

ANALISIS PERAN MEDIASI PERKARA SYIQAQ DI BP4 KOTA

SEMARANG PASCA MUNAS KE XIV TAHUN 2009

A. Analisis Peran Mediasi Perkara Syiqaq Di BP4 Kota Semarang Pasca Munas Ke XIV Tahun 2009.

Kehidupan manusia semakin kompleks dan berkembang seiring pergantian zaman. Hal ini mempengaruhi pula pola kehidupan rumah tangga, sehingga permasalahan rumah tangga lebih banyak muncul. Dalam kehidupan rumah tangga, suami isteri dituntut untuk menjaga hubungan baik dan menciptakan suasana yang harmonis dalam rumah tangga, yaitu dengan cara menciptakan rasa saling pengertian, saling menjaga, saling percaya, saling menghormati, memahami peran masing-masing dalam keluarga, dan saling melengkapi satu sama lain.

Apabila suami isteri memahami dan memenuhi peran masing-masing dalam keluarga, maka tidak mudah terjadi perselisihan tajam. Akan tetapi, jika suami isteri tidak memahami peran masing-masing dalam keluarga atau dengan kata lain melalaikan tugas dan kewajibannya sebagai suami atau isteri, maka akan terjadi kesenjangan dalam keluarga yang melahirkan permasalahan-permasalahan.

Oleh karena itu, lahirnya sebuah lembaga yang berkaitan dengan urusan rumah tangga, seperti BP4 dapat membantu mengurai atau memecahkan masalah yang terjadi dalam rumah tangga. Meskipun peran BP4 dalam

konteks urusan rumah tangga bukanlah akhir dari keputusan hukum. Tapi, secara psikologis usaha-usaha yang dilaksanakan oleh BP4 bertujuan untuk melestarikan rumah tangga dalam kehidupan rumah tangga. Karena itulah BP4 hingga saat ini terus diupayakan dalam memaksimalkan perannya untuk mencegah atau meminimalisir terjadinya perceraian sehingga tercipta keluarga yang *sakinah mawaddah* dan *rahmah*.

Adanya peran BP4 yang berkaitan langsung dengan urusan rumah tangga, seharusnya menjadi sarana untuk menjaga keutuhan keluarga. Sehingga, di dalam keluarga tidak hanya sebagai tempat berkumpul melainkan juga menciptakan keharmonisan dan hubungan timbale balik yang penuh rasa cinta dan kasih sayang. Peran BP4 seharusnya dapat dirasakan oleh masyarakat dan bermanfaat bagi kelangsungan kehidupan rumah tangga.

BP4 tidak hanya berperan dalam memberikan nasihat kepada keluarga yang mengalami masalah. Akan tetapi, juga memberikan mediasi untuk bertugas sebagai mediator dan advokasi pada para pihak yang berselisih atau mengalami permasalahan-permasalahan dalam urusan rumah tangga. Peran tersebut bertujuan untuk menurunkan terjadinya perselisihan dalam rumah tangga dan menghindari terjadinya perceraian. Untuk perkara-perkara yang terus-menerus terjadi perselisihan.

BP4 merupakan lembaga resmi yang independen bersifat profesi, dan merupakan mitra kerja Kementerian Agama, seharusnya dapat berperan secara maksimal. Sebab, lembaga yang menjadi mitra kerja instansi Kementerian

Agama ini pastinya menilai bahwa kehidupan rumah tangga sangatlah penting. Dari keluarga kecil tersebut, dapat melahirkan masyarakat yang stabil untuk turut membangun bangsa dan negara dengan damai dan harmonis.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa pada realitannya peran BP4 sangat membantu masyarakat. Setidaknya peran tersebut dapat dilihat dalam peran-peran: memberikan mediasi kepada para pihak yang bertengkar terus menerus; memberikan bimbingan mengenai materi-materi yang berkaitan dengan kehidupan keluarga; memberikan nasehat kepada pasangan suami isteri yang berselisih. Peran BP4 Kota Semarang terasa efektif ketika masyarakat mendatangi kantor BP4 Kota Semarang.

Sebab, sebuah lembaga dapat berperan atau tidak berperan dinilai dari apa yang dilakukannya. Sebagaimana *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, bahwa peran adalah perangkat tingkah yang dimiliki oleh orang secara individu atau kelembagaan yang berkaitan dengan masyarakat.¹ Maka dari itu, lembaga BP4 dapat dikatakan berperan secara efektif jika masyarakat telah memanfaatkannya dan perceraian menurun. BP4 Kota Semarang pun dikatakan tidak berperan dan hanya sebagai legalitas saja, ketika tidak ada masyarakat yang mendatangi BP4 dan tidak menyadari bahwa BP4 merupakan salah satu lembaga yang penting bagi keutuhan rumah tangga.

¹ Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, hlm. 854.

Kedatangan para pihak ke BP4 Kota Semarang, menunjukkan bahwa lembaga tersebut dapat menjadi penengah yang netral bagi permasalahan yang sedang dihadapi. Dengan posisi tengah tersebut, BP4 diharapkan menjadi mediator untuk memberikan solusi yang adil serta menguntungkan bagi kedua belah pihak yang bertikai. Meskipun, boleh jadi tidak banyak dari mereka yang mendatangi BP4 Kota Semarang.

Peran mediasi yang dilaksanakan oleh BP4 bisa dikatakan efektif dan berhasil, ketika para pihak yang datang menyepakati untuk merajut rumah tangganya dan ada iktikad baik dari keduanya untuk menempuh mediasi. Bukan dengan keinginan final untuk bercerai, sehingga BP4 hanya sebagai jalan pintas yang dilalui dalam mendapatkan surat rekomendasi. Maka dari itu, perkara perceraian banyak masuk ke pengadilan. Seharusnya, lembaga BP4 menjadi jalur yang dapat mempersulit terjadinya perceraian.

Perkara yang masuk pada BP4 Kota Semarang tidak sebanding dengan perkara di Pengadilan Agama Semarang. Seharusnya, perkara yang masuk di BP4 dan Pengadilan Agama sama jumlahnya. Pada tahun 2004 sampai dengan tahun 2007, perkara yang masuk ke BP4 Kota Semarang meningkat dan tidak hanya Pegawai Negeri Sipil (PNS) saja yang datang. Sedangkan mulai pada tahun 2008 hingga saat ini 2012, perkara yang masuk mengalami penurunan.

Semakin menurunnya jumlah perkara yang masuk ke BP4 Kota Semarang menunjukkan kurang efektifnya peran BP4. Sebab, para pihak memilih untuk mengesampingkan keberadaan BP4 sebagai salah satu lembaga yang dapat

mencegah terjadinya perceraian rumah tangga. Sehingga, bisa jadi BP4 hanya simbol saja untuk urusan rumah tangga.

Allah SWT memberikan petunjuk tentang pemecahan masalah dalam urusan rumah tangga, dalam firman-Nya QS. An-Nisa' ayat 35, yaitu:

وإذا خفوا أن لا يوافقا رأيكما في أمْرٍ منْ أمْرٍ فليأخذا حَكْمًا مِّنْ أَهْلِ بَيْتِكُمْ أَوْ مِّنْ قَوْمِكُمْ فَتُحْكَمَ بَيْنَهُمَا بِحُكْمِ اللَّهِ وَبِذَلِكَ يُبَيِّنُ اللَّهُ لَكُمُ الْآيَاتِ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ

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 memperhatikan.”

Pada kalimat (فابعثوا حكماً) pada ayat di atas, yaitu dikirimnya *hakam*. Sesungguhnya, *hakam* adalah wakil dari kedua belah pihak yang berselisih. Maka dari itu, hakam diperbolehkan berasal dari lembaga lain. M. Quraish Shihab berpendapat, bahwa *hakam* yang dimaksud dalam ayat tersebut adalah orang yang bijak dalam menyelesaikan perkara.²

Dari pendapat tersebut, maka dapat diartikan bahwa lembaga tersebut dalam hal ini adalah BP4. Yang mana, BP4 dapat berperan serupa dalam memberikan mediasi, penasihat, memberikan solusi terbaik, dan menganjurkan untuk berdamai.

² M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, Bandung: Mizan, 1996, hlm. 212.

Kata (🌀🕒🕒🕒🕒🕒🕒🕒🕒) yang berarti perbaikan. Dalam konteks ini, BP4 memiliki tujuan untuk mengadakan perbaikan pada keretakan rumah tangga. Tujuan utama yang harus dipegang erat oleh lembaga BP4 adalah perbaikan. Maksudnya adalah baik perbaikan secara lahir maupun batin. Perbaikan secara batin, yaitu menata hati para pihak yang bertikai untuk kembali pada hakikat kehidupan rumah tangga yang sebenarnya, menjalin rasa sayang dan cinta satu sama lain. Sedangkan perbaikan secara lahir adalah memperbaiki hubungan satu sama lain dengan perilaku dan pelaksanaan kewajiban masing-masing dalam keluarga.

Peran mediasi oleh BP4 pun muncul seiring dikeluarkannya PERMA No. 2 Tahun 2003, pasal 2, yaitu: semua perkara perdata yang diajukan ke pengadilan tingkat pertama wajib untuk terlebih dahulu diselesaikan melalui perdamaian dengan bantuan mediator.

PERMA No. 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi, pun menjelaskan secara terperinci bagaimana pelaksanaan mediasi. Akan tetapi, mediasi yang dijelaskan dalam dua PERMA tersebut, tidak menyinggung pelaksanaan mediasi di luar pengadilan. Seperti peran mediasi yang dilakukan oleh BP4 Kota Semarang. Peran mediasi yang dilaksanakan oleh BP4 dilaksanakan sebagaimana kesepakatan para kepala BP4 saat pertemuan Munas.

Jika ditinjau dari Perma No. 1 Tahun 2008, prosedur mediasi, antara lain:

1. Hakim meminta kepada para pihak untuk mediasi
2. Para pihak memilih mediator dalam waktu 2 hari

3. Menyerahkan resum perkara dari para pihak
4. Menempuh mediasi dalam waktu 40 hari.

Sedangkan proses pelaksanaan mediasi di luar pengadilan dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999, Pasal 6, yang intinya yaitu:

1. Iktikad baik dari para pihak untuk memilih mediasi,
2. Mengadakan pertemuan langsung dan menuangkan hasilnya dalam kesepakatan tertulis,
3. Menunjuk satu mediator atau lebih,
4. Mediasi dilaksanakan setelah menunjuk mediator dalam waktu 7 hari,
5. Usaha penyelesaian sengketa, dan
6. Apabila tidak mencapai kesepakatan, dapat mengajukan perkara ke tingkat lanjut sebagaimana kesepakatan para pihak.

Secara umum prosedur mediasi telah dijabarkan pada bab sebelumnya. Peran mediasi perkara syiqaq di BP4 Kota Semarang dilaksanakan dalam waktu yang singkat. Waktu tersebut dilihat dari latar belakang masalah yang menjadi permasalahan pasangan suami isteri. Sedangkan untuk prosedur mediasi, ada perbedaan dari mediasi pada umumnya. Peran mediasi oleh BP4 dilaksanakan secara langsung kepada para pihak yang berperkara. Maksudnya, tidak ada waktu yang mengikat untuk melaksanakan mediasi tersebut. Selain itu, pihak pelapor datang menemui BP4 secara pribadi dan tanpa memilih siapa yang akan menjadi mediator dalam permasalahan yang dihadapi.

Mediator adalah petugas BP4 secara langsung. Sedangkan aturan pada umumnya, para pihak dapat memilih mediator yang disepakati bersama. Tidak hanya itu, kesepakatan akhir dituangkan dalam tulisan. Mediasi BP4 hanyalah memberikan solusi pada pasangan suami isteri yang berselisih tanpa ada kesepakatan tertulis bagi keduanya. Catatan tertulis tersebut, diberikan kepada para pihak dari unsur Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang kesepakatan tersebut berupa surat rekomendasi telah dilaksanakannya penasihatan.

Dalam memberikan peran mediasi, BP4 Kota Semarang tidak semata-mata melihat hak para klien. Melainkan juga melihat hak anak dari para klien tersebut. Sehingga BP4 Kota Semarang memiliki banyak pertimbangan dalam mengurai permasalahan yang dihadapi, salah satunya dengan memberikan pandangan kepada para klien tentang kehidupan rumah tangga yang harmonis; memberikan pemahaman mengenai akibat dari adanya perceraian, baik bagi kedua belah pihak maupun bagi anak mereka; dan perceraian bukanlah jalan yang terbaik.

Peran tersebut serupa dengan peran lembaga konsultasi perkawinan pada umumnya. Akan tetapi, setidaknya BP4 Kota Semarang telah melaksanakan peran-perannya, baik penasihatan, bimibingan, maupun peran mediasi. Meskipun, acap kali prosedur mediasi yang dilaksanakan terkesan kaku. Sebab, prosedur tersebut tidak terkonstruksi secara sistematis, dan prosedur mediasi yang dilaksanakan sesuai latar belakang masalah yang dihadapi oleh para pihak. Maka fokus utama dari BP4 Kota Semarang adalah perbaikan bagi

kehidupan rumah tangga yang berselisih dan memberikan *win-win solution* semaksimal mungkin.

B. Analisis Problem BP4 Kota Semarang Dalam Melaksanakan Peran Mediasi Pasca Munas Ke XIV Tahun 2009

Dalam sebuah kelembagaan atau institusi yang berkaitan erat dengan masyarakat, terdapat problem untuk melaksanakan perannya. Begitu juga dengan BP4 Kota Semarang yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam melaksanakan perannya. Problem tersebut, merupakan dinamika yang harus dilalui setiap institusi untuk mencapai tujuan dan keberhasilan. Di dalam melaksanakan peran mediasi, faktor-faktor penghambat bagi BP4 Kota Semarang secara tidak langsung memberikan gambaran bahwa peran tersebut mampu dilaksanakan dengan baik atau tidak. Sebuah keberhasilan tidaklah tercapai jika tidak adanya dukungan dari berbagai pihak.

BP4 Kota Semarang mempunyai beberapa problem dalam melaksanakan peran mediasi, antara lain:

Pertama, Kelembagaan BP4 Kota Semarang Pasca Munas Ke XIV Tahun 2009. Lembaga BP4, adalah organisasi profesional yang bersifat sosial keagamaan sebagai mitra kerja Kementrian Agama dalam mewujudkan keluarga sakinah, mawaddah, warahmah. Setiap institusi memiliki struktur kepengurusan secara jelas. Begitupun BP4 Kota Semarang yang merupakan organisasi professional, independen dan mandiri. Karena BP4 bersifat

independen dan mandiri, maka BP4 haruslah memiliki kepengurusan secara mandiri. Meskipun, pengurus yang ada di dalam struktur BP4 tidak hanya berasal dari kementrian saja, tapi juga pihak swasta turut menjadi pengurus.

Ketidakjelasan hasil Munas Ke XIV Tahun 2009 tentang kedudukan BP4 dalam kepengurusannya, mejadikan kepengurusan BP4 Kota Semarang hingga saat ini belum memiliki struktur organisasi. Padahal kepengurusan sudah berjalan selama 3 tahun pasca Munas Ke XIV tahun 2009. Hal vital dalam sebuah organisasi adalah adanya struktur organisasi dan para pentugas. Masa transisi yang dialami BP4 dari institusi semi resmi menjadi institusi resmi, menjadikan kepengurusan BP4 Kota Semarang tidak jelas dan terbengkalai. Di satu sisi, kepengurusan diisi oleh berbagai pihak termasuk pemerintah. Tapi, di sisi lain organisasi tersebut bersifat independen.

Kurangnya petugas dalam tubuh BP4 Kota Semarang, menghambat peran mediasi BP4. Sebab, petugas yang dapat menjadi mediator dalam peran mediasi adalah yang sudah pernah mengikuti training mediasi. Meskipun, tidak disyaratkan dalam Munas BP4. Akan tetapi, jika petugas menguasai dan pernah mengikuti training tersebut, maka kualitasnya lebih menjamin dalam mencapai kesepakatan damai.

Belum terbentuknya kepengurusan BP4 Kota Semarang disebabkan tidak adanya persetujuan dari Walikota selaku Pembina BP4 di tingkat kota untuk mengesahkan kepengurusan tersebut. Seharusnya, BP4 yang berkedudukan sebagai lembaga independen atau berdiri sendiri, tidak perlu menunggu

pengesahan tersebut. Sebab, BP4 dapat membentuk dan mengesahkannya sendiri dalam musyawarah intern. Ketimpangan tersebut, merupakan benang kusut yang sulit diurai. Sehingga, menimbulkan ketidakjelasan dalam sebuah lembaga. Kecuali jika BP4 masih berada di bawah Kementrian Agama, maka pengesahan struktur kelembagaan terpaku pada beberapa pihak.

Kedua, kerjasama instansi. Sebuah institusi pun tidak lepas dari kerja sama untuk menjalankan institusinya dalam mencapai tujuan. Begitu juga dengan BP4 yang bertugas meningkatkan kerjasama dengan lembaga lain yang bergerak di bidang penasihatn perkawinan dan keluarga atau dengan lembaga lain.

Pasca dikeluarkannya Munas Ke XIV Tahun 2009, BP4 Kota Semarang bekerjasama dengan KUA-KUA di Semarang terkait sosialisasi peran BP4 untuk keluarga yang mengalami masalah rumah tangga. Peran mediasi yang dilaksanakan BP4 sebagaimana dalam hasil Munas, bahwa BP4 berperan dalam memberikan bantuan mediasi kepada para pihak di Pengadilan Agama. Peran yang dilaksanakan oleh BP4 merupakan bantuan mediasi di luar pengadilan.

Maksudnya, BP4 berperan sebagai mediator sebelum para pihak mengajukan perkaranya ke pengadilan. Peran ini tidak dapat terlaksana secara optimal, jika pasangan suami isteri yang mengalami masalah keluarga tidak mendatangi BP4 dan langsung menuju Pengadilan Agama. Seharusnya BP4 sebagai lembaga yang bersifat sosial keagamaan dalam mewujudkan keutuhan

keluarga tidak dikesampingkan dan dilewati begitu saja. Tidak hanya itu, peran mediasi tersebut dapat dilaksanakan jika BP4 Kota Semarang telah menjalin kerjasama dengan Pengadilan Agama Semarang.

Ketiga, para pihak dalam hal ini masyarakat secara umum dan pasangan suami isteri secara khusus. Peran BP4 Kota Semarang tidak dapat berjalan maksimal jika hanya salah satu pihak yang bekerja. Maka kedua belah pihak – BP4 dan masyarakat – haruslah saling mendukung satu sama lain. Sebab, BP4 tidak dapat berperan jika masyarakat tidak membutuhkannya. Sehingga banyak terjadi perceraian. Sudah ada lembaga BP4, perkara perceraian masih banyak, apalagi jika lembaga BP4 tidak ada. Maka yang terjadi, sedikit kehidupan rumah tangga yang terselamatkan.

Para pihak yang berselisih dalam urusan rumah tangga, tidak ada salahnya jika mendatangi BP4. Akan tetapi, datangnya para pihak bukan dalam permasalahan yang sudah memuncak. Sehingga, hanya mutlak perceraian yang diinginkan. Meskipun, permasalahan yang ada dalam rumah tangga dapat diselesaikan sendiri, tapi mendatangi BP4 merupakan pilihan setelah orang tua dari pihaknya tidak dapat menyelesaikan permasalahan yang ada. Keinginan bercerai bukanlah satu-satunya jalan yang terbaik. Para pihak harus memikirkan akibat kedepannya, baik bagi para pihak maupun bagi anak. Pemikiran instan dari para pihak untuk langsung menuju pengadilan, hendaknya dirubah dengan memikirkan matang-matang keutuhan rumah

tangganya. Masih ada lembaga yang dapat menaungi untuk memberikan pencerahan dalam permasalahan rumah tangga.

Para pihak pun ditunggu kehadirannya saat penasihat atau mediasi dilaksanakan oleh BP4. Sebab, ketidak hadirannya para pihak dapat menghambat proses mediasi yang dilaksanakan. Proses tersebut terkesan satu pihak dan seolah menghakimi pihak lain, jika hanya satu pihak saja yang datang. Selain itu, tidak dapat ditemukan titik temu yang dapat menguntungkan kedua belah pihak.