

BAB III
PERAN MEDIASI PERKARA SYIQAQ
DI BADAN PENASIHATAN PEMBINAAN DAN PELESTARIAN
PERKAWINAN (BP4) KOTA SEMARANG
PASCA MUNAS KE XIV TAHUN 2009

A. Profil Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)

Kota Semarang.

Pada tahun 1950-1954 diadakan penelitian mengenai kualitas keluarga. Pada saat itu, hasil menunjukkan kualitas keluarga yang buruk yaitu banyak terjadi perceraian. Oleh karena itu, perlu didirikan sebuah lembaga penasihat perkawinan yang dapat memberikan penasehatan untuk memberikan jalan keluar terhadap kasus-kasus yang terjadi di dalam keluarga.

Dari maksud tersebut, didirikanlah lembaga penasihat di beberapa kota besar antara lain: KUA Kota Praja pada April 1954 mendirikan Seksi Penasihat Perkawinan (SPP) yang kemudian pada tahun 1956 diubah menjadi Penasihat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (P-4), di Bandung didirikan Badan penasihat perkawinan dan penyelesaian perceraian (BP4) dan di Yogyakarta disebut dengan Badan Kesejahteraan Rumah Tangga (BKRT). Lembaga-lembaga tersebut melebur menjadi Badan Penasihat Pembinaan

dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang didirikan pada tanggal 3 Januari 1960.¹

Landasan hukum dari lembaga tersebut adalah Keputusan Menteri Agama RI Nomor 85 Tahun 1961 jo. Keputusan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 1977, bahwa BP4 sebagai satu-satunya badan yang bergerak dalam bidang penasihat perkawinan, talak dan rujuk dan upaya untuk mengurangi angka perceraian yang terjadi di Indonesia.

Dari latar belakang tersebut, berdiri pula Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Semarang. BP4 Kota Semarang beralamatkan di Jl. Untung Suropati Komplek Asrama Haji Transit Islamic Center Manyaran Semarang. Untuk memperlancar kinerjanya dalam menjalankan program kerja, dibentuklah struktur kepengurusan. Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) – khususnya BP4 Kota Semarang menyusun kepengurusan tersebut, sesuai dengan hasil Munas Ke XIV Tahun 2009. Sebagaimana hasil Munas, susunan organisasi BP4, yaitu:

1. Organisasi BP4 disusun sesuai dengan jenjang administrasi pemerintah mulai dari Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan;
2. Organisasi BP4 Pusat mempunyai bidang-bidang sebagai berikut:

¹ <http://sururudin.wordpress.com/2010/09/19/peranan-bp4-dalam-menurunkan-angka-perceraian>, diunduh pada 28 April 2012, 21:56 WIB.

- a. Pendidikan dan pelatihan bagi pengembangan SDM untuk pembinaan keluarga sakinah;
 - b. Konsultasi Hukum dan Penasihatian Perkawinan dan keluarga;
 - c. Bidang Advokasi dan Mediasi;
 - d. Komunikasi dan Informasi;
 - e. Pendidikan dan kesejahteraan usia dini, pemuda, remaja dan lansia;
3. Organisasi di tingkat propinsi sampai kecamatan mempunyai bidang-bidang sebagaimana tersebut pada ayat (2) atau disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat dan disesuaikan dengan kemampuan organisasi;
 4. BP4 Pusat sampai tingkat kecamatan memiliki tenaga konselor dan penasihat perkawinan dan keluarga.²

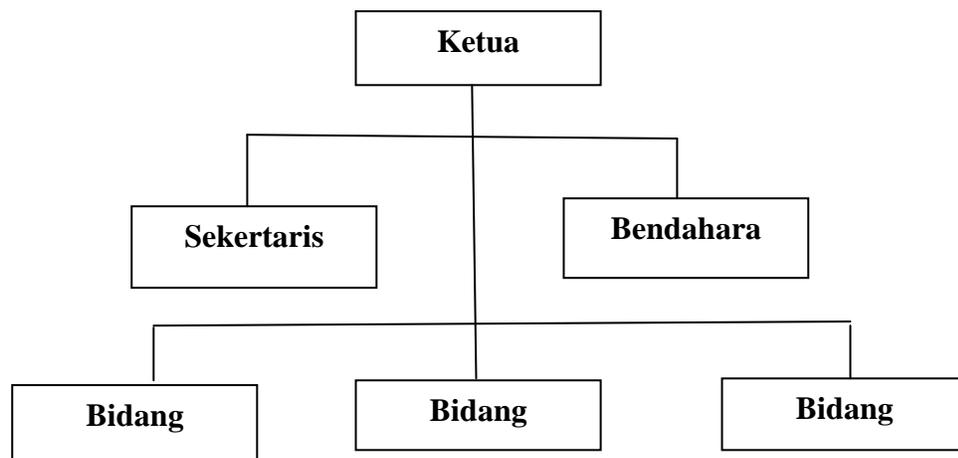
Sedangkan untuk pengurus, terdiri dari:

1. Menteri Agama RI sebagai pembina BP4 tingkat pusat, Gubernur sebagai pembina BP4 tingkat propinsi, Bupati/Walikota sebagai pembina BP4 di tingkat kabupaten/kota, Camat sebagai pembina di tingkat kecamatan;
2. Pejabat dari instansi pemerintah yang mempunyai kewenangan terkait dengan misi BP4 dapat diangkat sebagai pengarah pada setiap jenjang kepengurusan;
3. Dewan Pertimbangan BP4 terdiri dari ulama, tokoh organisasi Islam, pakar dan cendikiawan;

⁴⁵ Munas BP4 Ke XIV tahun 2009, Pasal 7.

4. Pengurus BP4 terdiri dari ketua umum, ketua-ketua, sekretaris umum, wakil sekretaris umum, bendahara, wakil bendahara, serta bidang-bidang;
5. Pengurus BP4 sebagaimana dimaksud ayat (4) adalah pribadi muslim dan muslimah dari instansi pemerintah, ormas Islam, tenaga profesional, serta tenaga ahli dari berbagai disiplin ilmu terkait;
6. Masa bakti pengurus di semua tingkat adalah 5 tahun dan dapat dipilih kembali, kecuali ketua umum hanya dapat dipilih satu periode berikutnya.³

Secara garis besar, kepengurusan BP4 Kota Semarang sesuai dengan peraturan Munas Ke XIV tahun 2009, pasal 7 dan 8. Maka dari itu, gambaran secara umum struktur BP4 Semarang, yakni:



Untuk bidang-bidang dalam kepengurusan, dapat dimasukkan sesuai dengan kebutuhan BP4. Sebab, masing-masing BP4 memiliki kebutuhan yang

⁴⁶ *Ibid*, Pasal 8.

berbeda. Selain itu, untuk dapat menjadi pengurus dalam organisasi BP4 tersebut, seseorang harus memenuhi syarat yang sudah dijelaskan dalam Bab I Kepengurusan.

1. Syarat-syarat menjadi pengurus :
 - a. Beragama Islam.
 - b. Berumur sekurang-kurangnya 25 tahun
 - c. Menyetujui Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BP4.
 - d. Berakhlak baik.
 - e. Memiliki kompetensi dibidang tugas dan fungsi BP4.
2. Kewajiban pengurus, antara lain:
 - a. Melaksanakan usaha-usaha untuk mencapai tujuan organisasi.
 - b. Menjaga nama baik organisasi.
 - c. Membina pengurus pada tingkatan di bawahnya.
 - d. Membina keluarga dan masyarakat
3. Hak Pengurus
 - a. Hak menyampaikan pendapat.
 - b. Hak memilih dan dipilih.
 - c. Hak memberi suara.
4. Berhenti menjadi pengurus
 - a. Atas permintaan sendiri.
 - b. Meninggal dunia.

- c. Diberhentikan oleh Rapat Pengurus Pleno yang sah disebabkan kehilangan syarat keanggotaan dan atau berbuat hal-hal yang dapat merusak nama baik organisasi.
 - d. Meninggalkan tugas atau tidak dapat menjalankan tugas karena alasan-alasan tertentu yang tidak memungkinkan untuk menjalankan tugas selama dua tahun berturut-turut.
 - e. Anggota yang keberatan atas pemberhentiannya berhak naik banding kepada pengurus yang setingkat lebih tinggi dan keputusannya merupakan keputusan akhir.
5. Pengurus yang berhenti dengan alasan seperti tersebut pada ayat (4) dapat diganti posisinya oleh yang lain dengan mekanisme pergantian antar waktu.

B. Peran Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)

Kota Semarang

1. Peran BP4 Kota Semarang

a. Register Perkara Masuk di BP4 Kota Semarang

Para pihak yang mengalami permasalahan dalam rumah tangganya mendatangi BP4 untuk mendapatkan penasihatannya atau mediasi. Biasanya para pihak yang mendatangi BP4 Kota Semarang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Mereka – PNS – mendatangi BP4 untuk mendapatkan

surat rekomendasi yang menyatakan bahwa telah dilaksanakan penasihatn kepada para pihak. Dimana surat tersebut digunakan untuk mendaftarkan gugatan cerai ke pengadilan agama.

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

a) Kategori perkara syiqaq.

Permasalahan yang termasuk syiqaq adalah permasalahan yang dilatar belakangi ketidak cocokan satu sama lain, tidak adanya keturunan, isteri terlilit hutang, suami atau isteri sering berbohong kepada pasangannya, ada pihak ketiga, tidak ditunaikannya nafkah secara lahir atau dan nafkah batin, tidak jujur dari salah satu pasangan, dll. Latar belakang tersebut dipendam terlalu lama sehingga menimbulkan pertengkaran terus-menerus bagi pasangan suami isteri.

b) Kategori nusyuz.

Sedangkan untuk perkara nusyuz, dilatar belakangi adanya pembangkangan atau ketidak patuhan salah satu pihak (suami/isteri). Suami atau isteri pergi meninggalkan pasangannya tanpa izin. Biasanya salah satu pihak memiliki idaman lain, sehingga tidak ingin kembali apabila ketika pasangannya mengajak untuk pulang. Atau salah satu pihak telah meninggalkan rumah bertahun-tahun dan tidak diketahui keberadaannya. Selain itu, sikap keras dari salah satu pasangan

merupakan latar belakang perginya suami atau isteri dan tidak bertanggung jawab terhadap keluarganya.

c) Perbedaan keyakinan.

Tahun 2009, perkara yang masuk ke BP4 Kota Semarang adalah tiga puluh Sembilan perkara (39) yang terdiri dari: 22 perkara syiqaq, 15 perkara nusyuz, dan 2 perkara yang dilatar belakangi beda keyakinan. Perkara yang masuk tersebut berprofesi sebagai PNS. Keberhasilan pada tahun 2009 hanya 2 perkara yang berhenti di BP4 Kota Semarang. Maksudnya dari perkara yang masuk, 2 perkara yang berhasil dimediasi oleh pihak BP4 Kota Semarang.

Pada tahun 2010, BP4 Kota Semarang menangani tiga puluh lima (35) perkara yang meliputi: 14 perkara syiqaq, 20 perkara nusyuz, dan 1 perkara beda keyakinan. Pada tahun tersebut, keberhasilan mediasi yang dilakukan BP4 Kota Semarang adalah 2 perkara. Dalam tahun tersebut mengalami penurunan perkara.

Untuk tahun 2011, perkara yang terdaftar di BP4 Kota Semarang menurun 7 perkara dari tahun 2010 yaitu: 22 perkara dengan rincian 10 termasuk perkara syiqaq, 11 perkara nusyuz dan 1 perkara beda keyakinan.

Sedangkan pada tahun 2012 sampai bulan Maret, ada 9 perkara yang ditangani oleh BP4 Kota Semarang. Perkara tersebut terdiri dari 4 perkara syiqaq dan 5 perkara nusyuz. Pada tahun 2012 ada satu pihak yang berprofesi swasta. Dan belum dapat dilihat keberhasilannya.

Perkara yang masuk dan ditangani BP4 Kota Semarang merupakan permasalahan rumah tangga yang dialami pasangan suami isteri dalam usia perkawinan yang masih terbilang muda, yaitu 5 tahun. Dari beberapa perkara yang masuk, usia pernikahan pasangan suami isteri yang mengalami guncangan atau perselisihan minimal 5 tahun usia pernikahan sampai 28 tahun membina pernikahan.

b. Pembinaan Oleh BP4 Kota Semarang

Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Semarang melaksanakan peran dalam memberikan bimbingan kepada pasangan suami isteri. Bimbingan tersebut bertujuan supaya suami isteri memahami tugas masing-masing dalam rumah tangganya dan dapat mengarungi bahtera rumah tangga dengan damai, rukun dan harmonis. Pembinaan ini dilaksanakan dengan mengadakan seminar atau penyuluhan mengenai:

- 1) Kesehatan reproduksi,
- 2) Seks dalam rumah tangga,
- 3) Pentingnya pencatatan nikah,
- 4) Pentingnya pendidikan untuk anak,
- 5) Memberikan pemahaman tentang aspek gugatan cerai dan konsekuensinya.⁴

⁴⁷ Hasil wawancara dengan Bpk Soib, selaku petugas bagian konseling BP4 Kota Semarang, Rabu, 21 Maret 2012.

2. Prosedur Mediasi BP4 Kota Semarang

Di dalam hasil Munas BP4 Ke XIV tahun 2009 tersebut, tidak diterangkan prosedur mediasi yang harus dilaksanakan oleh BP4 secara umum atau tidak adanya kejelasan mengenai cara BP4 menjadi mediator dalam menangani sebuah permasalahan yang dihadapi oleh pasangan suami isteri. Maka para petugas BP4 melaksanakan mediasi tersebut dengan tahapan sebagai berikut:

a. Registrasi perkara.

Para pihak datang ke kantor BP4 Kota Semarang untuk mendaftar pelayanan penasihat. Petugas menanyakan identitas pihak atau pelapor. Termasuk usia pernikahan dan tahun berapa menikah. Kemudian, petugas memberikan kesempatan kepada pelapor untuk menyampaikan permasalahan rumah tangganya kepada petugas BP4 Kota Semarang di ruang BP4. Setelah itu, petugas memberikan surat panggilan untuk orang tua pelapor dan pihak terlapor beserta orang tuanya.

b. Pemanggilan.

Petugas BP4 Kota Semarang memanggil kedua belah pihak beserta orang tuanya. Setelah para pihak hadir, petugas BP4 Kota Semarang mempersilahkan satu per satu dari para pihak untuk menghadap petugas BP4 Kota Semarang. Hal tersebut bertujuan untuk mendapatkan keterangan dari pandangan masing-masing pihak.

Setelah semua pihak selesai memberikan keterangan, petugas BP4 Kota Semarang mempertemukan kedua pihak (suami-isteri) untuk mengklarifikasi permasalahan yang ada secara keseluruhan. Pemanggilan para pihak dilaksanakan tidak hanya 1 kali panggilan, tapi dapat dilaksanakan dua kali panggilan atau lebih. Periode panggilan disesuaikan dengan permasalahan yang dihadapi dan datang atau tidaknya pihak yang berperkara.

c. Musyawarah dan Penasehatan

Petugas menggali akar permasalahan yang menjadikan kedua belah pihak berselisih. Kemudian, kedua belah pihak diberi nasehat dan pandangan luas mengenai masalah tersebut. Petugas memberikan gambaran-gambaran dari masalah yang ada, memberikan penjelasan tentang konsekuensi yang akan dihadapi dan memberikan pilihan kepada kedua belah pihak untuk memperbaiki hubungan rumah tangganya.

d. Solusi

Petugas BP4 memberikan pilihan solusi kepada para pihak dari problem yang dihadapi dan menyarankan untuk tetap mempertahankan keutuhan rumah tangga. Tapi, jika kedua pihak tetap berpendirian untuk berpisah maka, BP4 merujuk mereka ke Pengadilan Agama. Untuk pegawai negeri sipil yang tetap ingin bercerai, dibuatkan surat rekomendasi adanya penasihatan.⁵

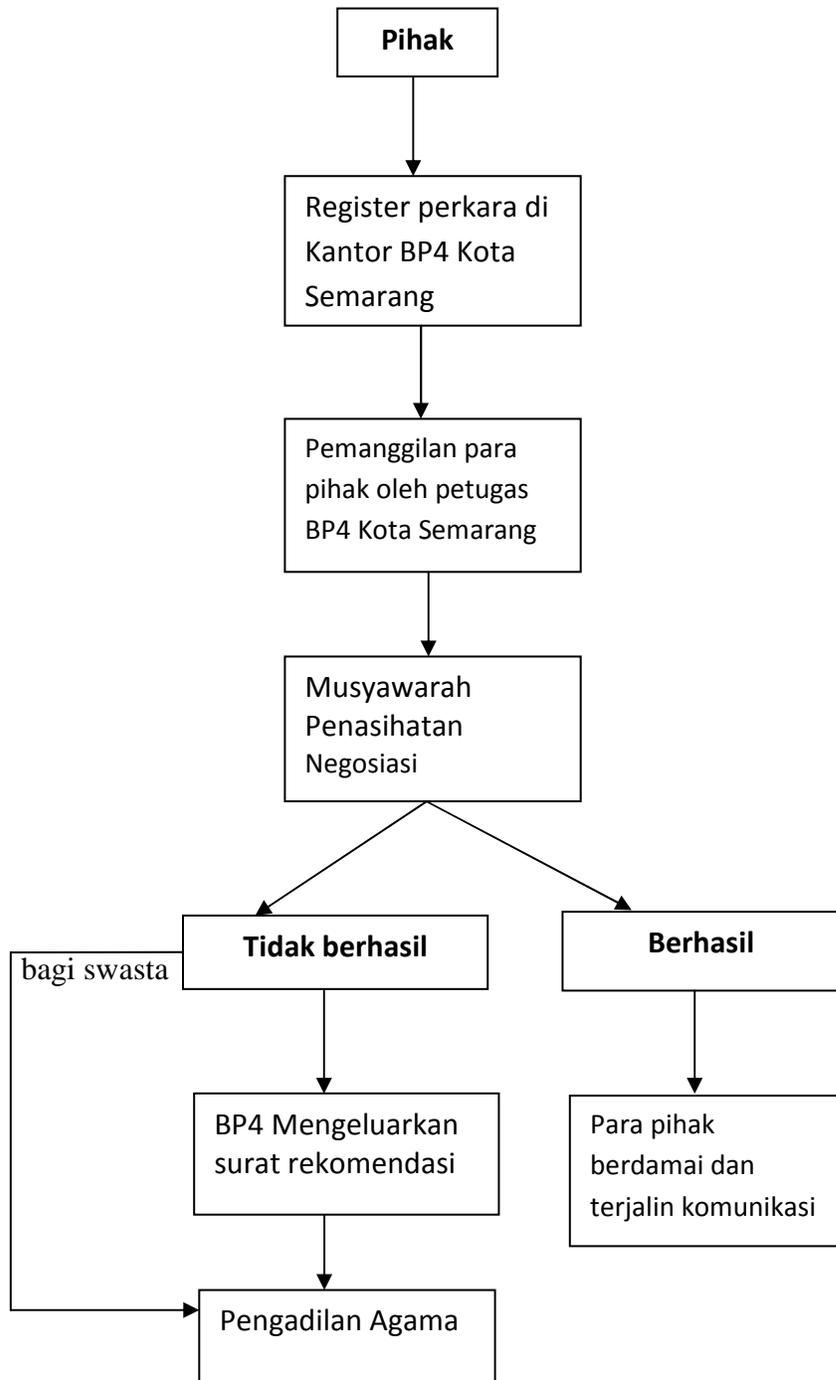
Peran tersebut, juga dapat dilakukan dengan beberapa proses, yaitu:

⁵⁸ Hasil wawancara dengan Bpk Soib, selaku petugas bagian konseling BP4 Kota Semarang, Rabu, 21 Maret 2012.

1. Tahap Pembukaan: memperkenalkan diri, menjelaskan apa perannya dan aturan mainnya.
2. Tahap deskripsi masalah: membantu para pihak dalam mendeskripsikan masalah, perasaan yang muncul.
3. Tahap Eksplorasi: membuat peta masalah dan bersama-sama para pihak untuk mendapatkan alternatif solusi.
4. Tahap menentukan solusi: memilih prioritas solusi dan bersama melihat konsekuensi-konsekuensinya.
5. Tahap implementasi: membantu sebagai memberikan pilihan-pilihan dan memberikan dukungan untuk melakukan keputusan yang diterima.
6. Penutup: membuat rangkuman, mereview, dan membuat akta perdamaian secara tertulis yang telah disepakati bersama.⁶

⁴⁹ Penjabaran materi *Dasar-Dasar Konseling*, dalam kegiatan para petugas BP4, tanggal 11 Maret 2012.

Skema Prosedur Mediasi BP4 Kota Semarang



Prosedur tersebut, merupakan prosedur konseling. Akan tetapi, dapat digunakan dalam proses mediasi. Jangka waktu dari proses mediasi yang dilaksanakan, berkisar minimal 1 hari. Waktu tersebut ditentukan oleh BP4 dengan melihat tingkat permasalahan yang dihadapi. Misalkan pada perkara *nusyuz* suami (suami pergi dari rumah) yang mencapai 12 tahun tidak kembali dan tidak diketahui lagi keberadaannya, maka BP4 dalam waktu satu hari memberikan saran untuk bercerai. Sebab, tidak ada pihak yang dapat dipanggil menghadap untuk dinasihati. Sedangkan bagi pihak keluarga yang mengalami perselisihan besar atau *syiqaq*, biasanya diselesaikan dalam waktu 3 sampai 4 hari atau paling lama 1 minggu.

Keberhasilan mediasi yang dilaksanakan oleh BP4 Kota Semarang, yaitu:

- a. Terjalannya komunikasi antar kedua pihak yang sebelumnya tidak ada komunikasi dalam waktu yang lama.
- b. Memberi kesadaran pada para pihak terhadap keberadaan anak.
- c. Memberikan pemahaman kepada para pihak terkait hak asuh anak, pendidikan anak dan jaminan masa depan anak, jika terjadi perceraian.

C. Problem Badan Penasihatatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Semarang

Dalam melaksanakan perannya, BP4 Kota Semarang mengalami beberapa problem yang dirasa menghambat. Sehingga peran BP4 Kota Semarang seolah tidak bertaji dan kurang maksimal. Akan tetapi, sejak pendiriannya hingga

saat ini BP4 masih berperan dan melaksanakan perannya. Problem yang dialami oleh BP4 Kota Semarang dalam melaksanakan perannya, antara lain:

1. Kelembagaan BP4 Kota Semarang

Masing-masing lembaga memiliki pengurus untuk menjalankan lembaganya dengan baik. Begitupun BP4 Kota Semarang, yang memiliki pengurus dalam bidang masing-masing. Akan tetapi, komposisi pengurus yang sedikit dapat menghambat pelaksanaan peran. Pengurus pun tidak dapat maksimal tanpa adanya kelembagaan yang mendukung. Dalam kelembagaan sebuah organisasi memerlukan adanya:

a. Pengurus yang disahkan dengan struktur organisasi. Dimana, dalam struktur tersebut para pengurus menempati bidang masing-masing untuk menjalankan perannya. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam hasil Munas Ke XIV Tahun 2009 yang menjelaskan kepengurusan dalam struktur organisasi.

Struktur kepengurusan BP4 Kota Semarang pasca Munas Ke XIV Tahun 2009 hingga saat ini masih dalam proses rancangan. Struktur tersebut akan disahkan dan ditetapkan ketika pelaksanaan Musda. Saat ini, perkara syiqaq yang masuk di BP4 Kota Semarang ditangani oleh pengurus bidang konseling. Pengurus yang menangani pun masih terbatas, maksudnya perlu adanya penambahan personil dalam kelembagaan tersebut.

b. Kantor yang dapat mewadahi para pengurus melaksanakan aktifitas organisasi. Lembaga BP4 yang tidak lagi berada dalam naungan Kementerian

Agama, mengharuskan untuk memiliki kantor sendiri. Hal tersebut untuk memperlancar BP4 dalam melaksanakan perannya. Selain itu, dengan adanya kantor mandiri akan mempermudah masyarakat mengetahui adanya BP4 dan dapat mendatanginya.

2. Kerjasama Instansi

Sebagaimana penjelasan dalam hasil Munas Ke XIV Tahun 2009, bahwa BP4 melakukan kerja sama dengan beberapa instansi yang sehaluan dan berkaitan dengan urusan rumah tangga. Seperti, bekerjasama dengan Pengadilan Agama, BKKBN, Pemkot, Pemprof, dll, termasuk bekerjasama dengan KUA-KUA yang berada dalam lingkungannya.

Kerjasama yang dijalin oleh BP4 salah satunya berkaitan dengan sosialisasi. Seperti, KUA mensosialisasikan peran BP4 melalui acara ibu-ibu PKK, acara pengajian, dan pada saat calon pengantin mendaftar nikah atau mengikuti kursus calon pengantin.⁷ Kerjasama ini dapat meningkatkan kinerja BP4 dan memaksimalkan peran BP4 dalam semua hal dan dalam peran mediasi pada khususnya.

3. Pasangan suami isteri

Peran mediasi yang dilaksanakan oleh BP4 terkendala dari ketidak hadiran para pihak yang berselisih. Sebab, ketika salah satu pihak tidak dapat hadir memenuhi panggilan, maka BP4 tidak dapat memberikan penasihat dan arahan-arahan kepada pihak yang berselisih. Sehingga, perceraian akan

⁷ Diturunkan oleh Bapak Fadllan Yazidi, Kepala KUA Ngaliyan, Kamis, 22 Juni 2012.

tetap berlanjut dan keutuhan rumah tangga tidak dapat terjalin kembali. Selain itu, ketidak hadirannya salah satu pihak atau pihak-pihak yang berperkara menjadikan waktu mediasi lama terlaksana.

Beberapa pasangan suami isteri yang sedang mengalami masalah keluarga pun tidak mendatangi BP4. Sehingga, peran mediasi oleh BP4 menjadi terhambat. Mereka lebih memilih datang langsung ke Pengadilan Agama. Sebab, permasalahan yang ada dalam benak para pihak sudah memuncak dan merasa tidak ada harapan untuk mempertahankan rumah tangganya.