

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pasal 1 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 menyebutkan, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Ketentuan pasal 2 Kompilasi Hukum Islam, perkawinan adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau mitsaqan ghalidzan untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah. Selain memuat tentang pengertian perkawinan, dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam juga memuat tentang tujuan perkawinan. Tujuan perkawinan menurut Undang-Undang No. 1 tahun 1974 adalah membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan tujuan perkawinan menurut pasal 3 Kompilasi Hukum Islam adalah mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawadah dan rahmah.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Seiring dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi, seringkali suami istri gagal dalam usahanya mendirikan rumah tangga yang sakinah mawadah warahmah, karena seringnya hidup bersama, sehingga satu sama lain telah mengetahui tentang sifat baik maupun sifat buruk diantara keduanya. Menurut hukum perdata perkawinan adalah pertalian yang sah antara seorang lelaki dan seorang perempuan untuk waktu yang lama. Sedangkan menurut hukum islam perkawinan adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat, untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Berdasarkan Peraturan Direktur Jendral Bimbingan Islam Nomor : DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah tanggal 05 Juni 2013, Maka di bentuklah Badan Pembinaan Penasehat Pelestarian Perkawinan (BP4) Di Kota Pekanbaru, BP4 merupakan akronim dari Badan Penasihat Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian. Pada 1977 berubah menjadi Badan Pembinaan Penasehatan Perkawinan dan Perselisihan Rumah tangga. Terakhir pada Musyawarah Nasional ke XIV yang berlangsung pada 1-3 Juni 2009, berubah menjadi Badan Pembinaan Penasehat Pelestarian Perkawinan (BP4)

Di Munas ke XIV itu juga ditegaskan kembali mengenai posisi BP4 yang merupakan lembaga otonom dan merupakan mitra dari Kementerian Agama RI dengan tugas membantu dan meningkatkan mutu perkawinan dengan mengembangkan gerakan keluarga sakinah. Berdasarkan Peraturan Direktur

Jendral Bimbingan Islam Nomor : DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah tanggal 05 Juni 2013.

Masalah-masalah yang muncul akhir-akhir ini terkait dengan perkawinan dan keluarga berkembang pesat antara lain; tingginya angka perceraian, kekerasan dalam rumah tangga, dan perkawinan di bawah umur meningkat tajam yang sangat berpengaruh terhadap eksistensi kehidupan sebuah keluarga. Oleh sebab itu, dan seiring dengan meningkatnya populasi penduduk dan keluarga, maka BP4 perlu menata kembali peran dan fungsinya agar lebih sesuai dengan kondisi dan perkembangan terkini.

Untuk menjawab persoalan tersebut, BP4 harus menyiapkan seluruh perangkat pelayanan termasuk SDM, sarana dan prasarana yang memadai. Tuntutan BP4 ke depan peran dan fungsinya tidak sekadar menjadi lembaga penasihat 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.

Tujuan perkawinan berdasarkan penjelasan Undang-undang No.1 Tahun 1974 adalah membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal (mendapatkan keturunan) bedasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Menikah

- Hak Cipta Diindungi Undang-Undang
1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
    - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
    - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
  2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

atau melangsungkan suatu perkawinan merupakan fitrah manusia yang tidak dapat dihilangkan, tetapi harus dilaksanakan pada jalan yang benar agar tidak menyimpang dari aturan yang pada Kompilasi Hukum Islamnya menimbulkan malapetaka bagi kelangsungan hidup manusia. Manusia membutuhkan pelengkap hidup berupa perkawinan, laki-laki membutuhkan seorang perempuan sebagai pasangannya, dan perempuan membutuhkan seorang laki-laki sebagai pelindungnya, yang demikian ini merupakan hukum alam.

Tuhan telah menciptakan segala makhluk yang ada dimuka bumi ini dengan berpasang-pasangan. Manusia diciptakan untuk berjodoh-jodohan, agar generasi yang akan datang di muka bumi ini bisa menyambung dan meneruskan cita-cita generasi sebelumnya yang tidak selamanya hidup didunia, karena usia mereka yang terbatas. Apabila ia tidak menurunkan generasi berikutnya, maka tidak ada lagi generasi penyambung perjuangan, dunia akan mati dalam kurun waktu yang relatif singkat.

Perkawinan adalah perilaku ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, agar kehidupan di alam dunia berkembang biak. Perkawinan bukan saja terjadi dikalangan manusia tetapi juga pada hewan dan tumbuhan. Oleh karena itu manusia sebagai makhluk yang berakal, perkawinan merupakan salah satu budaya beraturan yang mengikuti perkembangan budaya manusia dalam kehidupan masyarakat. Dalam masyarakat sederhana budaya perkawinannya



Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.  
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tertutup, sedangkan dalam masyarakat yang maju (modern) budaya perkawinannya maju, luas dan lebih terbuka.

Budaya perkawinan dan aturannya yang berlaku pada suatu masyarakat atau pada suatu bangsa, tidak terlepas dari pengaruh budaya dan lingkungan dimana masyarakat itu berada serta pengetahuan, pengalaman, kepercayaan dan keagamaan yang dianut masyarakat bersangkutan. Seperti halnya aturan perkawinan bangsa Indonesia, bukan saja dipengaruhi adat budaya masyarakat setempat tetapi juga dipengaruhi ajaran agama, bahkan juga dipengaruhi budaya barat. Jadi, walaupun Bangsa Indonesia kini telah memiliki hukum positif sebagai landasan dasar melakukan suatu perkawinan, yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, namun pada kenyataannya bahwa di kalangan masyarakat Indonesia masih tetap berlaku ketentuan adat dan upacara-upacara adat dalam melangsungkan perkawinan yang berbeda-beda, antara satu lingkungan masyarakat dengan masyarakat lainnya.

Berlainan tujuan hidup dan cita-cita, sehingga sering terjadi pertengkaran dan perselisihan antara keduanya. Permasalahan ekonomi sering sekali memicu pertengkaran antara suami isteri. Keduanya telah berusaha, dengan segala daya upaya, supaya keduanya dapat hidup dengan damai dan tenteram, namun ada juga yang tidak berhasil. Oleh sebab itu, diambil upaya terakhir yaitu perceraian.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Perceraian hanya dapat dilakukan bila ada alasan tertentu dan harus dilakukan di depan pengadilan setelah hakim atau juru damai tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Perkawinan hanya akan terwujud bila sebelum adanya kesepakatan kedua belah pihak dan dilakukan secara baik, demikian pula dengan perceraian juga harus dilakukan secara baik. Berdasarkan survey awal, perceraian di Kota Pekanbaru Meningkat Setiap Tahun.

Tabel 1.1 Daftar Tingkat Perceraian di Kota Pekanbaru

NO	TAHUN	CERAI TALAK	CERAI GUGAT	TOTAL CERAI
1	2013	354	779	1133
2	2014	315	930	1245
3	2015	302	811	1266
4	2016	419	975	1370

Sumber : BP4 (Badan Pembinaan Penasehat Pelestarian Perkawinan) Kota Pekanbaru

Tabel di atas menunjukkan tingkat perceraian di Kota Pekanbaru mengalami peningkatan tiap tahun nya . Perceraian di Kota Pekanbaru paling tinggi pada tahun 2016 mencapai angka 1370. Angka gugat cerai atau pihak perempuan yang mengajukan gugatan pada tahun 2015 mencapai 811 perkara

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dan cerai talak yang diterima 302 perkara. Sedangkan tahun 2016 mencapai 975 kasus perceraian yang diterima cerai talak yang diterima 419 perkara.

Hal ini di dukung data dari sumber batampos.co.id menjelaskan kebanyakan pasangan yang mengajukan gugatan cerai itu berakar dari pertengkaran, perselisihan hingga permasalahan ekonomi dalam rumah tangga. Apalagi fenomena yang terjadi saat ini juga mengejutkan. Yakni kebanyakan istri yang mengajukan perceraian atau disebut cerai gugat yakni mencapai 50% persen dibanding suami yang menceraikan istrinya atau cerai talak. Hal tersebut terjadi karena kecemburuan dan perselisihan hingga pertengkaran mengakibatkan istri menggugat suaminya.

Hadist riwayat Imam abu dawud dan Imam hakim, perkara halal yang paling dibenci Allah ialah masalah thalaq, maka dari itu perlu untuk dilakukan usaha-usaha penyuluhan perkawinan dan keluarga sejahtera untuk membekali setiap individu agar dapat memiliki persiapan mental dan fisik serta daya tahan yang kuat dalam menghadapi goncangan dalam perkawinan.

Sebelum adanya BP4 semua kegiatan tentang penasehatan perkawinan dilaksanakan di kantor KUA setempat, Oleh karena itu berdirilah BP4, yaitu badan atau lembaga semi resmi yang bertugas membantu Kementerian Agama dalam meningkatkan mutu perkawinan dengan mengembangkan gerakan keluarga sakinah. Sejak BP4 didirikan pada tanggal 3 Januari 1960 dan dikukuhkan oleh Keputusan Menteri Agama Nomor 85 tahun 1961 diakui bahwa BP4 adalah satusatunya badan yang berusaha

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dibidang penasihatn perkawinan dan pengurangan perceraian. Fungsi dan tugas BP4 tetap konsisten melaksanakan UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan Peraturan Perundangan lainnya tentang perkawinan, oleh karena itu fungsi dan peranan BP4 sangat diperlukan masyarakat dalam mewujudkan kualitas perkawinan. Maka Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) bertugas sebagai berikut:

1. BP4 Kota bertugas memberikan nasehat dan penerangan tentang masalah yang berhubungan dengan perselisihan rumah tangga dan perceraian kepada suami istri yang dalam keadaan konflik yang akan melangsungkan perceraian
2. Penasehatan dan penerangan tersebut dapat diberikan baik sebelum atau sesudah yang bersangkutan memberikan atau mengajukan permohonan gugatan kepada Pengadilan Agama
3. Penasehat/penerangan yang dilakukan oleh BP4 tersebut diberikan atas permintaan Pengadilan Agama.
4. Terhadap perselisihan suami istri yang persoalannya belum dilakukan ke Pengadilan Agama, BP4 berhasil mendamaikannya, maka untuk kepentingan hasil perdamaian tersebut dikirim kepada Pengadilan Agama yang dibuat akte perdamaian.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Bidang Konsultasi/konseling, mediasi, advokasi dan penasehatan perkawinan dan Keluarga

- a. Meningkatkan pelayanan konsultasi/konseling, mediasi, advokasi dan penasihatan perkawinan dan keluarga di setiap tingkat organisasi.
- b. Mengupayakan rekrutmen tenaga profesional di bidang psikologi, psikiatri, agama, hukum, pendidikan, sosiologi dan antropologi.
- c. Menyelenggarakan konsultasi/konseling pra nikah dan pasca nikah
- d. Melaksanakan advokasi terhadap kasus-kasus perkawinan;
- e. Menyelenggarakan konsultasi perkawinan dan keluarga melalui telepon dalam saluran khusus (hotline), TV, Radio, Media Cetak dan Media elektronika lainnya;
- f. Meningkatkan fungsi konseling bagi pasangan yang akan bercerai dengan melakukan kerjasama dengan pihak-pihak terkait.

Dengan demikian BP4 mempunyai tugas melakukan pelayanan langsung kepada masyarakat berupa penasihatan, pembinaan, pelestarian, mediasi dan advokasi perkawinan serta memberikan dorongan kepada segenap tokoh masyarakat, ormas Islam, konselor dan penasihat perkawinan untuk

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

lebih proaktif memberikan bimbingan dan penyuluhan tentang pentingnya eksistensi keluarga yang bahagia kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Masyarakat Kota Pekanbaru banyak yang tidak mengetahui keberadaan dan fungsi BP4, sehingga apabila akan melakukan perceraian, mereka tidak mendatangi BP4 tetapi langsung mengajukan gugatan kepada Pengadilan Agama tingkat 1A di Kota Pekanbaru. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**PERAN BADAN PEMBINAAN PENASEHAT PELESTARIAN PERKAWINAN (BP4) DALAM MENCEGAH PERCERAIAN DI KOTA PEKANBARU ( STUDI KASUS BP4 KOTA PEKANBARU )**”.

### 2.1 Rumusan Masalah

- a. Bagaimana peran BP4 dalam mencegah terjadinya perceraian di Kota Pekanbaru?
- b. Faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan program kerja BP4 di Kota Pekanbaru ?

### 3.1 Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

- a. Untuk mengetahui peran BP4 dalam mencegah terjadinya perceraian di Kota Pekanbaru
- b. Untuk mengetahui faktor penghambat pelaksanaan program kerja BP4 di Kota Pekanbaru

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### 4.1 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini meliputi manfaat praktis dan manfaat teoritis:

1. Manfaat Praktis

- a. Memberi masukan kepada masyarakat mengenai keberadaan dan fungsi BP4.
- b. Memberikan masukan bagi BP4 untuk meningkatkan peran dan fungsinya sebagai lembaga penasihat, mediator dan advokasi perkawinan.

2. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan sumbangan pengetahuan tentang BP4 serta sebagai bahan pustaka bagi mahasiswa Jurusan Administrasi Negara
- b. Menambah wawasan bagi peneliti dan pembaca, baik dalam hidup bermasyarakat maupun dalam kehidupan berumah tangga.