

**POLITIK HUKUM NEGARA DALAM PENCEGAHAN PERCERAIAN DI
INDONESIA MELALUI BADAN PENASIHATAN PEMBINAAN DAN
PELESTARIAN PERKAWINAN (BP4)**

Oleh: Aulia Isnaini Dahlan

Program Kekhususan Hukum Tata Negara

Pembimbing I : Dr.Firdaus, S.H., M.H.

Pembimbing II : Dr. Dessy Artina, S.H., M.H.

Alamat: Jl. Pendidikan, Kec. Pulau Burung, Kab. Indragiri Hilir

Email: auliadahlan29@gmail.com

ABSTRACT

As a legal state, Indonesia has a Marriage Law which adheres to the principle of making divorce difficult. Divorce is regulated in Law no. 1 of 1974 concerning Marriage as amended by Law no. 16 of 2019. Divorce only occurs if certain reasons are fulfilled in the legislation and are carried out before the court. This relates to the principle of complicating divorce in order to prevent someone from taking divorce steps. Even though this law has been implemented, it cannot be denied that currently the number of divorces that occur in society every year continues to increase.

Efforts to prevent divorce are also carried out by the government, through the Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (hereinafter referred to as BP4) which is a partner organization of the Ministry of Religion which is engaged in providing advice on marriage, disputes and divorce. Then there was a revitalization of BP4 through the 14th BP4 National Conference in 2009 which was originally only a consulting institution on marriage issues, through this National Conference it expanded its duties not only as an extension institution, but also had more comprehensive tasks, including providing mediation assistance to parties who litigation in the Religious Courts. However, it is unfortunate that this change does not coincide with strengthening the legal basis of an adequate institution and tends to experience a decline in legal authority. Previously, BP4 had a legal basis through the Decree of the Minister of Religion No. 85 of 1961, which was changed to the Decree of the 14th BP4 National Deliberation No. 26/2-P/BP4/VI/2009 concerning the Articles of Association of BP4.

This research was conducted using normative juridical research studies, namely research conducted by examining secondary legal materials that have something to do with the material of this thesis. From the research results there are two main things that can be concluded. First, a stronger BP4 institutional legal basis is needed through law. So that BP4 has greater authority in terms of carrying out its duties and functions related to efforts to prevent divorce. Second, also in terms of strengthening legal substance, namely strengthening the legal basis of BP4 institutions through laws, strengthening legal structures, namely regulations that also help strengthen and assist performance in efforts to prevent divorce from BP4 itself. And finally strengthening the legal culture, namely people's attitudes towards the law and the legal system, which is related to beliefs in their values, thoughts or ideas. The importance of a legal culture that is in harmony with society so as to create institutions that are in accordance with the culture of Indonesian society in efforts to prevent divorce itself.

Keywords : State Law Politics, Divorce Prevention, and BP4.

BABI PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Saat Indonesia menegaskan sebagai negara hukum, maka setiap warga negara dalam melakukan tindakan harus menjunjung asas kepastian hukum, karena hal tersebut secara eksplisit dalam Pasal 28 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.”

Kemudian pada tanggal 2 Januari 1974 disahkanlah suatu undang-undang yang menjadi payung hukum yang mengatur tentang perkawinan di Indonesia, yakni Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 16 Tahun 2019 (selanjutnya disebut UU Perkawinan). Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹ Meskipun dinyatakan bahwa tujuan perkawinan untuk membentuk keluarga bahagia dan kekal, namun dalam perjalanan kehidupan perkawinan tersebut tidak luput dari pelbagai permasalahan. Perkawinan menuntut adanya perubahan gaya hidup, menuntut adanya penyesuaian diri terhadap tuntutan peran dan tanggung jawab baru baik dari suami maupun istri. Ketidakmampuan untuk melakukan tuntutan tersebut tidak jarang menimbulkan pertentangan, perselisihan dan bahkan berakhir dengan perceraian.²

Berkaitan dengan perceraian, pihak negara tidak lepas tangan dalam mengatur warga negaranya. Indonesia mempunyai Undang-Undang Perkawinan yang memiliki asas untuk mempersulit perceraian yang di atur dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 16 Tahun 2019.

Meskipun undang-undang tersebut telah berjalan, tidak dapat dipungkiri bahwa saat ini angka perceraian yang terjadi di masyarakat pada setiap tahunnya mengalami peningkatan. Pada 2015 sebanyak 5,89 persen pasangan suami istri bercerai (hidup). Jumlahnya sekitar 3,9 juta dari total 67,2 juta rumah tangga. Pada 2020, persentase perceraian naik menjadi 6,4 persen dari 72,9 juta rumah tangga atau sekitar 4,7 juta pasangan.³ Demikian catatan data Badan Pusat Statistik (BPS) dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Perlu diingat, data yang didapat dari survei ini berbeda dengan data putusan perceraian yang ada di seluruh peradilan agama di Indonesia.

Berdasarkan data Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung, angka perceraian di Indonesia, khususnya yang beragama Islam, pada tahun 2019 mencapai 480.618 kasus. Angka tersebut mengalami peningkatan setiap tahun sejak tahun 2015 (394.246 kasus), 2016 (401.717 kasus), 2017 (415.510 kasus), dan 2018 (444.358 kasus). Tahun 2020, hingga Agustus jumlahnya sudah mencapai 306.688 kasus.⁴ Peningkatan kasus perceraian bukanlah sebuah hal yang dapat dianggap enteng. Perceraian bukan hanya membawa dampak bagi suami,

¹ Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

² Ridwan Jamal, “Resolusi Konflik Perkawinan Melalui Mediasi dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Manado”, *Jurnal Ilmiah Al-Syar’ah*, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri Manado, Vol. 15, No. 2 Tahun 2017, hlm. 140.

³<https://www.bps.go.id/indicator/27/176/1/jumlah-nikah-talak-dan-cerai-serta-rujuk.html> diakses tanggal 29 November 2021.

⁴<https://nasional.kompas.com/read/2020/09/13/10294341/tekan-angka-perceraian-kemenag-jalin-sinergitas-penguatan-ketahanan-keluarga?page=all> diakses, tanggal 29 November 2021.

istri, dan anak-anak juga membawa dampak bagi kelangsungan hidup bangsa Indonesia.

Upaya pencegahan terhadap perceraian juga dilakukan oleh pemerintah, melalui Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) adalah organisasi profesional yang bersifat sosial keagamaan sebagai mitra kerja Kementerian Agama dalam mewujudkan keluarga sakinah mawaddah warahmah. Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) merupakan organisasi semi resmi yang bernaung di bawah Kementerian Agama bergerak dalam pemberian nasehat perkawinan, perselisihan dan perceraian.⁵ Setelah diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Agama No. 85 Tahun 1961, Secara historis tugas tersebut setidaknya-tidaknya telah melekat pada Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sejak tahun 1960-an.

Namun pada faktanya, saat ini Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sebagai lembaga yang bergerak dalam hal-hal yang menyangkut hubungan suami istri dan lembaga penyelesaian permasalahan keluarga relatif tidak termanfaatkan. Hal ini dapat dilihat dari indikator paling mudah yaitu meningkatnya angka perceraian berdasarkan data Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung dan data Badan Pusat Statistik (BPS) dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Serta ketidaktahuan sebagian besar pasangan suami istri tentang keberadaan serta fungsi dari Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sendiri, bahwa Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dapat memfasilitasi

penyelesaian masalah perkawinan dan keluarga, sehingga tidak mendatangi lembaga tersebut ketika kehidupan perkawinan berada diujung tanduk. Hal ini menjadi salah satu bentuk lemahnya kewenangan dan kinerja Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Oleh karena itu perlu adanya politik hukum negara dalam membantu pencegahan perceraian di Indonesia. Terlebih lagi meninjau kembali Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sebagai lembaga yang bergerak dalam hal-hal yang menyangkut hubungan suami istri dan lembaga penyelesaian permasalahan keluarga.

Berdasarkan latar belakang pemikiran diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum terkait Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) guna membantu politik hukum negara dalam pencegahan perceraian yang dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul **“Politik Hukum Negara dalam Pencegahan Perceraian di Indonesia Melalui Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan dilatar belakang, maka penulis hendak membahas dan meneliti beberapa permasalahan, antara lain:

1. Bagaimanakah politik hukum negara dalam pencegahan perceraian di Indonesia melalui Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)?
2. Bagaimanakah konsep ideal dalam pencegahan perceraian di Indonesia melalui Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui politik hukum negara dalam pencegahan perceraian di Indonesia melalui

⁵ Harun Nasution, et al (ed), *Badan Penasehatan Perkawinan Perselisihan dan Perceraian cet. ke-1, jilid 1*, Ensiklopedia Islam, Depag RI, Jakarta, 1993, hlm. 212.

Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).

- b. Untuk menemukan jawaban konsep ideal dalam pencegahan perceraian di Indonesia melalui Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).

2. Kegunaan Penelitian

- a. Untuk memberikan pemahaman kepada penulis pada khususnya dan pembaca pada umumnya tentang kajian penelitian terhadap politik hukum negara dalam pencegahan perceraian di Indonesia melalui Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).
- b. Penelitian ini sebagai sumbangan dan alat mendorong bagi rekan-rekan mahasiswa untuk melakukan penelitian selanjutnya terkait politik hukum negara dalam pencegahan perceraian di Indonesia melalui Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).

D. Kerangka Teori

1. Teori Politik Hukum

Bellefroid dalam Latif dan Ali⁶, menjelaskan bahwa politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang meneliti perubahan hukum yang berlaku yang harus dilakukan untuk memenuhi tuntutan baru kehidupan masyarakat. Jika kita telaah secara mendalam, sesungguhnya esensi utama dari politik hukum adalah fleksibilitas dalam cara dan metode berpikir. Dimana Negara dituntut untuk senantiasa beradaptasi dengan keadaan-keadaan sosial yang senantiasa berubah dan tentu saja mempengaruhi perkembangan hukum. Sejalan dengan hal tersebut, Utrecht mengutarakan bahwa politik hukum menentukan hukum yang seharusnya. Politik hukum

⁶ Latif dan Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.6.

berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*).⁷

2. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa ada empat fungsi sistem hukum yakni *social control*, *dispute settelement*, *social engineering function*, dan *social maintenance*.⁸Selanjutnya Friedman mengemukakan tiga elemen sistem hukum yang menentukan berfungsinya dan memfungsikan suatu hukum. Adapun tiga elemen yang dimaksud:⁹

- a. *Legal substance* (substansi hukum), yaitu materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan.
- b. *Legal structure* (struktur hukum), yaitu lembaga-lembaga yang berwenang membuat dan melaksanakan undang-undang.
- c. *Legal culture* (budaya hukum), yaitu sikap orang terhadap hukum dan sistem hukum, yaitu menyangkut kepercayaan akan nilai, pikiran atau ide harapan mereka.¹⁰

E. Kerangka Konseptual

⁷ *Ibid.*, hlm.7.

⁸ Teguh Prasetyo, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 312. Lihat Lawrence M. Friedman, *American law*, W.W. Norton and Company, New York, 1984, hlm. 5-6.

⁹ Sabian Utsman, *Restorative Justice Hukum Masyarakat Nelayan Saka dalam Hukum Nasional (Hukum Penguasaan, Pemilikan dan Konflik Saka)*,Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 26. Lihat Lawrwnce M. Friedman, *The Legal System (A Social Science Perspectiva)*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 3-4.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 26.

Batasan pengertian dan/atau definisi istilah-istilah pokok yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian yaitu:

1. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.¹¹
2. Pencegahan adalah proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar suatu tidak terjadi.¹²
3. Perceraian adalah pengakhiran suatu perkawinan karena suatu sebab dengan keputusan hakim atas tuntutan dari salah satu pihak atau kedua belah pihak dalam perkawinan.¹³
4. Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) melaksanakan tugas dan fungsi di bidang Penasihatian Perkawinan dan Pencegahan Perceraian.¹⁴

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum normatif.

2. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Pancasila
- 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019.

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.
- 5) Keputusan Menteri Agama Nomor 85 Tahun 1961 jo Nomor 30 Tahun 1977 tentang Penegasan Pengakuan Badan Penasihatian Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian (BP4)
- 6) Keputusan MUNAS XVI BP4 Tahun 2019 Nomor: 01/2-P/BP4/XI/2019 Tanggal 3 Nopember 2019 Tentang Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BP4

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan penelitian yang memberikan penjelasan bahan hukum primer dan diperoleh dari buku-buku, literatur, rancangan undang-undang, hasil penulisan atau penelitian para sarjana yang berupa buku, karya ilmiah, jurnal, dan lainnya yang berkaitan dengan pokok pembahasan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan penelitian yang memberikan petunjuk atau penjelasan mendukung terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Berasal dari ensiklopedia atau sejenisnya misalnya berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data untuk penelitian hukum normatif (*legal research*) adalah studi dokumen atau kajian kepustakaan yang meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier sebagaimana yang telah diuraikan diatas.

4. Analisis Data

Dalam penelitian ini, analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif yang merupakan tata cara

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Op.cit.*, hlm. 9.

¹² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

¹³ P.N.H. Simanjuntak, *Pokok-pokok Hukum Perdata Indonesia*, Pustaka Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 53.

¹⁴ Keputusan MUNAS XVI BP4 Tahun 2019 Nomor: 01/2-P/BP4/XI/2019 Tanggal 3 Nopember 2019 Tentang Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BP4

penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu mengumpulkan semua data yang diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder maupun tersier.¹⁵

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Politik Hukum Negara

Negara Indonesia dibentuk berdasarkan kesamaan tujuan dan cita-cita. Tujuan dan cita-cita tersebut dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.¹⁶ Arah yang dimaksud mengenai perencanaan dari hukum itu sendiri untuk bagaimana mencapai tujuan yang diinginkan. Kebijakan dasar mengenai bentuk ini yang dimaksudkan ialah jenis dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan kebijakan mengenai isi dari hukum yang akan dibentuk ini mengenai materi muatan yang akan dijadikan sebagai hukum. Dari Pengertian Ini politik hukum diartikan sebagai suatu hukum yang dicita-citakan (*Ius Constituendum*).

Sejalan dengan itu Bellefroid dalam Latif dan Ali¹⁷, menjelaskan bahwa politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang meneliti perubahan hukum yang berlaku yang harus dilakukan untuk memenuhi tuntutan baru kehidupan masyarakat. Jika kita telaah secara mendalam, sesungguhnya esensi utama dari politik hukum adalah fleksibilitas dalam cara dan metode berpikir. Dimana negara dituntut untuk senantiasa beradaptasi dengan keadaan-keadaan sosial yang

senantiasa berubah dan tentu saja mempengaruhi perkembangan hukum. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*).¹⁸

B. Pencegahan Perceraian

1. Pengertian Pencegahan

Membahas mengenai pencegahan berarti mencegah sesuatu yang belum terjadi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pencegahan atau proses, cara atau tindakan atau tindakan menahan agar sesuatu tidak terjadi. dengan demikian, pencegahan merupakan tindakan. Pencegahan identik dengan perilaku.¹⁹

2. Pengertian Perceraian

Menurut Kamus Besar bahasa Indonesia, kata “cerai” sama artinya dengan “pisah”, “talak” atau “putus hubungan sebagai suami dan isteri.” Perceraian di atur dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 16 Tahun 2019, Pasal 38 menjelaskan bahwa perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian dan atas keputusan Pengadilan.²⁰ Perkawinan putus karena kematian dalam masyarakat biasa disebut dengan istilah cerai mati, sedangkan perkawinan yang putus karena perceraian biasa disebut cerai talak dan cerai gugat, dan perkawinan yang putus atas putusan Pengadilan disebut pembatalan perkawinan. Perceraian biasa adalah berakhirnya sebuah perkawinan secara hukum dan formal. Perceraian tidak hanya berarti putusnya hubungan suami dan istri

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hlm. 25.

¹⁶ Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 13.

¹⁷ Latif dan Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.6.

¹⁸ *Ibid.*, hlm.7.

¹⁹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

²⁰ Pasal 38 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

melainkan banyak hal atau masalah yang akan timbul dan harus dihadapi, baik oleh pasangan yang bercerai maupun anak-anak serta masyarakat di wilayah terjadinya perceraian, karena menyangkut aspek emosi, ekonomi, dan sosial serta pengakuan secara resmi oleh masyarakat.²¹

C. Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)

Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) merupakan organisasi semi resmi yang bernaung di bawah Kementerian Agama bergerak dalam pemberian nasehat perkawinan, perselisihan dan perceraian.²² Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) berawal di Jawa Barat dan berdiri sebagai bentuk keprihatinan dan kepedulian terhadap kualitas perkawinan umat Islam di Indonesia.

Sejak Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) didirikan pada tanggal 3 Januari 1960 dan dikukuhkan oleh Keputusan Menteri Agama Nomor 85 tahun 1961 diakui bahwa Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) adalah satu-satunya Badan yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang Penasihat Perkawinan dan Pencegahan Perceraian. Fungsi dan tugas Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) secara konsisten melaksanakan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan.²³

Tujuan Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sebagaimana yang telah ada dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) BP4 yaitu: “Mempertinggi mutu perkawinan guna mewujudkan keluarga sakinah menurut ajaran Islam untuk mencapai masyarakat dan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, bahagia, sejahtera, materiil dan spiritual”.²⁴

Struktur kepengurusan Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sebagaimana terdapat dalam pasal 8 Munas ke XV tahun 2014. Selain itu Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) juga merupakan mitra dari Kantor Urusan Agama (KUA) dan Pengadilan Agama (PA), dimana hubungan ketiganya bersifat paralel. Adapun keterkaitan Kantor Urusan Agama (KUA) dan Pengadilan Agama (PA) adalah dalam hal jabatan kepala Kantor Urusan Agama (KUA) merangkap langsung sebagai ketua Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kecamatan.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Negara Dalam Pencegahan Perceraian di Indonesia Melalui Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)

Terkait pencegahan perceraian dan politik hukumnya, Indonesia

²¹ Erna Karim, “Pendekatan Perceraian dari Perspektif Sosiologi” dalam Ihromi, *Bunga Rampai Sosiologi Keluarga*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999.

²² Harun Nasution, et al (ed), *Badan Penasehatan Perkawinan Perselisihan dan Perceraian cet. ke-1, jilid 1*, Ensiklopedia Islam, Depag RI, Jakarta, 1993, hlm. 212.

²³ Keputusan MUNAS XVI BP4 Tahun 2019 Nomor: 01/2-P/BP4/XI/2019 Tanggal 3 Nopember 2019 Tentang Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BP4

²⁴ Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4), Hasil Munas KeXIV, 2009. Jakarta: BP4 Pusat, h. 5

mempunyai Undang-Undang Perkawinan yang memiliki asas untuk mempersulit perceraian dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 16 Tahun 2019. Berkenaan dengan hal tersebut dalam upaya pencegahan terhadap perceraian juga dilakukan oleh pemerintah, melalui Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang berfungsi untuk meningkatkan kualitas perkawinan melalui konsultasi perkawinan dan meningkatkan pelayanan terhadap keluarga yang bermasalah melalui kegiatan konseling, mediasi dan advokasi.

1. Sebelum Berlakunya Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974

Didirikan pada tahun 1961, Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) merupakan suatu lembaga Pembinaan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan, dimaksudkan sebagai lembaga konsultasi perkawinan di Indonesia yang secara profesional memberikan bantuan penyelesaian perselisihan internal keluarga antara suami dan istri. Setelah diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Agama No. 85 Tahun 1961, secara historis tugas tersebut setidaknya-tidaknya telah melekat pada Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sejak tahun 1960-an. Yaitu dengan upaya-upaya penurunan angka perceraian dan peningkatan mutu keluarga sakinah adalah merupakan sebagian tugas dari Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).

Dalam sepuluh tahun amal bakti Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) bersama Kementerian Agama berhasil menurunkan angka perceraian melalui pelayanan penasihatian perkawinan dan konsultasi keluarga sebesar 10

persen, dari 55 persen tahun 1955 menjadi 45 persen tahun 1966, dan seterusnya.²⁵

Sejak berdirinya Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4), Kantor Urusan Agama atau Kantor Pencatatan Nikah (selanjutnya disebut KUA) tidak lagi diperbolehkan menerima pencatatan cerai secara langsung. Semua perselisihan perkawinan, termasuk perceraian harus terlebih dahulu melapor ke Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) untuk konsultasi dan saran profesional yang berimplikasi pada keterlambatan pendaftaran dan pengumuman perceraian.²⁶ Proses konsultasi dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi pasangan untuk mempertimbangkan kembali rencana perceraian mereka, sehingga membantu pemerintah menurunkan angka perceraian di Indonesia.

2. Pasca Berlakunya Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974

Setelah berlakunya Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, terjadi perubahan tata cara perceraian, sebelumnya terdapat kerjasama antara Pengadilan Agama (PA) dan Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yaitu agar suami istri yang akan bercerai sebelum ke Pengadilan Agama hendaknya ke Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) terlebih dahulu untuk didamaikan. Bila tidak berhasil yang bersangkutan dikirim ke Pengadilan Agama oleh Badan

²⁵<https://kemenag.go.id/read/hut-bp4-dan-ikhtiar-negara-menjaga-ketahanan-keluarga-m8xgp> diakses, tanggal 16 Januari 2023.

²⁶ Regarding Law No. 22 year 1946, KUA has the authority to receive, solve, and register the Divorce. untuk menerima, menyelesaikan, dan melakukan pendaftaran atas perkara talak. This competence the removed through Law No. 1 year 1974 and Law No. 7 year 1989.

Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Tetapi dengan Undang-undang Perkawinan Pasal 39 ayat (1) sebagai berikut: “Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan yang berwenang setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.” Dengan demikian upaya mendamaikan menjadi kewajiban Pengadilan Agama dan karena masalah perceraian menjadi kewenangan Pengadilan Agama.

Sejalan dengan Undang-undang Peradilan Agama No.7 tahun 1989 sebagai perubahan atas Undang-undang No.14 tahun 1970 dengan Asas Peradilan mudah, murah dan cepat. Pasangan suami istri yang akan melakukan perceraian dapat langsung mendaftar ke Pengadilan Agama tak harus konsultasi terlebih dahulu ke Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Dengan adanya peraturan tersebut, Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) terkena imbas dan membawa konsekuensi terhadap keberlangsungannya, perceraian yang semula dilaksanakan dan dicatat di Kantor Urusan Agama (KUA) kemudian berubah menjadi perceraian dilaksanakan di Pengadilan Agama dan dicatat di Kantor Urusan Agama (KUA).

Namun dengan adanya perubahan tersebut masih kurang membantu dalam penanganan kasus perceraian. Statistik menunjukkan bahwa tingkat perceraian meningkat secara signifikan. Bahkan, perkara perceraian selalu mendominasi statistik jenis perkara yang diterima oleh Peradilan Agama di Indonesia.²⁷

²⁷Pengadilan Agama Surabaya, “Statistika Perkara selama tahun 2015 pada Pengadilan Agama seluruh Indonesia”, <http://perkaranet.pta.surabaya.go.id/v1/>

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pada tahun 2009 Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) mulai merevitalisasi diri baik secara kelembagaan maupun fungsional. Secara fungsional, proses revitalisasi dilakukan melalui Musyawarah Nasional Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) ke-14 tahun 2009, yang menghasilkan keputusan tentang transformasi strategis BP4, mulai dari transformasi kelembagaan hingga perluasan fungsi dan kewenangan lembaga. Secara kelembagaan, Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang semula merupakan bagian dari organisasi Kementerian Keagamaan, di bawah Ditjen Bimas Islam, kemudian melalui Keputusan Musyawarah Nasional Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) tahun 2009, menjadi lembaga mandiri dan profesional yang bergerak di bidang sosial kemasyarakatan dan keagamaan serta sebagai mitra Kementerian Agama.²⁸

Proses revitalisasi dalam rangka penguatan kelembagaan Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dilakukan melalui beberapa transformasi internal. Titik paling mendasar dari revitalisasi kelembagaan adalah melalui Musyawarah Nasional BP4 ke-14 tahun 2009. Dasar hukum Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang ikut mengalami perubahan dari Surat Keputusan Menteri Agama No.85 Tahun 1961 menjadi Keputusan Musyawarah Nasional BP4 ke-14 No. 26/2-P/BP4/VI/2009 tentang

[fwJenisPerkara.php?c_pta=ms.pta.all](http://www.kemkepri.go.id/fwJenisPerkara.php?c_pta=ms.pta.all), diakses, tanggal 14 Januari 2023.

²⁸ 3 Anggaran Dasar dan ART BP4 tahun 2009

Anggaran Dasar Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Dalam Musyawarah Nasional ini, Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) menyatakan diri sebagai lembaga independen setelah bertahun-tahun Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) menyatakan diri sebagai lembaga independen yang sebelumnya merupakan bagian dari Kementerian Agama.

Revitalisasi kelembagaan Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) juga memiliki implikasi yang signifikan terhadap fungsi dan tugas Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) itu sendiri. Jika sebelumnya Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) hanya sebagai lembaga konsultasi masalah perkawinan, melalui Musyawarah Nasional ini mereka memperluas tugasnya tidak hanya sebagai lembaga penyuluhan, tetapi juga memiliki tugas yang lebih komprehensif, termasuk memberikan bantuan mediasi kepada para pihak yang berperkara di Peradilan Agama.²⁹

Namun disayangkan perubahan ini tidak berdampingan dengan penguatan payung hukum lembaga yang memadai dan cenderung mengalami penurunan kewenangan hukum. Sebelumnya Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) memiliki dasar hukum melalui Surat Keputusan Menteri Agama No.85 Tahun 1961 berubah menjadi Keputusan Musyawarah Nasional BP4 ke-14 No. 26/2-P/BP4/VI/2009 tentang Anggaran Dasar Badan Penasihatian Pembinaan dan

Pelestarian Perkawinan (BP4). Penurunan kewenangan ini dapat dilihat dari perubahan pelaksanaan fungsi Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang sebelumnya Kantor Urusan Agama (KUA) tidak diperbolehkan menerima pencatatan cerai secara langsung dan semua perselisihan perkawinan, termasuk perceraian harus terlebih dahulu melapor ke Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) untuk konsultasi dan saran profesional. Saat ini hal tersebut hanya sekadar menjadi persyaratan formal, khususnya bagi Pegawai Negeri Sipil yang ingin mengajukan perceraian di Pengadilan Agama. Terlebih bagi masyarakat awam, fungsi konsultasi perkawinan, mediasi, dan advokasi terkait permasalahan perkawinan ini hanya berupa anjuran.

Pentingnya integrasi dan ketegasan aturan yang mengatur Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) adalah bentuk upaya untuk memperkuat kelembagaan Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) itu sendiri. Kekuatan suatu lembaga terlihat dari kuatnya aturan yang mengatur kelembagaan tersebut, sehingga penting untuk memiliki aturan yang kuat untuk mengatur dan menjadi dasar hukum bagi Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Hal ini merupakan langkah utama yang harus diupayakan, sebab memfungsikan dan berfungsinya hukum tergantung dari kuatnya aturan hukum yang mengaturnya. Oleh karena itu, diperlukan dasar hukum kelembagaan Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang kuat melalui undang-undang. Sehingga Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian

²⁹ 6 Anggaran Dasar BP4 tahun 2009

Perkawinan (BP4) memiliki kewenangan yang lebih besar dalam hal melaksanakan tugas dan fungsinya terkait upaya pencegahan terhadap perceraian.

B. Konsep Ideal dalam Pencegahan Perceraian di Indonesia Melalui Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4)

Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang mempunyai peran yang sangat besar dalam kehidupan berbangsa. Keluarga paling tidak memiliki delapan fungsi strategis, yaitu fungsi agama, sosial budaya, cinta kasih, melindungi, reproduksi, pendidikan, ekonomi dan fungsi pembinaan lingkungan. Oleh karena itulah, pembangunan bangsa hendaknya diawali dari pembangunan keluarga. Berkenaan dengan hal tersebut peningkatan kasus perceraian bukanlah sebuah hal yang dapat dianggap enteng. Perceraian bukan hanya membawa dampak bagi suami, istri, dan anak-anak juga membawa dampak bagi kelangsungan hidup bangsa Indonesia.

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakatnya.³⁰ Mengingat urgensi Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sebagai kelembagaan yang dapat menekan angka perceraian di Indonesia, hal ini sejalan dengan teori pembangunan yang dikemukakan oleh Lawren M. Friedman yaitu teori sistem hukum.³¹ Terdiri atas:

1. Legal Structure (Struktur Hukum)

Legal structure (struktur hukum), yaitu penguatan kelembagaan dan atau aparatur yang

berwewenang membuat dan menjalankan/melaksanakan aturan dari undang-undang. Di Indonesia terdapat beberapa lembaga yang ikut berperan dalam membantu pencegahan perceraian diantaranya Kementerian Agama melalui Kantor Urusan Agama (KUA), mediasi di Pengadilan Agama, dan Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).

Adanya revitalisasi kelembagaan Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) memiliki implikasi yang signifikan terhadap fungsi dan tugas Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) itu sendiri. Namun adanya perubahan ini tidak berdampak dengan penguatan payung hukum lembaga yang memadai dan cenderung mengalami penurunan kewenangan hukum. Jika sebelumnya Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) memiliki dasar hukum melalui Surat Keputusan Menteri Agama No.85 Tahun 1961 berubah menjadi Keputusan Musyawarah Nasional BP4 ke-14 No. 26/2-P/BP4/VI/2009 tentang Anggaran Dasar Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).

Penurunan kewenangan ini dapat dilihat dari perubahan pelaksanaan fungsi Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang sebelumnya Kantor Urusan Agama (KUA) tidak diperbolehkan menerima pencatatan cerai secara langsung dan semua perselisihan perkawinan, termasuk perceraian harus terlebih dahulu melapor ke Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) untuk konsultasi dan saran profesional. Saat ini hal tersebut hanya sekadar menjadi persyaratan formal, khususnya bagi

³⁰ Romli Atmasasmita, Teori Hukum Integratif, h. 65-66.

³¹ Lihat Sabian Utsman, Restorative Justice Hukum Masyarakat Nelayan Saka dalam Hukum Nasional, h. 26.

Pegawai Negeri Sipil yang ingin mengajukan perceraian di Pengadilan Agama. Terlebih bagi masyarakat awam, fungsi konsultasi perkawinan, mediasi, dan advokasi terkait permasalahan perkawinan ini hanya berupa anjuran.

Selain itu mekanisme kerja Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) di Kantor Urusan Agama (KUA) saat ini adalah sebatas penasehatan pra nikah atau kursus calon pengantin bagi pasangan yang akan menikah. Kantor Urusan Agama (KUA) melalui lembaga Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) melakukan pembekalan terhadap calon pengantin dengan materi yang masih terbatas *fiqh* dan etika pernikahan dalam Islam dan itupun pelaksanaannya sebagai syarat formalitas bagi kelangsungan akad nikah.³²

Oleh karena itu diperlukan ketegasan dan atau penguatan struktur hukum kelembagaan Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) sehingga dapat sedemikian rupa memberikan kontribusi dan dukungan terkait upaya pencegahan perceraian di Indonesia. Dalam hal ini diperlukan penguatan payung hukum Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) melalui undang-undang. Sehingga kelembagaan Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) tersebut resmi dan dengan kontrol dari Mahkamah Agung, maka hal ini menciptakan integrasi yang kuat antara Badan

Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang juga merupakan mitra dari Kantor Urusan Agama (KUA) dan Pengadilan Agama (PA), dimana hubungan ketiganya bersifat paralel. Serta apabila menjadi lembaga resmi, Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dapat masuk secara penuh dalam proses mediasi dan advokasi.

2. *Legal Substance* (Substansi Hukum)

Legal substance (substansi hukum), yaitu materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan. Dimana perlunya ketegasan dan atau penguatan aturan yang mengatur Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) guna dapat sedemikian rupa memberikan kontribusi dan dukungan terkait upaya pencegahan perceraian di Indonesia. Selain diperlukan penguatan dasar hukum Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) melalui undang-undang, diperlukan juga aturan yang ikut memperkuat dan membantu kinerja dalam upaya pencegahan perceraian dari Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) itu sendiri. Hal ini dapat melalui:

- a. Setiap perkara perkawinan yang masuk di Pengadilan Agama wajib sebelum memulai sidang perkara menunjukkan surat rekomendasi dari Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Hal ini dimaksudkan agar setiap pasangan suami istri yang sedang bersengketa apabila salah satunya melakukan gugatan atas pasangannya, maka wajib membawa surat rekomendasi dari Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4), dalam artian bahwa pasangan tersebut telah melakukan upaya

³²Fachrina, Sri Meyenti, Maihasni, "Upaya Pemerintah dalam Pencegahan Perceraian Melalui Lembaga BP4 dan Mediasi Pengadilan Agama", *Prosiding Seminar Nasional Penelitian dan PKM Sosial, Ekonomi dan Humaniora*, Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, Vol 7, No.2, 2017.

damai dengan bimbingan dari Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Dengan kewajiban ini fungsi dan wewenang Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) menjadi lebih besar dan lebih konkrit.

- b. Hakim dalam hal memulai sidang, wajib menanyakan hasil dari upaya damai yang diberikan oleh Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). Hal ini dimaksudkan bahwa hakim harus mengetahui terlebih dahulu bagaimana hasil dari upaya damai yang di berikan oleh Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) apakah berhasil atau tidak. Dengan ini Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) akan diketahui upaya dan kinerjanya dalam melakukan perdamaian.
- c. Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam hal memberikan nasihat perdamaian boleh meminta bantuan Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, Psikolog dan atau seseorang yang memahami tentang cara mendamaikan dan hukum perkawinan.

3. Legal Culture (Budaya Hukum)

Merupakan sikap orang terhadap hukum dan sistem hukum, yaitu menyangkut kepercayaan akan nilai, pikiran atau ide harapan mereka. Pentingnya budaya hukum yang selaras dengan masyarakat Indonesia adalah tujuan sebenarnya dari hukum itu sendiri. Sebab hukum tidak akan berdaya apabila itu menyalahi dan atau tidak berjalan lurus dengan budaya masyarakat, maka dari itu perlunya masuk budaya hukum pada satu kelembagaan.

Dalam rangka terciptanya kelembagaan yang sesuai dengan

budaya masyarakat Indonesia maka, perlunya kontribusi orang-orang yang memang kompeten dalam hal melakukan proses penasihat dengan memang mengutamakan prinsip perdamaian. Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam hal memberikan nasihat perdamaian boleh meminta bantuan Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, Psikolog dan atau seseorang yang memahami tentang cara mendamaikan dan hukum perkawinan. Hal ini dimaksudkan karena karakteristik budaya ketimuran dan atau sifat kultur Indonesia yang cenderung lebih mendengarkan dan atau mengikuti nasihat-nasihat para tokoh khususnya tokoh agama/ Kyai, maka pentingnya keikutsertaan tokoh dalam hal pemberian penasehatan. Selain itu keterlibatan Psikolog juga dapat berperan besar tidak hanya dalam upaya mendamaikan, tetapi juga dalam pemerhatian mental dari pasangan yang bermasalah mengingat ilmu yang dikuasai oleh Psikolog sendiri. Kontribusi dan kerjasama ini dapat menjadikan Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) menjadi kelembagaan yang hidup, berintegrasi dan dapat membuka jalan dalam upaya pencegahan perceraian, penasihat dan pembinaan perkawinan.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Politik hukum Negara terkait pencegahan di Indonesia terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang memiliki asas untuk mempersulit perceraian dan melalui BP4. Setelah proses revitalisasi BP4, angka perceraian tetap meningkat dan perubahan ini tidak berdampingan dengan penguatan payung hukum

lembaga yang memadai dan cenderung mengalami penurunan kewenangan hukum. Sebelumnya BP4 memiliki dasar hukum melalui Surat Keputusan Menteri Agama No.85 Tahun 1961 berubah menjadi Keputusan Musyawarah Nasional BP4 ke-14 No. 26/2- P/BP4/VI/2009 tentang Anggaran Dasar Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).

2. Sejak berdirinya BP4 pada tahun 1960 hingga saat ini, kasus perceraian terus mengalami peningkatan sehingga diperlukan penguatan kelembagaan BP4. Penguatan *legal structure* (struktur hukum), penguatan dasar hukum kelembagaan BP4 melalui undang-undang. Penguatan *legal substance* (substansi hukum), berupa materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan yang mengatur BP4 terkait upaya pencegahan perceraian. Terakhir *legal culture* (budaya hukum), yaitu pentingnya budaya hukum yang selaras dengan masyarakat Indonesia sehingga terciptanya kelembagaan yang sesuai dengan budaya masyarakat Indonesia dalam upaya pencegahan perceraian itu sendiri.

B. Saran

1. Diperlukan dasar hukum kelembagaan Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang lebih kuat, dari yang sebelumnya SK Menteri Agama No.85 Tahun 1961 dan Keputusan Munas BP4 ke-14 No.26/2-P/BP4/VI/2009 tentang AD ART Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) kemudian diperkuat melalui undang-undang. Sehingga Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) memiliki kewenangan yang lebih besar dalam hal melaksanakan tugas dan fungsinya terkait upaya pencegahan terhadap perceraian.

2. Penguatan BP4 secara *legal structure* (struktur hukum), diperlukan penguatan struktur hukum melalui payung hukum dalam bentuk undang-undang. Secara *legal substance* (substansi hukum), diperlukan juga aturan yang ikut memperkuat dan membantu kinerja dalam upaya pencegahan perceraian dari BP4 itu sendiri. Melalui :

- 1) Setiap perkara perkawinan yang masuk di Pengadilan Agama wajib sebelum memulai sidang perkara menunjukkan surat rekomendasi dari BP4.
- 2) Hakim dalam hal memulai sidang, wajib menanyakan hasil dari upaya damai yang diberikan oleh BP4.
- 3) BP4 dalam hal memberikan nasihat perdamaian dengan meminta bantuan Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, Psikolog dan atau seseorang yang memahami tentang cara mendamaikan dan hukum perkawinan.

Terakhir *legal culture* (budaya hukum) dalam rangka terciptanya kelembagaan yang sesuai dengan budaya masyarakat Indonesia maka, perlunya kontribusi orang-orang yang memang kompeten dalam hal melakukan proses penasihat dengan memang mengutamakan prinsip perdamaian.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.
- Karim, Erna, *Pendekatan Perceraian dari Perspektif Sosiologi dalam Ihromi*, Bunga Rampai Sosiologi Keluarga, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999.
- Latif dan Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006.

Nasution, Harun, et al (ed), *Badan Penasehatan Perkawinan Perselisihan dan Perceraian cet. ke-1*, jilid 1, Ensiklopedia Islam, Depag RI, Jakarta, 1993.

Prasetyo, Teguh, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012. Lihat Lawrence M. Friedman, *American law*, W.W. Norton and Company, New York, 1984.

Simanjuntak, P.N.H., *Pokok-pokok Hukum Perdata Indonesia*, Pustaka Djambatan, Jakarta, 2007.

Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 1985.

Utsman, Sabian, *Restorative Justice Hukum Masyarakat Nelayan Saka dalam Hukum Nasional (Hukum Penguasaan, Pemilikan dan Konflik Saka)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013. Lihat Lawrence M. Friedman, *The Legal System (A Social Science Perspective)*, Russel Sage Foundation, New York, 1975.

B. Jurnal

Fachrina, Sri Meyenti, Maihasni, “Upaya Pemerintah dalam Pencegahan Perceraian Melalui Lembaga BP4 dan Mediasi Pengadilan Agama”, Prosiding Seminar Nasional Penelitian dan PKM Sosial, Ekonomi dan Humaniora, Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, Vol 7, No.2, 2017.

Inspirasi Haniah, “*Revitalization Of Badan Penasihatatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (Bp4) In Performing Court-Annexed Mediation For Marital Disputes In Religious Court In D.I.Yogyakarta*”, Mimbar Hukum, Department of Islamic

Law, Faculty of Law, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta Vol 29, No 1, Februari 2017.

Ridwan Jamal, “Resolusi Konflik Perkawinan Melalui Mediasi dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Manado”, *Jurnal Ilmiah Al-Syar’ah*, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri Manado, Vol. 15, No. 2 Tahun 2017, hlm. 140.

C. Perundang-undangan

Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Pasal 38 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Keputusan MUNAS XVI BP4 Tahun 2019 Nomor: 01/2-P/BP4/XI/2019 Tanggal 3 Nopember 2019 Tentang Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BP4

D. Website

<https://www.bps.go.id/indicator/27/176/1/jumlah-nikah-talak-dan-cerai-serta-rujuk.html> diakses. tanggal 29 November 2021.

<https://nasional.kompas.com/read/2020/09/13/10294341/tekan-angka-perceraian-kemenag-jalin-sinergitas-penguatan-ketahanan-keluarga?page=all> diakses, tanggal 29 November 2021.

<https://kemenag.go.id/read/hut-bp4-dan-ikhtiar-negara-menjaga-ketahanan-keluarga-m8xgp> diakses, tanggal 16 Januari 2023.

http://perkaranet.pta.surabaya.go.id/v1/action/fwJenisPerkara.php?c_pta=ms.pta.all diakses, tanggal 14 Januari 2023.