

MEDIASI DI BP4 DALAM MENCEGAH PERCERAIAN

Paryadi

Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau
semangatmas@gmail.com

Abstrak

Tujuan penulisan ini mengurai faktor-faktor kurang efektifnya BP4 dan solusi urgensitasnya. Salah satu misi dari BP4 adalah mediasi untuk mencegah perceraian, tapi pelaksanaanya kurang efektif dalam mencegah perceraian. Penulisan ini menggunakan pendekatan normative. Hasil penelitian, peran BP4 saat ini belum efektif dalam menjalankan fungsinya, hal ini juga disebabkan oleh beberapa faktor (1) Posisi BP4 yang berdiri sendiri dan terpisah dengan Pengadilan Agama terkait dalam penyelesaian kasus perceraian (2) Kurangnya keberpihakan pemerintah kepada BP4 terutama dalam anggaran finansial (3) Kurangnya sosialisasi tentang fungsi BP4 kepada Masyarakat. Solusinya regulasi UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 39 Tentang Perceraian harus di hadapan hakim Pengadilan Agama perlu diperlukan pembaharuan dengan taqshisul qadha, re-interpretasian dan syiasah syariyah. Sosialisasi ke masyarakat lebih intens tentang urgensitas BP4.

Keyword : *Mediasi, BP4 dan Perceraian*

A. Pendahuluan

Sebagaimana dijelaskan dalam pembahasan studi al-Qur'an, bahwa konflik suami istri dalam rumah tangga ada dua macam yaitu *nusyuz* dan *syiqaq*. Dalam mengatasi kedua konflik yang biasa terjadi di rumah tangga, al-Qur'an menjelaskan solusi alternatif secara filosofis dan teknis penyelesaiannya yaitu cara *islāh* (damai). Untuk konflik dengan kasus *nusyuz* maka penyelesaian sengketa antara suami istri dalam rumah tangga harus diselesaikan dengan bertahap dan *edukatif*.¹ Selanjutnya dalam kasus rumah tangga bentuk konflik *syiqaq* maka harus solusinya dengan cara mengutus *hakam* (juru damai) antara pihak keluarga suami dan keluarga istri.²

Sebenarnya solusi untuk menyelesaikan permasalahan rumah tangga berupa sengketa atau konflik melalui juru damai dengan cara mediasi atau *tahkim* sudah sejak dulu dikenal dalam praktik hukum Islam.³ Kemudian untuk memudahkan dan mengoptimalkan mediasi yaitu dengan pelembagaan melalui Badan Pembinaan,

¹ Ini adalah solusi dari permasalahan rumah tangga yang bersifat *nusyuz*, diatur oleh Allah dalam al Qur'an al-Nisā' [4] ayat 34.

² Solusi yang Allah berikan dalam surat al-Nisā' [4] ayat 34. Adalah. Pertama adanya *Hākam* atau yang disebut sebagai juru damai. *Hakam* ini adalah orang yang dipercaya yang berasal dari pihak suami dan istri. Menurut Wahbah al-Zuhaily mengatakan bahwa *hakam* atau utusan ini dapat dari kalangan anggota keluarga atau kalangan advokat atau mediator yang profesional (*al-khabir*). Karena memang seorang *Hākam* harus memiliki ilmu dan keahlian dalam bidang mediasi dan harus bisa menjaga kerahasiaan masalah kliennya atau orang yang konflik (*khifāzān 'ala asrār al-zaujiyyah*). Oleh karena itu menurut Wahbah al-Zuhaily mengatakan bahwa lebih aman dan utama jika *Hakam* berasal dari pihak anggota keluarga pihak yang bersengketa. Wahbah al-Zuhaily, *a-Tafsir al-Munir fi al-'Aqidah wa 'l-Syari'ah wa 'l-Manhaj* (Beirut: Dar al-Fikr, 1991), h. 58-59.

³ Siti Musawwamah, "Mediasi Integratif Di Pengadilan Agama Pamekasan", *Jurnal Nuansa STAIN Pamekasan*, Vol. 11 No. 2 Juli -Desember 2014, hlm 346

Penasehatan dan Pelestarian Pernikahan (BP4) yang ada di setiap Kantor Urusan Agama (KUA) hingga tingkat nasional di Jakarta. Tapi realita yang terjadi BP4 hanya menjadi lembaga formalitas yang tidak berjalan fungsi dan perannya di masyarakat.

Selanjutnya dalam mengatasi konflik atau sengketa perbedaan pendapat (perkara), maka biasanya para pihak selalu melakukan kesepakatan untuk berupaya menemukan cara-cara penyelesaian yang tepat.⁴ Prosedur Mediasi di Pengadilan yaitu: bahwa proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator atau advokat untuk menyelesaikan sengketa.⁵ Mediator adalah profesi yang profesional dan netral dengan kode etik untuk membantu para pihak dalam menyelesaikan proses sengketa dengan tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian dengan hukum tertentu.⁶ Ada banyak penelitian tentang mediasi tapi tidak melibatkan BP4, demikian juga ada penelitian BP4 tidak memberikan solusi atau rekomendasi yang konkret untuk menguatkan mediasi di BP4 sebelum perceraian di Pengadilan Agama (PA).

Tujuan dibentuknya BP4 salah satunya sebagai lembaga mediasi tingkat paling bawah yang langsung bersentuhan dengan masyarakat. Posisinya sangat strategis dan mulia yang menekan angka perceraian dengan mediasi menjadi salah satu misinya. Tapi dalam kenyataan pelaksanaannya hanya sebuah nama formalitas, tidak berfungsi efektif dan tidak memiliki kekuatan struktural yang kuat atau hukum yang mengikat bagi orang yang bermasalah dalam pernikahan untuk bermediasi di BP4.

Ada banyak tulisan yang membahas tentang peran BP4, diantaranya dalam Jurnal Fikrah yang ditulis oleh Fitrotin Jamilah menyebutkan ada 4 kasus dari 5 kasus yang ditangani oleh BP4 berhasil rujuk kembali dan 4 pasang suami istri tersebut menerima bersatunya kembali keluarga yang dibina dan tidak terjadi perceraian. Selanjutnya 1 kasus tidak berhasil didamaikan atau berlanjut pada proses perceraian.⁷

Fitrotin Jamilah memaparkan tiga kendala. Pertama, saat ini masyarakat kebanyakan memiliki gaya hidup yang bergaya cepat dalam memenuhi kebutuhan hidup dan mengatasi permasalahan kehidupan, termasuk dalam mengatasi konflik

⁴ Jumadiah, "Proses Penyelesaian Perkara Perceraian Melalui Mediasi di Mahkamah Syar'iyah Lhokseumawe". dalam *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* pada edisi Volume 6 No. 2 Mei-Agustus 2012, ISSN 1978-5186

⁵ Pasal 1 ayat (7) PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

⁶ *Ibid.*

⁷ Fitrotin Jamilah , "Peranan (BP4) Dalam Membina Keluarga Sakinah dan Penyelesaian Perselisihan Perkawinan Islam", *Al-Fikrah* Vol. 2 No. 1, Juni 2019: 45-59. Hlm 57-58.

<https://journal.ugm.ac.id/jmh/article/view/18827>, 09.53 AM. 27/11/2020

keluarga dengan solusi cepat yaitu perceraian. Yaitu dengan cara pintas membayar kuasa hukum untuk menyelesaikan masalahnya segera selesai tanpa harus rumit dan bertele-tele memikirnya putusan permasalahannya. Kedua, adanya UU Perkawinan yang mengatur tentang perkawinan yaitu pasal 25 yang intinya bahwa sebuah rumah tangga yang mengalami permasalahan suami istri dan perceraian di ujung tombak maka pihak suami istri yang bermasalah tidak harus ke KUA tapi dapat langsung ke Pengadilan Negeri. Ketiga, kebanyakan petugas BP4 kurang aktif atau jemput bola untuk membantu menyelesaikan permasalahan rumah tangga. Jiwa keterpanggilannya masih rendah untuk menyelesaikan masalah perkawinan. Para petugas hanya menunggu datangnya orang-orang yang bermasalah atau melaporkan masalah keluarganya, padahal berdasarkan pasal 25 UU tersebut di atas bahwa kecil kemungkinan suami istri yang akan datang ke kantor BP4. Jika perkawinan mengalami masalah pembatalan perkawinan maka mereka mendatangi Pengadilan Negeri.⁸

Ada tulisan Wildana Setia Warga Dinata di jurnal De jure menyatakan bahwa (BP4) seharusnya melakukan usaha pencegahan (preventif) dan usaha penanganan (kuratif). Usaha preventif dilakukan saat pasangan tersebut belum menikah dengan memberikan pembekalan optimal tentang problem solving rumah tangga. Sedangkan usaha kuratif dilakukan ketika pasangan suami istri tersebut telah melangsungkan pernikahan dengan terus melakukan pembinaan atau parenting. ⁹ Meski tidak disebutkan tingkat keberhasilan dari upaya BP4 di Jember, tapi ini ada kebijakan lokal atau kreatifitas pejabat setempat untuk mengoptimalkan peran BP4. Usaha ini adalah bentuk pengembangan dari yang tertulis dalam Surat Keputusan (SK) Menteri Agama RI Nomor 18 Tahun 1975. Selanjutnya diperbaharui dengan Surat Keputusan (SK) Menteri Agama RI Nomor 43 Tahun 1981.

Ada penelitian Haniah Ilhami yang mengkaji revitalisasi fungsi Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan dalam usahanya melakukan mediasi pada sengketa perkawinan yang terjadi di Pengadilan Agama (PA) D.I.Yogyakarta. Penelitian ini mendapatkan perubahan pada kelembagaan BP4. Yaitu pada dasar hukum, bentuk kelembagaan, hubungan structural dan fungsional kelembagaan dengan Kementerian Agama. Terkait dengan ketentuan sistem kepegawaian/kepengurusan dan anggaran pendanaan¹⁰

⁸ *Ibid.*, hlm. 57

⁹ Wildana Setia Warga Dinata, "Optimalisasi Peran Badan Penasehatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam Rangka Pembentukan Keluarga Sakinah di Kabupaten Jember", *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 Nomor 1, Juni 2015, hlm. 78-88, hlm.87, <https://www.researchgate.net/publication/304357975>, 10.13 AM, 27/11/2020

¹⁰ Haniah Ilhami, " Revitalisasi of Badan Penasehatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan

BP4 D.I. Yogyakarta dalam upaya melaksanakan mediasi di Pengadilan Agama yaitu melakukan kerjasama yang baik dengan Pengadilan Agama (PA) Yogyakarta dan Wonosari dengan menempatkan beberapa mediator bersertifikat dari BP4 dan mengalokasikan anggaran pendanaan untuk kegiatan mereka.

Meita Djohan Oe menyebutkan bahwa salah satu kelemahan mendasar dari sengketa yang berujung pada banyaknya perceraian adalah kurangnya kerjasama dan komunikasi yang baik antara BP4 dan (PA) Pengadilan Agama dalam melakukan mediasi terhadap pasangan suami istri yang bermasalah dalam perkawinannya¹¹ Sebenarnya sudah ada langkah yang strategis dengan bekerja sama antara BP4 dengan Pengadilan Agama tapi tidak terikat sehingga ada beberapa pasangan langsung ke Pengadilan Agama.

Ardya Englando Baker mengkaji pelaksanaan mediasi di Pekan baru terdapat hambatan-hambatan yang mengganggu jalannya proses pelaksanaan mediasi, yang terdiri dari faktor internal adalah kurangnya tenaga dan mediator yang bersertifikat, faktor eksternal adalah salah satunya belum ada regulasi dari pemerintah berupa peraturan perundang-undangan atau peraturan pemerintah yang khusus mengatur tata cara pelaksanaan mediasi di BP4.¹² Ini adalah masalah yang umum terjadi di BP4 di banyak wilayah di Indonesia.

Fajar Romadhon dan kawan-kawannya meneliti BP4 di Kecamatan Ciampea Bogor Jawa Barat yang belum bisa maksimal dalam menjalankan tugasnya sebagai mediator dikarenakan beberapa hal yang mempengaruhi. Pertama tidak adanya kejelasan sumber dana khusus untuk BP4, kedua terbatasnya program sosialisasi program BP4, ketiga keterbatasan sarana prasarana yang menunjang kinerja BP4, kurangnya tenaga yang ahli dan profesional BP4 dalam mediasi, sistem yang tidak mengikat masyarakat hanya sebatas anjuran untuk konsultasi dan banyak tokoh masyarakat atau tokoh agama yang belum bias diajak kerjasama dan diberdayakan secara maksimal dalam mediasi.¹³ Hasil penelitian juga termasuk yang terjadi di

(BP4) In Performing Court-Annexed Mediation For Marital Disputes in Religious Court in DI Yogyakarta" dalam jurnal *MIMBAR HUKUM* pada edisi Volume 29, Nomor 1 Februari 2017, h. 96-107. h. 96, , 10.37 AM, 28/11/2020

¹¹ Meita Djohan Oe, "Tugas Pokok dan fungsi Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan dalam Mediasi Permasalahan Perkawinan", dalam *Jurnal Keadilan Progresif*, Edisi Volume 5 Nomor 1 Maret 2014 , h. 48., 13.09, 28/11/2020

¹² Ardyo Englando Baker, " Pelaksanaan Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Perceraian oleh Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Pakanbaru", dalam *Jurnal JOM Fakultas Hukum* pada edisi Volume V Edisi 2 Juli-Desember 2018, h 13., 13.18 WIB, 28/11/2020

¹³Fajar Romadhon, Eka Sakti Habibullah, Fachri Fahrurroddin, " Peranan Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan dalam Memediasi Perceraian Studi Kasus Kecamatan Ciampea Bogor" *Al Maslahah dalam Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam*, Vol: 5 /No: 10 2017 ,h. 738, <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/469-1095-2-PB.pdf>, 13.48 wib, 28/11/2020

banyak BP4 di daerah-daerah.

Noval Besse meneliti praktik Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) di Kabupaten Minahasa Utara. Dalam penelitiannya menemukan bahwa seluruh permasalahan keluarga yang akan bercerai dapat diselesaikan dan terhindar dari perceraian.¹⁴ Ini yang menarik untuk dikaji karena sangat berbeda dengan BP4 di daerah lain. Petugas BP4 Kabupaten Minahasa Utara dalam mengatasi permasalahan perkawinan menggunakan beberapa metode yang diterapkan. Pertama metode informative yaitu memberikan penerangan, pencerahan atau sekedar informasi kepada masyarakat; Kedua metode sugesti dan persuasif, yaitu petugas BP4 berusaha mempengaruhi klien atau pasangan suami istri yang bermasalah agar mau mengikuti nasehat-nasehat yang diberikan. Ketiga metode edukatif, yaitu BP4 memberikan nasehat yang bersifat mendidik dan memberikan pelatihan seperti parenting kepada suami istri. Keempat metode diskusi, yaitu BP4 melakukan pemecahan masalah suami istri dengan menjelaskan masalah yang dihadapi klien dan akibatnya. Kelima metode ceramah atau tausyiah untuk menenangkan hati mereka agar tidak galau. Walhasil dengan menerapkan metode-metode tersebut, seluruh mediasi dapat berjalan dengan efektif dan sukses.¹⁵

Aulia Natasha Rastie dan Sri Pursetyowati meneliti tentang banyaknya para pihak yang berperkara di Pengadilan Agama melakukan mediasi dalam proses perceraian tanpa mengetahui adanya keberadaan BP4. Penelitian yang dilakukan di kota Bandung ini, menyimpulkan BP4 kurang efektif terutama pada upaya mediasi dalam proses perceraian. Dikarenakan kurangnya sosialisasi atau penyuluhan kepada masyarakat mengenai bimbingan khususnya tentang perkawinan, faktor biaya karena tidak adanya anggaran. Kekuatan hukum dalam menggunakan mediasi di BP4 ini hanya sebatas perjanjian antara suami dan istri yang harus bertanda tangan di atas materai yang diketahui oleh KUA.¹⁶

Tujuan penulisan ini adalah untuk membuktikan bahwa mediasi adalah cara yang efektif untuk mencegah perceraian dan urgensi BP4 sebagai lembaga mediasi yang efektif dalam mencegah perceraian. Sistematika pembahasan dalam tulisan ini diawali dengan latar belakang, mengkaji telaah beberapa artikel di jurnal tentang mediasi di BP4 dan mendukukkan originalitas tulisan ini. Selanjutnya tulisan ini

¹⁴ Noval Besse, " Praktik Mediasi Pada Badan Penasehat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan di Kabupaten Minahasa Utara, *JURNAL AQLAM -- Journal of Islam and Plurality --* Volume 3, Nomor 2, Desember 2018, hlm. 1, <https://www.researchgate.net/publication/329518465>, 13.57, 28/11/2020

¹⁵ *Ibid.*, hlm 1

¹⁶ Aulia Natasha Rastie dan Sri Pursetyowati, " Efektifitas Fungsi Mediasi Dalam Proses Perceraian," dalam jurnal Wacana Paramarta : Jurnal Ilmu Hukum Vol.15 No.2 2016, hlm. 14, <http://garuda.ristekbrin.go.id/documents/detail/1015456>

membahas makna dan dalil hukum mediasi dalam Islam. Kemudian historitas BP4 dan dinamika perkembangan hingga sekarang secara normative. Bahasan berikutnya ada mencari solusi agar BP4 bisa lebih fungsional dalam perannya di bidang mediasi mencegah perceraian.

B. Pembahasan

1. Makna Dan Landasan Hukum Mediasi

Kata mediasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KKBI), memiliki arti sebagai proses untuk pengikutsertaan pihak ketiga atau orang lain dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat atau penengah.¹⁷ Pengertian mediasi yang diberikan KKBI di atas memiliki 3 unsur penting. *Pertama*, bahwa mediasi merupakan proses penyelesaian sengketa, perselisihan atau konflik antar dua pihak atau lebih. *Kedua*, bahwa para pihak yang terlibat dalam mediasi penyelesaian sengketa merupakan pihak-pihak eksternal atau berasal dari luar pihak yang konflik. *Ketiga*, pihak yang terlibat dalam penyelesaian konflik bertindak sebagai penasihat dan tidak memiliki kewenangan atau interes dalam pengambilan keputusan.

Kemudian dalam surah al-Ḥujurāt pada ayat 10, Allah menjelaskan bahwa akan dinilai ibadah bagi muslim yang mengupayakan perdamaian bagi muslim lainnya yang sedang mengalami perselisihan dan pertengkar. Namun proses perdamaian tidak dilakukan dengan paksaan tapi perdamaian harus dilakukan dengan kesepakatan para pihak yang bersengketa. Ketentuan mediasi yang khusus terkait perselisihan suami-istri Allah mengatur dalam QS. An-Nisa ayat 35 yang artinya,

“Dan jika kamu khawatir ada persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang hakam (juru damai) dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan, jika kedua orang hakam itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui Lagi Maha Mengenal.”

Solusi alternatif penyelesaian perselisihan suami istri bertujuan agar perkawinan tidak putus, kecuali apabila upaya-upaya tersebut mengalami kegagalan, maka penyelesaiannya adalah perceraian. Upaya dan solusi yang ditawarkan Al-Qur'an di atas, sesuai dengan peraturan atau perundang-undangan yang berlaku di Negara ini. Dalam hal ini adalah UUP Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang KHI atau Kompilasi Hukum Islam yang diberlakukan khusus bagi kaum muslimin di Indonesia.

¹⁷ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KKBI), (Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), hlm. 569

Kemudian dalam pasal 39 ayat (1) jo Pasal 115 KHI, menyebutkan bahwa: Perceraian suami istri hanya dapat dilakukan dan disahkan di depan sidang pengadilan, setelah pihak pengadilan yang bersangkutan telah berusaha mediasi dan ternyata tidak berhasil dalam mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa.

Inti dari pada Pasal 115 KHI dan Pasal 39 ayat (1) di atas menyatakan bahwa perceraian memiliki syarat-syarat yaitu baru diizinkan apabila usaha-usaha perdamaian untuk menyatukan suami-isteri atau mediasi telah dilakukan, namun tetap tidak berhasil didamaikan. Untuk mengklarifikasi telah dilaksanakannya upaya tersebut harus diproses dan dilakukan di depan sidang pengadilan, termasuk pemberian penilaian hukum atas tidak berhasilnya upaya mediasi tersebut.

2. Historitas Dan Dinamika BP4

BP4 merupakan satu-satunya badan atau lembaga yang berusaha pada bidang penasehatan dan pencegahan perceraian, hal itu tertuang dalam Surat Keputusan (SK) Menteri Agama Nomor 85 Tahun 1961.¹⁸ Ini adalah sejarah awal dari pembentukan BP4 sebagai lembaga yang sangat diharapkan menjadi ujung tombak dalam mengatasi perceraian saat itu

Oleh sebab itu BP4 memiliki peranan urgent dan diharapkan mampu meminimalisir angka perceraian sehingga BP4 dituntut untuk mampu mensosialisasikan keeksistensian dan kualitasnya di masyarakat.¹⁹

Secara sosiologi BP4 termasuk organisasi sosial karena lahir adanya desakan sosiologi masyarakat. BP4 sebagai organisasi sosial karena adanya desakan permasalahan dan kepentingan individu-individu dalam masyarakat. Kepentingan-kepentingan itu seharusnya disalurkan dalam lembaga formal dan tidak disalurkan melalui lembaga-lembaga sosial.²⁰

Secara historis saat ada kerjasama antara Pengadilan Agama (PA) dan BP4 yaitu agar suami istri yang akan bercerai sebelum ke Pengadilan Agama hendaknya ke BP4 terlebih dahulu untuk didamaikan. Selanjutnya jika tidak berhasil yang bersangkutan dikirim ke Pengadilan Agama dengan rekomendasi BP4. Sehingga saat itu, angka perceraian bisa diminimalisir dan dikendalikan dengan adanya kerjasama PA dan BP4.

¹⁸ Zubaidah Muchtar, *Fungsi dan Tugas BP4*, dalam Majalah Nasehat Perkawinan dan Keluarga, No 221, edisi Maret (Jakarta: BP4 Pusat,), hlm. 36.

¹⁹ Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan, *Hasil Munas Ke XIV (BP4)* (Jakarta: BP4 Pusat, 2009), hlm. 5.

²⁰ Abdulsyani, *Sosiologi Sistematika, Teori, dan Terapan* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2002), hlm. 115.

Tetapi setelah ditetapkan UUP 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."

Konsekuensi dari UUP di atas sangat signifikan terhadap hubungan PA dan BP4 terutama dalam proses perceraian. Usaha untuk mendamaikan (mediasi) adalah menjadi kewajiban pihak Pengadilan Agama. Sebab masalah perceraian menjadi kewenangan Pengadilan Agama sehingga berdasarkan SK Menag No.30 tahun 1970 nama [BP4](#) diubah kepanjangannya menjadi: "Badan Penasihat Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian.

Perubahan atas UU No.14 tahun 1970 UU menjadi Peradilan Agama No.7 tahun 1989 dengan Asas Peradilan mudah, murah dan cepat. Konsekuensinya bahwa pasangan suami istri yang bersengketa dan akan melakukan perceraian dapat langsung mendaftar ke (PA) Pengadilan Agama tak harus koordinasi ataupun konsultasi atau mediasi terlebih dahulu ke [BP4](#).

Selanjutnya ditetapkannya UU No.20/1997 Tentang PNBP (Pendapatan Negara Bukan Pajak) tapi belum sempat dilaksanakan. Kemudian Orde Reformasi mengeluarkan Peraturan Pemerintah No.73/1999 Tentang Cara Penggunaan PNBP yang baru. Salah satu point penting Peraturan Pemerintah tersebut bahwa dana yang berasal dari PNBP hanya dapat digunakan oleh pihak yang memungutnya.

Sehingga dengan adanya Peraturan-Peraturan tersebut, BP4 terkena dampaknya secara nyata. Sejak orde reformasi, [BP4](#) tidak dapat mendapatkan dana operasional secara langsung dari Kemenag sebab BP4 tidak ada dana non budgeter dari NR (Nikah dan Rujuk). Sehingga sangat fatal karena seluruh jajaran BP4 dari pusat hingga daerah atau kecamatan. Akibatnya BP4 tidak dapat menjalankan program dan kegiatannya yang penting seperti kursus calon pengantin oleh KUA. Kondisi stagnasi [BP4](#) yang kondisinya seperti ibarat kerakap di atas batu, hidup segan dan mati tak mau. Kondisi itu sangat lama dari tahun 1998 – 2008, yaitu kurun waktu 10 tahun.

Kemudian dalam Munas ke XIV BP4 tahun 2009 di Jakarta, muncul paradigma baru sebagai solusi alternatif dari ketidakpastian kedudukan BP4. Selama ini dikatakan [semi resmi](#) kedudukannya di lingkungan Depag. BP4 bukan sebagai lembaga pemerintah dan bukan sebagai swadaya masyarakat sehingga mengalami kesulitan dalam melakukan program. Saat mencari sumber dana ke pemerintah terhalang UU No.20/1997 Tentang PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak). Kemudian tetapi mencari dana ke masyarakat juga kesulitan karena selama ini

dipahami BP4 itu bagian Departemen/Kementerian Agama. Berdasarkan permasalahan yang kompleks diatas maka Munas ke XIV mengambil keputusan penting yaitu perlunya BP4 mandiri dengan merubah AD dan ART.

Selanjutnya secara normatif dasar hukum mediasi di Indonesia terdapat pada aturan-aturan sebagai berikut: Pertama Kompilasi Hukum Islam (KHI) BAB XVI tentang Putusnya Perkawinan Bagian Pertama, Pasal 115 :

“Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Pengadilan Agama setelah Pengadilan Agama tersebut berusaha mendamaikan kedua belah pihak.”

Bagian Kedua, Pasal 131 ayat (2) :

“Setelah Pengadilan Agama tidak berhasil menasehati kedua belah pihak dan ternyata cukup alasan untuk menjatuhkan talak serta yang bersangkutan tidak mungkin lagi hidup rukun dalam rumah tangga, Pengadilan Agama menjatuhkan keputusannya tentang izin bagi suami untuk mengikrarkan talak.”

Kedua pasal 143:

“Dalam pemeriksaan gugatan perceraian hakim berusaha mendamaikan kedua belah pihak. Selama perkara belum diputuskan usaha mendamaikan dapat dilakukan pada setiap sidang pemeriksaan.”

Ketiga pasal 144:

“Apabila terjadi perdamaian, maka tidak dapat diajukan gugatan perceraian baru berdasarkan alasan atau alasan-alasan yang ada sebelum perdamaian dan telah diketahui oleh penggugat pada waktu dicapainya perdamaian”

Keempat PP No. 9 Tahun 1975, Pasal 32:

“Apabila tercapai perdamaian, maka tidak dapat diajukan gugatan perceraian baru berdasarkan alasan atau alasan-alasan yang ada sebelum perdamaian dan telah diketahui oleh penggugat pada waktu dicapainya perdamaian”

3. Problematika Mediasi Di BP4

Mediasi pasangan rumah tangga yang sedang konflik atau di ambang perceraian seharusnya di BP4 yaitu melekat pada KUA kecamatan. Yaitu tempat di mana mereka dulu melaksanakan akad nikah. Sebenarnya pernah berjalan sangat efektif keberadaan BP4 dalam mediasi untuk mencegah perceraian.

Namun beberapa tahun terakhir ini, keberadaan BP4 tidak lagi efektif dalam mediasi untuk mengatasi atau mencegah perceraian. Ada beberapa sebab :

- UUP Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 39 yang tidak memfungsikan kembali BP4 dalam proses mediasi dalam proses perceraian.

- Tidak terikat Undang-Undang, aturan dan sistem pada masyarakat hanya

sebatas anjuran untuk konsultasi.

- Terbatasnya sosialisasi keberadaan BP4 sebagai lembaga resmi untuk mediasi pasangan suami istri yang konflik
- Tenaga profesional BP4 juga terbatas dan kurang terlatih atau berpengalaman. Ini mungkin karena
 - Tidak adanya sumber dana khusus untuk BP4,
 - Tokoh-tokoh agama dan tokoh masyarakat yang belum bisa diberdayakan secara maksimal untuk peran mediasi
 - Terbatasnya sarana prasarana yang meliputi ruang kantor, peralatan dll.

Menurut Soerjono Soekanto, syarat efektif atau tidaknya suatu hukum sangat ditentukan oleh beberapa hal. Faktor ini memiliki arti netral, sehingga dampak baik buruk atau positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut diantaranya: ²¹

Yaitu konsekuensi hukumnya yang harus ada kepastian tentang mediasi melalui BP4, penegak hukum yang bekerja profesionalitas dan memiliki moral yang baik, sarana dan fasilitas hukum untuk efektifitas dalam penegakkan hukum dan masyarakat yang memiliki kesadaran hukum sehingga memiliki daya dukung terhadap penegakkan hukum.

4. Revitalisasi Fungsi Mediasi Di Bp4

Sebenarnya mediasi atau *taḥkīm* merupakan bentuk alternatif dari proses perundingan pemecahan masalah yang tepat. Yaitu mulia, sederhana, dengan biaya murah, cepat, efektif, efisien, dan menghasilkan kepuasan serta ketenangan bagi semua pihak yang bersengketa. Walau demikian masih banyak masyarakat yang tidak menggunakan *ḥakam* dalam menyelesaikan sengketanya.

Tantangan perkembangan zaman yang modern dan cenderung instan mengantar mental masyarakat juga mau cepat. Termasuk di dalamnya masalah pernikahan dan perceraian. Menikah cenderung mau cepat-cepat dengan menikah di bawah umur, atau lebih ekstrim dengan pergaulan bebas.

Perceraian yang dari tahun ke tahun terus meningkat prosentasinya. Bahkan ada fenomena antri di Pengadilan Agama untuk mendaftar perceraian. Ketika pendaftaran perceraian dan gugat cerai banyak, maka proses mediasi di Pengadilan Agama tidak optimal. Atau mungkin terburu-buru dalam memutuskan permasalahan perceraian.

Pembaruan hukum sangat identik dengan perubahan. Tentu perubahan ke arah yang lebih baik yaitu sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada pada masa kini.

²¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Penegakan Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2007), hlm. 8

Karenanya pembaruan dalam undang-undang atau Peraturan Pemerintah, lebih mengacu pada suatu konsep yang lebih baik tentang tata cara mediasi di masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, dalam perumusan pembaruan hukum Islam dalam UU No. 7 Tahun 1974 pasal 39 tentang Perkawinan BAB VIII yaitu putusnya perkawinan serta akibatnya. Diantaranya dengan berbagai method ijтиhad

Pertama *Taqshisul Qadha* yaitu pasal 39 yang menjelaskan tentang penyelesaian pemutusan perkawinan, "Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak." Proses mendamaikan ini perlu melibatkan BP4 sebagai untuk rekomendasi awal dalam proses mediasi.

Kedua, Menggunakan metode *re-interpretation* atau penerapan metode menafsirkan kembali dalil-dalil dari al-Qur'an, hadis dan ijma' yang menjadi sandaran hukum. Dalam UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 pasal 39, proses mendamaikan sengketa rumah tangga diatur dalam bagian tersendiri terpisah dengan melibatkan BP4

Ketiga, metode *siyāsah shar'iyyah*. Metode ini lebih menekankan kebijakan administratif terhadap hukum material yang ada dalam aturan perundang-undangan. Bahwa kebijakan penguasa atau pemerintah menjadi kekuatan hukum tentang mediasi di BP4 untuk mencegah perceraian. Kebijakan untuk menjadikan rekomendasi BP4 sebagai syarat untuk mengurus perceraian di PA

Sehingga keberadaan BP4 tetap penting, sebagai lembaga pertama untuk bisa menjadi mediasi bagi pasangan yang hendak cerai. Harus ada payung hukum yang menjadi pegangan bagi BP4 menjadi mediasi di tingkat kecamatan atau KUA dan ikatan keharusan bagi masyarakat untuk melakukan mediasi di BP4 sebelum ke Pengadilan Agama.

Konsekuensi dari payung hukum itu tentu ada beberapa hal yang harus diadakan dan dikuatkan pada BP4 yaitu :

- Pelatihan pembekalan mediator di tingkat BP4 kecamatan agar professional dan menguasai skill keilmuan mediasi
- Penganggaran bagi mediator dan operasional BP4 di tingkat kecamatan
- Pengadaan sarana prasarana yang memungkinkan BP4 bisa bekerja secara optimal
- Sosialisasi mediasi di BP4 kepada masyarakat juga bagian terpenting.

Diharapkan dengan optimalisasi BP4 bisa mengurangi angka perceraian dan tidak menumpuk di Pengadilan Agama.

C. Kesimpulan

Perceraian adalah solusi terakhir atau pintu darurat bagi sebuah pernikahan. Sebagai pintu darurat maka tidak boleh banyak yang melewati atau keluar melalui pintu darurat ini. Artinya harus ada usaha sedemikian rupa untuk mencegah agar tidak banyak orang yang melewati pintu perceraian.

Salah satu kebijakan pemerintah yang strategis adalah pembentukan BP4 di setiap kecamatan, kota/kabupaten, propinsi dan pusat. Namun keberadaannya masih bersifat formalitas, kurang fungsional, kurang tersosialisasikan kepada masyarakat.

Ada beberapa saran dari peneliti bahwa sangat penting untuk reformasi Undang-Undang Perkawinan yang memberikan payung hukum terhadap urgensi BP4 jika memang masih dipertahankan.

Kemudian terkait peran dan fungsi BP4 di masyarakat yang tidak pernah dirasakan atau keberadaannya di masyarakat tidak pernah dirasakan ada. Dengan realita seperti ini lebih baik dihilangkan. Apalagi pemerintah sedang banyak menghapus lembaga-lembaga negara yang tidak efektif dengan alasan mengurangi anggaran.

Kemudian solusi untuk mediasi Pengadilan Agama harus mengoptimalkan mediator setempat bisa menjadi alasan pengganti salah satu peran BP4. Sehingga meski secara kelembagaan BP4 dihapus tapi perannya tetap bisa berjalan secara optimal untuk mendamaikan permasalahan-permasalahan suami istri di masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Syani, *Sosiologi Sistematika, Teori, dan Terapan* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2002),”.

Badan Penasihat dan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan, *Hasil Munas Ke XIV* (BP4) (Jakarta: BP4 Pusat, 2009)

Besse, Noval, “ Praktik Mediasi Pada Badan Penasehat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan di Kabupaten Minahasa Utara, *JURNAL AQLAM – Journal of Islam and Plurality* -- Volume 3, Nomor 2 , Desember 2018, 13.57, 28/11/2020

Djohan, Meita Oe, “Tugas Pokok dan fungsi Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan dalam Mediasi Permasalahan Perkawinan”, *Jurnal Keadilan Progresif*, Volume 5 Nomor 1 Maret 2014

Englando, Ardya Baker, “ Pelaksanaan Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Perceraian oleh Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kota Pekanbaru”, *Jurnal JOM Fakultas Hukum* Volume V Edisi 2 Juli - Desember 2018.

Ilhami, Haniah, “Revitalisasi of Badan Penasehatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) In Performing Court-Annexed Mediation For Marital Disputes in Religious Court in DI Yogyakarta” *Mimbar Hukum*. Volume 29, Nomor 1, Februari 2017,, <https://journal.ugm.ac.id/jmh/article/view/18827, 10.37 AM, 28/11/2020>

Jamilah, Fitrotin, “Peranan (BP4) Dalam Membina Keluarga Sakinah dan Penyelesaian Perselisihan Perkawinan Islam”, *Al-Fikrah* Vol. 2 No. 1, Juni 2019: 45-59. <https://journal.ugm.ac.id/jmh/article/view/18827, 09.53 AM. 27/11/2020>

Jumadiah, *Proses Penyelesaian Perkara Perceraian Melalui Mediasi di Mahkamah Syar'iyah Lhokseumawe*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 2 Mei- Agustus 2012, ISSN 1978-5186

Muchtar, Kamal, *Asaz-Asaz Hukum Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.

Mucthar, Zubaidah, *Fungsi dan Tugas BP4*, dalam Majalah Nasehat Perkawinan dan

Keluarga, No 221, edisi Maret (Jakarta: BP4 Pusat,)

Musawwamah, Siti, Vol. 11 No. 2 Juli -Desember 2014, "Mediasi Integratif Di Pengadilan Agama Pamekasan", *Jurnal Nuansa STAIN Pamekasan*.

Jumadiah, "Proses Penyelesaian Perkara Perceraian Melalui Mediasi di Mahkamah Syar'iyah Lhokseumawe". *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 6 No. 2 Mei-Agustus 2012, ISSN 1978-5186.

Natasha, Aulia Rastie dan Sri Pursetyowati, " Efektifitas Fungsi Mediasi dalam Proses Perceraian, *jurnal Wacana Paramarta : Jurnal Ilmu Hukum* Vol.15 No.2 2016, <http://garuda.ristekbrin.go.id/documents/detail/1015456>.

Romadhon, Fajar, Eka Sakti Habibullah, Fachri Fahrurroddin, " Peranan Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan dalam Memediasi Perceraian Studi Kasus Kecamatan Ciampea Bogor" *Al Maslahah Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam*, Vol: 5 / No : 10 2017 , file:///C:/Users/ASUS/Downloads/469-1095-2-PB.pdf, 13.48 wib, 28/11/2020.

Setia, Wildana Warga Dinata, "Optimalisasi Peran Badan Penasehatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam Rangka Pembentukan Keluarga Sakinah di Kabupaten Jember", *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 Nomor 1, Juni 2015, <https://www.researchgate.net/publication/304357975>, 10.13 AM, 27/11/2020.

Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Penegakkan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2007.

al-Zuhaily, Wahbah. *a-Tafsir al-Munir fi al-'Aqidah wa'l-Syari'ah wa 'l-Manhaj*. Beirut: Dar al-Fikr, 1991.