

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pernikahan yaitu salah satu ajaran dalam berbagai agama. Berdasarkan keterangan yang penulis dapatkan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pernikahan merupakan suatu bentuk kegiatan yaitu melakukan nikah atau kawin. Nikah atau ziwaj memiliki arti yaitu “kawin” jika diartikan ke dalam bahasa Arab. Perkawinan yaitu suatu keadaan yang mana terdapat adanya ikatan atau komitmen emosional antara seorang laki-laki dan perempuan secara legal hukum dan agama yang terjalin dalam waktu yang berlangsung lama dan mencakup finansial, sosial, tanggungjawab pasangan, fisik, serta hubungan seksual.

Selain itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, dijelaskan bahwa “*perkawinan adalah 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*”. Maksud dalam ikatan lahir batin tersebut adalah bahwa perkawinan tidak hanya terbatas hanya mencapai yang lahir saja, tetapi juga yang dikehendaki yaitu kebahagiaan material, jiwa dan raga serta kebahagiaan dunia akhirat. Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pernikahan atau perkawinan merupakan suatu keadaan di mana terjalin hubungan ikatan batin

antara seorang laki-laki dan perempuan secara legal satau sah di dalam hukum maupun agama dan melibatkan aspek emosional, sosial, ekonomi, tanggungjawab, seksual, dan kedekatan fisik. Kata nikah atau ziwaj diartikan dengan perkawinan. Menurut Abdurrah`man Al-Jarizi yang mana dijelaskan dalam kitab AL-Fiqh ‘Ala Madzahibil Arba’ah menyebutkan ada tiga macam makna nikah¹. *Pertama*, yaitu “*Bersenggama atau campur*”. *Kedua*, yaitu bersenggama, akad, musyratak atau gabungan dari arti akad dan wanita. *Ketiga*, yaitu akad yaitu memiliki, sengaja untuk bersenang-senang.

Pernikahan merupakan hak bagi setiap masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28B yang menjelaskan bahwa masyarakat memiliki hak untuk membentuk keluarga dan mempunyai anak melalui pernikahan yang sah, dan bahwa Negara menjamin adanya hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Pernikahan akan berperan setelah masing-masing pasangannya sudah melakukan perannya masing-masing yang positif dalam mewujudkan pernikahan tersebut.²

¹ Nurhadi, Muammar Gadapi. 2020. *Hukum Pernikahan Islam (Kajian Fiqih)*. Guepedia. Hlm 17.

² *Ibid.*, hlm 7.

Pernikahan sekedar mempersatukan dua orang yaitu laki-laki dan perempuan, melainkan pernikahan harus dapat memenuhi syarat dan rukun pernikahan, agar dapat menciptakan hubungan yang langgeng dalam perkawinan sebagaimana merupakan salah satu tujuan utama dalam pernikahan. Untuk menciptakan keluarga yang harmonis, maka harus diperhatikan kesiapan bagi para calon pengantin. Terdapat beberapa aspek yang harus terpenuhi saat seseorang memutuskan untuk melakukan pernikahan, yaitu usia, mental atau psikis, restu, dan ekonomi. Faktor usia dan ekonomi merupakan beberapa aspek yang dinilai paling utama dalam menjalin hubungan pernikahan. Usia merupakan salah satu faktor utama dalam membina keluarga adalah dikarenakan usia akan menentukan tingkat kedewasaan dari pasangan suami dan isteri.

Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan mengatur mengenai batasan minimal usia pernikahan. Dijelaskan bahwa perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai usia 19 (sembilan belas) tahun. Batas usia ini merupakan suatu perubahan dari undang-undang terdahulu yaitu Nomor 16 Tahun 1974 yang menyebutkan untuk melaksanakan pernikahan yaitu memiliki usia minimal 19 (sembilan belas) tahun. Namun seiring berjalannya waktu, batas minimal usia pernikahan mengalami perubahan, yaitu pernikahan yang diizinkan adalah untuk laki-laki 19 (sembilan belas) tahun dan perempuan 16 (enam belas) tahun. Perubahan batas minimal usia pernikahan ini didasari oleh menurut Pasal 1 Ayat 1 Undang-

Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 mendefinisikan anak merupakan seorang yang belum berumur 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Berdasarkan regulasi tersebut, maka Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22 /PUU-XV/2017 yang salah satu keputusannya yaitu menyamaratakan usia minimal pernikahan dikarenakan perbedaan minimal usia pernikahan antara laki-laki dan perempuan dapat berdampak dan menghalangi terpenuhinya hak-hak dasar warga negara sehingga dinilai merupakan tindakan diskriminasi. Namun pada beberapa kasus, usia 19 tahun dinilai masih belum memenuhi standar kedewasaan secara mental maupun ekonomi. Sehingga apabila dilakukan pernikahan pada usia 19 tahun akan menimbulkan beberapa risiko seperti kesalahpahaman, keributan, atau bahkan perceraian.

Selain itu, faktor ekonomi juga sangat berpengaruh dalam keberlangsungan dan keharmonisan pernikahan. Hal ini dikarenakan dalam menikah, membutuhkan kecukupan ekonomi dalam kehidupan sehari-hari. Seperti keperluan untuk membeli bahan pokok makanan, pakaian, tempat tinggal, kendaraan, biaya kebutuhan anak, dan lain-lain. Keperluan tersebut tentunya membutuhkan biaya yang tergolong besar untuk memenuhinya. Sehingga apabila perekonomian seseorang tergolong belum stabil, dikhawatirkan akan menciptakan pertikaian dalam rumah tangga hingga menimbulkan perceraian. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka sangat dibutuhkan kesiapan dalam berbagai aspek yang menjadi dasar kebutuhan

pernikahan agar terciptanya pernikahan yang harmonis dan meminimalisir risiko perceraian.

Namun pada sekarang ini, data terus menunjukkan adanya pengajuan perceraian yang diterima lembaga pemerintah. Perceraian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki maksud yaitu perpisahan; perihal bercerai (antara suami istri); perpecahan. Sementara itu, cerai menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBB) merupakan putus hubungan sebagai suami istri; talak. Perceraian merupakan suatu keadaan putusnya perkawinan antara suami istri karena tidak ada kerukunan dalam rumah tangga atau sebab lain, seperti mandulnya istri atau suami dan setelah diupayakan perdamaian dengan melibatkan keluarga kedua belah pihak.³ Maka dari pengertian tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa perceraian merupakan suatu keadaan di mana terjadi pemutusan perkawinan antara suami dan istri yang diakibatkan oleh beberapa permasalahan rumah tangga setelah gagal dilakukan mediasi.

Berdasarkan laporan Statistik Indonesia yang kemudian dikutip oleh Databoks, kasus perceraian di Indonesia terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2020 tercatat kasus perceraian sebanyak 291.677 kasus, yang kemudian meningkat 53,50% menjadi sebanyak 447.743 kasus di tahun 2021. Sebesar 75,34% atau sebanyak 337.343 kasus gugatannya diajukan oleh pihak istri.

³ Abror, Khoirul.. *Hukum Perkawinan dan Perceraian*. Yogyakarta: LADANG KATA. 2019. Hlm 278

Tabel 1.1

Jumlah Pernikahan dan Perceraian Di Indonesia (2017-2021)

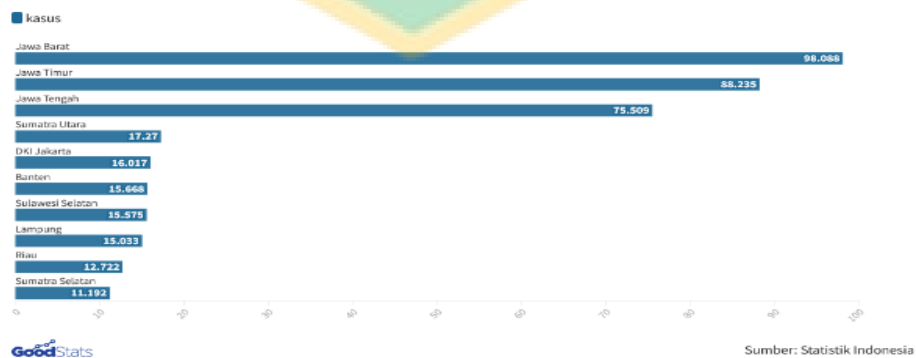
No	Tahun	Pernikahan	Perceraian
1	2017	1.936.934	374.516
2	2018	2.016.171	408.202
3	2019	1.968.978	439.002
4	2020	1.792.548	291.677
5	2021	1.742.049	447.743

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS) yang dikutip Website Databoks.

Lebih terperinci, berdasarkan data yang penulis dapatkan dari Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta, diketahui bahwa jumlah perceraian di DKI Jakarta juga ditemukan banyak kasus cerai di tahun 2021. Sebanyak 15.167 kasus perceraian terjadi di DKI Jakarta yang sudah ditangani oleh Pengadilan Agama. Jumlah tersebut termasuk ke dalam salah satu provinsi dengan tingkat perceraian tertinggi di Indonesia.

Gambar 1.1

10 Provinsi dengan Tingkat Perceraian Tertinggi Tahun 2021



Sumber : Statistik Indonesia dalam *website* Goodstats

Berdasarkan data tersebut, maka dapat dilihat bahwa DKI Jakarta termasuk ke dalam salah satu provinsi dengan jumlah perceraian tertinggi di Indonesia. Perceraian yang terjadi dapat disebabkan oleh beberapa faktor, seperti perselisihan yang terus-menerus, ekonomi, meninggalkan pasangan, dan lain-lain.



Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS) yang dikutip Website Databoks.

Berdasarkan data yang diperoleh melalui Badan Pusat Statistik yang merupakan data resmi dari Pengadilan Agama DKI Jakarta, maka diketahui bahwa terjadi sebanyak 15.167 kasus perceraian terjadi di DKI Jakarta dengan penyebab paling banyak yaitu karena perselisihan dan pertengkaran terus menerus sebanyak 10.340 kasus (68,17%), ekonomi sebanyak 2.383 kasus (15,71%), meninggalkan pasangan sebanyak 1.983 kasus (13,07%), kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) sebanyak 199 kasus (1,31%), dihukum penjara sebanyak 65 kasus (0,43%), murtad sebanyak 55 kasus (0,36%), judi sebanyak 34 kasus (0,22%), madat sebanyak 33 kasus (0,22%), mabuk sebanyak 26 kasus

(0,17%), poligami sebanyak 18 kasus (0,12%), zina sebanyak 17 kasus (0,11%), cacat badan 10 kasus (0,07%), dan kawin paksa sebanyak 4 kasus (0,03%). Total perceraian paling tinggi berada di Jakarta Timur dengan total sebanyak 4.765 kasus pada tahun 2021. Meskipun Kota Jakarta Pusat merupakan salah satu kota dengan jumlah paling sedikit perceraian di antara provinsi DKI Jakarta, hal tersebut tidak menutupi fakta bahwa jumlah perceraian di Kota Jakarta Pusat masih bisa dinyatakan banyak.

Sebagai pelayan masyarakat, pemerintah dianjurkan untuk sebisa mungkin meleraikan perceraian yang akan terjadi agar terciptanya keluarga yang harmonis di Indonesia. Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat harus memiliki ketahanan dan kemampuan yang tangguh, sehingga tidak mudah terpengaruh ampak negatif dari kehidupan modern. Pada saat ini banyak dijumpai sebuah keluarga secara material berkecukupan, namun secara spiritual tidak menemukan kebahagiaan hidup.⁴ Untuk itu, pemerintah mendirikan sebuah lembaga yang bertugas untuk meleraikan perselisihan antara suami istri dan sebisa mungkin meminimalisir perceraian di Indonesia, termasuk Kota Jakarta Pusat, DKI Jakarta. Untuk menjawab permasalahan tersebut dan memberikan pelayanan publik yang baik, melalui SK Menteri Agama No.85 Tahun 1961 membentuk Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4). BP4 merupakan sebuah organisasi publik semi resmi yang dibentuk oleh Kementerian Agama dengan tujuan untuk memberikan mediasi atau konsultasi

⁴ Jamilah, Fitrotin. "Peranan (BP4) Dalam Membina Keluarga Sakinah Dan Penyelesaian Penyelidikan Perkawinan Islam" *dalam jurnal Al-Fikrah Vol. 2 No. 1, Juni 2019: 45-59*. 2019. Hlm 47

rujuk dan perceraian bagi warga yang memiliki niatan untuk bercerai, terutama Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dengan diciptakannya BP4 ini diharap dapat memberi jawaban terbaik bagi pasangan pernikahan yang sedang mengalami permasalahan sehingga dapat ditemukan jalan terbaik yaitu pembatalan perceraian. Namun walaupun sudah didirikan organisasi yang bertugas untuk menyelesaikan permasalahan rumah tangga, nyatanya perceraian di DKI Jakarta masih menyentuh angka yang tinggi. Tingginya angka perceraian di DKI Jakarta sementara sudah didirikan organisasi publik yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah rumah tangga tentunya menimbulkan beberapa pertanyaan atau kejanggalan atas permasalahan yang terjadi.

Melalui penelitian ini, diharapkan akan ditemukannya jawaban terkait permasalahan yang terjadi. Maka, dibutuhkan penelitian secara terperinci dan penelitian langsung di lokasi tersebut sehingga dapat ditemukan data valid dan menghasilkan jawaban yang diinginkan, yaitu bagaimana peran BP4 Kementerian Agama dalam meminimalisir perceraian di Kota Jakarta Pusat.

Tabel 1.2

Jumlah Perceraian Menurut Faktor dan Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta, 2021

Kabupaten/Kota	Zina	Mabuk	Madat	Judi	Meninggalkan Salah Satu Pihak	Dihukum Penjara	Poligami	Kekerasan Dalam Rumah Tangga	Cacat Badan	Perselisihan dan Pertengkaran Terus Menerus	Kawin Paksa	Murtad	Ekonomi	Lain-Lain	Jumlah
Kepulauan Seribu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jakarta Selatan	7	10	3	5	134	4	4	41	5	1527	1	5	692	-	2 438
Jakarta Timur	-	3	1	11	598	19	4	21	-	3 723	-	22	363	-	4 765
Jakarta Pusat	2	4	4	11	234	29	1	26	-	867	-	2	351	-	1 531
Jakarta Barat	6	4	5	2	579	4	7	44	1	2 225	2	14	328	-	3 221
Jakarta Utara	2	5	20	5	438	9	2	67	4	1 998	4	12	649	-	3 212
DKI Jakarta	17	26	33	34	1 983	65	18	199	10	10 340	4	55	2 383	-	15 167

Sumber : Pengadilan Agama DKI Jakarta Dalam Badan Pusat Statistik

Gagalnya pernikahan akan menimbulkan beberapa efek negatif dalam kehidupan sehari-hari. Diantaranya yaitu adanya perilaku menyimpang, bunuh diri, dan penyalahgunaan narkoba. Dalam segi ekonomi, pernikahan yang gagal juga dapat mempertinggi data kemiskinan disebabkan oleh rencana perekonomian yang kurang tepat dalam rumah tangga. Pernikahan yang gagal juga dapat memberikan dampak panjang dalam kehidupan sehari-hari dan bernegara, yaitu salah satunya mengakibatkan melemahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), hal ini dikarenakan orang tua yang tidak mampu mendidik dan mengasuh anak dengan benar. Dapat ditarik kesimpulan bahwa pernikahan yang gagal akan menimbulkan banyak dampak negatif bagi kehidupan, sehingga pemerintah memiliki kewajiban untuk mengatasi permasalahan tersebut, mengingat tugas pemerintah adalah meningkatkan kesejahteraan dan keamanan masyarakat. Maka dari itu pemerintah membentuk suatu badan yang bertugas untuk memberikan pelayanan publik konsultasi pernikahan dan rujuk bagi pasangan suami istri yang sedang mengalami perselisihan rumah tangga. Badan Penasihat Pembinaan dan Pemeliharaan Perkawinan yang dibentuk oleh pemerintah ini dianggap sebagai jawaban dan usaha pemerintah untuk mengatasi permasalahan tingginya kasus perceraian di Indonesia.

Berdasarkan data dan penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa penyebab perceraian terbesar di DKI Jakarta disebabkan oleh adanya permasalahan ekonomi, terutama wilayah Jakarta Selatan. Sementara itu, pada wilayah Jakarta Pusat, penyebab perceraian terbesar pada tahun 2021 adalah perselisihan dan

pertengkaran yang terus menerus. Kedua wilayah tersebut memperlihatkan perbedaan yang cukup signifikan mengenai penyebab perceraian. Kota Jakarta Pusat merupakan wilayah dalam DKI Jakarta di dalamnya terdapat banyak lapangan pekerjaan. Sehingga berdasarkan data yang diperoleh oleh Badan Pusat Statistik dan dikutip oleh Databoks, didapati hasil bahwa besaran jumlah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yaitu Rp 701,98 triliun, dan PDRB perkapita yaitu Rp 753,71 juta. Angka tersebut menunjukkan bahwa Jakarta Pusat menjadi kota dengan perekonomian terbesar di DKI Jakarta.

Tabel 1.3
Jumlah Penyebab Perceraian Yang Terdaftar di BP4

No	Tahun	Penyebab								Jumlah
		Perengkaran	Ekonomi	KDRT	Mabuk	Murtad	Penjara	Poligami	Zina	
1	2019	244.452	121.373	6.098	2.313	1.420	1.253	1.255	820	378.984
2	2020	151.863	67.249	3.312	1.205	923	736	682	461	226.431

Sumber : Website BP4 Pusat

Berdasarkan data penyebab perceraian yang terjadi di BP4, maka dapat dilihat bahwa penyebab perceraian terbesar adalah pertengkaran yang terus menerus, sesuai dengan data yang diperoleh oleh Badan Pusat Statistik mengenai jumlah perceraian di DKI Jakarta. Disusul oleh penyebab kedua yaitu ekonomi, yang mana paling banyak kasus ditemui pada saat awal terjadi pandemi Covid-19 di Indonesia. Penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dan dituangkan ke dalam penelitian ini yang berjudul “Peran BP4 Kementerian Agama Kota Administrasi Jakarta Pusat Dalam Meminimalisir Perceraian Dan Menciptakan Ketahanan Keluarga”.

1.2 Rumusan Masalah

Untuk melakukan penelitian, tentunya dibutuhkan perumusan masalah untuk mengidentifikasi masalah yang diteliti. Setelah memperhatikan latar belakang di atas, maka perumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

Bagaimana peran BP4 Kantor Kementerian Agama dalam meminimalisir perceraian dan menciptakan ketahanan keluarga di Kota Administrasi Jakarta Pusat?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian tentunya memiliki tujuan tertentu yang diharapkan oleh penulis. Maka berdasarkan penjelasan pada latar belakang, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana peran BP4 Kantor Kementerian Agama dalam meminimalisir perceraian dan menciptakan ketahanan keluarga di Kota Administrasi Jakarta Pusat.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yaitu manfaat dalam penelitian yang berhubungan dengan adanya pengembangan pengetahuan tentang topik yang dibahas. Maka, manfaat teoritis dari penelitian yang penulis lakukan adalah untuk mengetahui peran BP4 dalam meminimalisir perceraian di Kota Jakarta Pusat. Selain itu, manfaat lain dari penelitian ini juga untuk mengetahui seberapa besar keberhasilan BP4 dalam melaksanakan tugasnya yaitu meminimalisir perceraian di Kota Jakarta Pusat.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis adalah manfaat penelitian yang memiliki hubungan terhadap pemecahan masalah dalam topik yang diangkat. Maka berdasarkan penjelasan tersebut, penelitian ini memiliki manfaat praktis yaitu diharapkan bisa memberikan informasi kepada pembaca untuk memahami lebih mendalam mengenai bagaimana peran BP4 Jakarta Pusat dalam meminimalisir perceraian dan menciptakan keluarga yang sakinah mawadah warrahmah. Selain itu, manfaat praktis lainnya yaitu agar dapat memberikan informasi kepada masyarakat maupun pegawai BP4 Kementerian Agama Jakarta Pusat mengenai seberapa besar tingkat keberhasilan peran BP4 dalam meminimalisir jumlah perceraian di Kota Jakarta Pusat.

1.4.3 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini akan disusun ke dalam 5 bab, yaitu sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini berisikan penjelasan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang kemudian dibagi menjadi dua jenis, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Selain itu, pada bab I juga berisikan mengenai sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini, berisikan tentang penelitian terdahulu yang dijadikan referensi oleh penulis sebagai acuan atau tolak ukur dalam menganalisis penelitian yang dilakukan.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab ini berisikan penjelasan tentang pendekatan penelitian yang penulis gunakan dalam meneliti permasalahan. Selain itu, pada bab ini dijelaskan juga mengenai penentuan informan, lokasi dan waktu penelitian, teknik dalam pengumpulan data, dan teknik pengolahan data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini, dijelaskan mengenai hasil dan pembahasan yang didapati dari penelitian ini dengan menggunakan metode penelitian yang digunakan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini menjelaskan mengenai kesimpulan dan saran dari penulis yang berdasarkan temuan-temuan atau hasil dari penelitian yang dilakukan, sehingga dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian dalam rumusan masalah. Pada bab ini juga berisikan saran dari penulis yang merupakan hasil dari penelitian yang dilakukan sehingga diharapkan saran tersebut dapat bermanfaat bagi pembaca maupun keberlangsungan kebijakan