

EFEKTIVITAS PENYULUH BP4 DALAM MENEKAN ANGKA PERCERAIAN DI KOTA MAKASSAR

THE EFFECTIVENESS OF BP4 COUNSELERS IN PRESSING DIVORCE NUMBERS IN MAKASSAR CITY

Darmawati H

Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar
darmawati.h@uin-alauddin.ac.id

Hasyim Haddade

Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar
hasyim.haddade@uin-alauddin.ac.id

Artikel diterima 13 April, diseleksi 17 April, dan disetujui 22 Oktober 2020

Abstract

This study is entitled "The Effectiveness of BP4 counselors in Suppressing Divorce Rates in Makassar City" The research questions comprise: 1) What are the factors instigating divorce in Makassar City? 2) What are the efforts performed by BP4 counselors to reduce divorce rate in Makassar city? The research was conducted at five KUA in Makassar city. It is a qualitative type of research aimed at presenting descriptive data through employment of descriptive-critical data analysis techniques. Key informants involve the heads of the five KUA and BP4 instructors. The results of the research indicate that the factors instigating divorce in Makassar city include lack of responsibility from the part of the husbands in supporting livelihood, domestic violence, and disloyalty (on account of new lifestyles adopted through the influence of the social media). BP4 counselors have actually carried out their duties and functions to the fullest, but sometimes they still face obstacles, especially the lack of time for the prospective marriage couples to attend Suscatin (pre marriage briefing) sessions as well as budgetary constraints in placing counseling. Additional obstacle experienced by the counselors in suppressing divorce rate is the negligence of married couples suing divorce in visiting the local KUA office to get counseling. Broadly put, the effectiveness of BP4 counselors in suppressing divorce rate in Makassar City is still not optimum.

Keywords: *counselor, BP4, KUA, marriage, divorce.*

Abstrak

Penelitian ini berjudul "Efektivitas Penyuluh BP4 dalam Menekan Angka Perceraian di Kota Makassar". Masalah penelitian adalah apa faktor penyebab terjadinya perceraian di Kota Makassar? Dan bagaimana bentuk upaya penyuluh BP4 dalam menekan angka perceraian di Kota Makassar? Penelitian dilakukan di lima KUA di Kota Makassar. Jenis penelitian adalah penelitian kualitatif dengan menghasilkan data deskriptif dengan teknik analisis data deskriptif-kritis. Informan kunci adalah kepala KUA dan para penyuluh BP4. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa sebab terjadinya perceraian di Kota Makassar adalah kurangnya tanggung jawab suami dalam hal nafkah, terjadinya kekerasan dalam rumah tangga, serta perselingkuhan yang disebabkan media sosial. Penyuluh BP4 telah melaksanakan tugas dan fungsinya secara maksimal, namun kadang masih mendapat kendala, terutama dari segi waktu, calon pengantin yang tidak sempat hadir dalam kegiatan Suscatin (kursus calon pengantin), juga dari segi anggaran pelaksanaan penyuluhan. Kendala lainnya yang dialami oleh penyuluh dalam menekan angka perceraian adalah tidak hadirnya para pasangan suami istri yang ingin bercerai, yang seharusnya mereka datang ke kantor KUA setempat untuk mendapatkan penasihat. Secara umum efektivitas penyuluh BP4 dalam menekan angka perceraian di Kota Makassar masih kurang maksimal.

Kata kunci: Penyuluh, BP4, KUA, Perkawinan, Perceraian.

PENDAHULUAN

Salah satu tugas Kementerian Agama adalah melaksanakan Undang-undang Nomor 22 tahun 1946 tentang pengawasan dan pencatatan nikah, talak, dan rujuk yang dilakukan menurut agama Islam. Namun, pada waktu itu, tugas Kementerian Agama sebagaimana tercantum dalam undang-undang tersebut, hanya mengawasi dan mencatat peristiwa pernikahan, talak, dan rujuk, belum termasuk upaya memelihara dan merawat dan menjaga kelestarian dan keharmonisan pernikahan yang telah dilaksanakan oleh masyarakat. Kurang efektifnya Pengadilan Agama dalam mempersulit perceraian, akhirnya melalui SK Menteri Agama No 85 tahun 1961 dibentuklah Badan Penasihat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (BP4), yang berada di bawah naungan Departemen Agama dengan tugas-tugas menyelesaikan berbagai masalah yang timbul dalam perkawinan (Dewi, Khaeruddin, dan Faried, 2019:159). Berdasarkan regulasi tersebut, efektivitas BP4 dalam menyelesaikan berbagai masalah perkawinan menjadi menarik untuk dievaluasi melalui sebuah riset evaluatif.

Penyuluh agama Islam (selanjutnya disebut penyuluh) merupakan ujung tombak pelaksanaan tugas BP4 dalam memelihara perkawinan. Penyuluh merupakan tokoh agama yang difigurkan oleh masyarakat karena dipandang memiliki wawasan mendalam seputar keagamaan. Penyuluh merupakan “ujung tombak” Kementerian Agama dalam hal pelaksanaan tugas dan fungsi pembinaan umat beragama demi peningkatan kualitas kehidupan keagamaan masyarakat (Sabara, 2016). Di antara tugas pembinaan tersebut adalah pembinaan keluarga sakinah. Tugas ini sinergis dengan tugas dan fungsi Kantor Urusan Agama (KUA) berdasarkan Keputusan Menteri Agama (KMA)

Nomor 517 tahun 2001 yang di antaranya pelaksanaan kursus calon pengantin (Suscatin), memfasilitasi kegiatan BP4 dan melaksanakan pembinaan keluarga sakinah. (Sabara, 2018). Penyuluh, BP4, dan KUA akhirnya memegang peran vital dalam pelaksanaan tugas membina dan memelihara perkawinan dan menekan angka perceraian.

Untuk mendukung fungsi BP4 dilakukanlah kursus pranikah, yang biasa disebut Suscatin. Bimbingan pranikah merupakan bimbingan yang diberikan oleh pihak KUA kepada calon pengantin (catin) yang akan melangsungkan pernikahan. Bimbingan ini bertujuan untuk memberikan arahan pengetahuan serta sebagai bekal untuk menjalin rumah tangga yang sakinah, *mawaddah, wa rahmah*, serta untuk mengurangi angka perselisihan, perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga (Yendra, 2013). Dalam pelaksanaan Suscatin tersebut, penyuluh BP4 terlibat langsung dalam pelaksanaan pembinaan.

Berdasarkan modul bimbingan perkawinan untuk calon pengantin yang diterbitkan secara resmi oleh Direktorat Bina KUA dan Pembinaan Keluarga Sakinah Ditjen Bimas Islam Kemenag RI, topik-topik utama dalam bimbingan pranikah terdiri dari 6 materi pokok: (1) merencanakan perkawinan menuju keluarga sakinah; (2) mengelola dinamika perkawinan dan keluarga; (3) memenuhi kebutuhan keluarga; (4) menjaga kesehatan reproduksi keluarga; (5) menyiapkan generasi yang berkualitas; dan (6) mengelola konflik dan membangun ketahanan keluarga (Munawaroh et al, 2016: xiii).

Pelaksanaan Suscatin pada kenyataannya masih belum bisa maksimal. Menurut temuan Tahir (2018), pelaksanaan Suscatin di lapangan menghadapi kendala teknis dan kendala pendanaan yang minim sehingga penyelenggaraannya kurang

maksimal. Banyaknya materi yang harus disampaikan dan durasi waktu menjadi masalah tersendiri. Aturan mengenai total 16 jam pelajaran dalam penyampaian materi Suscatin tidak efektif terutama karena alasan pendanaan yang sangat minim. Minimnya pendanaan tersebut membuat program Suscatin tidak bisa menghadirkan pakar di bidang perkawinan dan keluarga sebagai narasumber, seperti psikolog, tenaga kesehatan, dan akademisi. Akibatnya banyak catin yang tidak sepenuhnya memahami apa yang harus dilakukan dalam sebuah pernikahan, khususnya mereka yang sejak kecil tidak pernah atau minim mendapatkan bimbingan perkawinan, baik berdasarkan informasi keilmuan maupun agama.

Tugas BP4 dalam pembinaan keluarga sakinah antara lain adalah meminimalisasi angka perceraian yang tentu saja tidak sebatas memberikan Suscatin. Problem berikutnya yang harus diperhatikan adalah keadaan rumah tangga setelah pasangan tersebut menikah. Kompleksnya problem rumah tangga yang dihadapi setelah pasangan menikah menuntut peran dan fungsi BP4 untuk mampu menyesuaikan dengan kondisi dan problematika masyarakat. Visi BP4 tidak hanya berfungsi sebagai lembaga penasihat perkawinan tetapi juga sebagai lembaga pendidikan, mediator, dan advokasi perkawinan (Dinata, 2015).

Fakta di lapangan menunjukkan angka perceraian yang cukup tinggi, utamanya cerai gugat. Setiap tahun angka perceraian di Indonesia pada umumnya mengalami peningkatan, dari 34 provinsi yang ada di Indonesia, 7 provinsi dengan angka perceraian tertinggi ini berdasarkan data dirjen badan peradilan agama Mahkamah Agung. Provinsi Sulawesi Selatan menjadi urutan ke-4 tertinggi khususnya di Kota Makassar yang menjadi lokasi penelitian ini. Tingginya

angka perceraian, menarik untuk dievaluasi efektivitas kerja penyuluh BP4 dalam menekan angka perceraian di Kota Makassar. Faktor penyebab utama tingginya angka perceraian, khususnya di Kota Makassar adalah ketidakcocokan pasangan suami-istri sehingga harus berakhir di meja hijau Pengadilan Agama (PA). Berdasarkan informasi yang terhimpun, pada tahun 2017, cerai talak di Kota Makassar sebanyak 628 kasus, dan untuk cerai gugat tercatat 1.729 kasus. Khusus cerai talak yang telah selesai sebanyak 529 kasus, cerai gugat yang dikabulkan oleh pihak pengadilan 1.478 kasus. Selebihnya ditolak dan dicabut oleh pemohon. Ada juga yang telah dicoret dengan alasan berkas yang tidak lengkap dan selama sidang penggugat atau pemohon cuma datang sekali. Pada tahun 2018, kasus cerai talak sebanyak 451 kasus, cerai gugat sebanyak 1.277 kasus, sehingga totalnya 1.728 kasus. Jika dipresentasikan, maka 20% cerai talak dan gugat cerai 80%. Artinya lebih banyak seorang istri yang menggugat suaminya, jika dibandingkan dengan seorang suami yang ingin menalak istrinya (Inputrakyat.co.id 2019).

Berdasarkan data tersebut, penelitian ini mencoba untuk menelusuri lebih jauh efektivitas fungsi BP4 dalam mengurangi angka perceraian. Dipilihnya BP4 sebagai unit analisis, karena BP4 merupakan salah satu *stake holder* utama yang diamanahi tugas penasihat dan pemeliharaan perkawinan yang secara tidak langsung berkaitan dengan upaya menekan angka perceraian. Di antara fungsi BP4 adalah (1) memberikan nasihat dan penerangan mengenai nikah, talak, cerai, dan rujuk kepada yang akan melakukannya baik perorangan maupun kelompok; (2) mencegah terjadinya perceraian (cerai talak atau cerai gugat) sewenang-wenang, poligami yang tidak bertanggung jawab, perkawinan di bawah umur, dan perkawinan di bawah tangan; (3) memberikan bantuan

dalam mengatasi masalah perkawinan, keluarga, dan perselisihan rumah tangga.

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah bagaimana peran penyuluh BP4 dalam menekan angka perceraian di Kota Makassar. Permasalahan pokok tersebut dapat diurai menjadi dua subpermasalahan: apa faktor penyebab terjadinya perceraian di Kota Makassar dan bagaimana bentuk upaya penyuluh BP4 dalam menekan angka perceraian. Tujuan penelitian adalah mengungkap penyebab terjadinya perceraian di Kota Makassar serta mengetahui upaya penyuluh BP4 dalam menekan angka perceraian.

Efektivitas yang dimaksud dalam tulisan ini merujuk pada Supriyono (2000) yang mendefinisikan efektivitas sebagai hubungan antara keluaran (*output*) suatu pusat tanggung jawab dan sasaran yang mesti dicapai, dikatakan efektif jika semakin besar kontribusi dari *output* yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran. Pengukuran efektivitas menurut (Cambel, 1989) adalah keberhasilan program, keberhasilan sasaran, kepuasan terhadap program, tingkat *input* serta *output* dan pencapaian tujuan secara menyeluruh. Secara operasional, efektivitas dalam tulisan ini merujuk pada penyuluh BP4 sebagai pusat tanggung jawab dengan nilai sasaran menekan laju angka perceraian.

Soekanto (2006) menyebut perceraian sebagai disorganisasi keluarga yang mungkin terjadi karena konflik peranan sosial atas dasar perbedaan ras, agama, atau faktor sosial ekonomi. Perceraian dapat pula terjadi karena tidak adanya keseimbangan dari perubahan unsur-unsur warisan sosial (*social heritage*). Tiga faktor utama gagalnya suatu perkawinan menurut Darmawati (2015), yaitu: (1) faktor kasur yang dikarenakan ketidakpuasan salah satu pasangan dalam urusan seks; (2) faktor dapur atau ekonomi, faktor ini

bisa disebabkan kesenjangan pendapatan antara suami istri, ketidakmampuan pasangan mengatur keuangan rumah tangga, karena boros atau keterbatasan penghasilan seorang suami. Suami malas mencari nafkah, dapat pula karena istri yang meminta sesuatu secara berlebihan; (3) faktor komunikasi (tutur), meski terkesan sepele, tanpa disadari itu merupakan kekuatan utama dalam perkawinan sekaligus kelemahan. Komunikasi yang ditandai dengan kegagalan komunikasi antarpasangan suami-istri yang menimbulkan perselisihan.

METODE

Penelitian ini bersifat kualitatif-deskriptif dengan mengeksplorasi faktor-faktor penyebab perceraian sebagaimana yang tercatat dalam data PA Kota Makassar serta dari pasangan yang bercerai dan efektivitas upaya penyuluh BP4 dalam menekan angka perceraian. Sebagai penelitian kualitatif, maka penelitian ini menggunakan tiga metode (Patton, 2006), yaitu wawancara mendalam, observasi lapangan, dan pemanfaatan dokumen tertulis maupun gambar dan video. Lokasi penelitian di Kota Makassar dengan memilih lima KUA, yaitu KUA Kecamatan Makassar, Mamajang, Manggala, Panakkukang, dan Rappocini serta PA Kelas I Kota Makassar. Penelitian berlangsung selama dua bulan, mulai 19 Agustus sampai 21 Oktober 2019.

Peneliti menggunakan metode wawancara berencana kepada informan yang dipilih dengan menggunakan metode *purposive* (lihat Kasniyah, 2012): Informan kunci penelitian diambil dari penyuluh BP4, kepala KUA, aparat KUA, dan aparat Pengadilan Agama Makassar. Observasi melalui pengamatan secara langsung dengan obyek penelitian dengan maksud melihat dari dekat

kegiatan yang dilakukan (Ahmadin, 2013), yaitu kegiatan Suscatin dan bimbingan konsultasi pernikahan oleh penyuluh BP4 dan sidang kasus perceraian di PA Kota Makassar. Studi dokumen merujuk pada Sugiyono (2007), yaitu catatan tentang peristiwa baik dalam bentuk tulisan, gambar yang dimiliki oleh penyuluh BP4 dan dokumen dari Pengadilan Agama Kota Makassar atau pun karya ilmiah yang terkait. Teknik analisis data deskriptif-kritis (lihat Gunawan, 2014), yang dilakukan dalam tiga siklus kegiatan, sebagaimana disebutkan oleh Miles dan Haberman (1992), yaitu tahapan reduksi data, display (penyajian) data, dan penarikan kesimpulan.

PEMBAHASAN

Faktor Penyebab Terjadinya Perceraian di Kota Makassar

Perceraian di Indonesia secara umum setiap tahunnya mengalami peningkatan yang signifikan, termasuk di Kota Makassar. Berdasarkan informasi dari Panitera Muda Hukum PA Makassar, Shafar Arfah SH., MH, tahun 2018 pihaknya telah menerima 1.584 kasus pengajuan cerai gugat dan 553 pengajuan cerai talak. Dengan demikian, total pengajuan kasus cerai pada 2018 di PA Makassar sebanyak 2.137 kasus. Berikut ini faktor utama terjadinya perceraian di Kantor Pengadilan Agama Kelas I Kota Makassar tahun 2018.

1. Perselisihan dan pertentangan yang terus menerus sebanyak 1.663 kasus.
2. Meninggalkan salah satu pihak 280 kasus.
3. Faktor ekonomi 64 kasus.
4. Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT) 62 kasus.
5. Selain kasus tersebut kasus lainnya juga termasuk penyalahgunaan

narkoba serta pengajuan permohonan cerai dengan beberapa alasan lainnya 68 kasus.

Dari segi tingkat ekonomi dan pekerjaan, meskipun tidak ada data statistik yang lebih terperinci, namun menurut informasi hakim dan pengacara yang sering terlibat dalam menangani kasus perceraian, umumnya pasangan yang bercerai berasal dari kalangan dengan status ekonomi menengah. PNS/ASN yang mengalami perceraian pun secara kuantitas cukup signifikan. Beberapa kasus yang disebutkan oleh panitera PA Kelas I Makassar (Shafar Arfah, Makassar 5/10/2019), misalnya seorang istri yang telah memiliki pekerjaan dan penghasilan tetap, umumnya sebagai PNS, sedangkan suaminya belum memiliki pekerjaan yang jelas, sehingga secara keuangan istri yang lebih dominan. Akibat ketidaksiapan sosial karena perbedaan status sosial dan ekonomi istri yang lebih tinggi dari suami, akhirnya memicu ketidakharmonisan. Hal inilah kemudian yang membuat salah satunya mengajukan gugatan atau permohonan cerai ke pengadilan.

Berbagai profesi yang datang melapor ke PA Makassar untuk bercerai, di antaranya pengusaha, ASN, pegawai swasta maupun pekerja sektor informal. Khusus ASN, pada tahun 2018, ada sebanyak 139 orang yang memutuskan bercerai, sebanyak 83 orang kasus gugat cerai, sebanyak 56 orang memilih cerai talak, dan 7 pasangan ASN memilih poligami. Pada tahun 2017, PA Makassar mencatat sebanyak 2.007 kasus. Perkara cerai talak sebanyak 529 kasus, dan perkara gugat cerai sebanyak 1.478 kasus. Kalau dilihat dari angka tersebut, maka jauh lebih banyak perempuan yang mengajukan gugatan dari pada suami.

Berdasarkan data dua tahun terakhir, yaitu 2017 dan tahun 2018, maka dapat dipahami alasan-alasan perempuan menggugat cerai adalah pertama, tidak diberi nafkah ekonomi

(tidak bertanggung jawab terhadap keluarga). Kedua, kekerasan dalam rumah tangga. Ketiga, sejak satu tahun terakhir, meningkatnya komunikasi di media sosial ikut menyebabkan bertambahnya perselingkuhan bagi pasangan suami istri.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan inisial AS (Makassar, 2/10/2019), yang menikah di awal tahun 2018, dan kini dikaruniai satu anak. Sejak umur perkawinan delapan bulan, ia tidak dinafkahi oleh suami yang berprofesi sebagai ojol (ojek *online*). Mereka menikah dengan saling kenal sebelumnya, namun delapan bulan setelah menikah mereka mulai tidak harmonis lagi. Suaminya sudah tidak bertanggung jawab, terutama dalam hal nafkah. Akhirnya ia memutuskan untuk mengajukan gugatan cerai ke PA Makassar.

Informan lainnya inisial DL (Makassar, 9/9/2019), menikah sejak tahun 2017, dan kini telah dikaruniai satu orang anak. Sejak umur perkawinan satu tahun sudah sering terjadi konflik, disebabkan suami belum memiliki pekerjaan yang tetap serta terjadi perselingkuhan dengan perempuan lain. Akibatnya, istri tidak diberikan nafkah, dan pada awal tahun 2019 hubungan mereka berakhir di meja hijau.

Upaya Penyuluh BP4 dalam menurunkan Angka Perceraian.

Program Penyuluh BP4 di Kota Makassar

Pelaksanaan penyuluhan BP4 yang dilakukan di KUA selain penyuluh, juga dilakukan oleh fungsional penghulu dengan dikoordinir oleh Kepala KUA setempat. Pelaksanaannya selain di KUA kecamatan terkadang diselenggarakan di kantor Kemenag Kota yang diberi nama Bimwin (Bimbingan Perkawinan). Kegiatan yang diselenggarakan di kantor Kemenag Kota dikoordinir oleh Seksi

Bimas Islam. Pematerinya sebagian besar dari penyuluh agama Islam yang telah melaksanakan diklat tentang Bimwin atau Bimbingan Teknis (Bimtek) Calon Fasilitator Bimwin.

Berikut kegiatan yang telah dilakukan oleh penyuluh BP4 dalam menurunkan angka perceraian di Kota Makassar.

1. Menyelenggarakan Suscatin, pendidikan konseling untuk keluarga, pendidikan remaja usia nikah, reproduksi sehat dan penanggulangan penyakit menular HIV/AIDS melalui penyuluhan.
2. Menyiapkan kader motivator keluarga sakinah dan mediator permasalahan perkawinan.
3. Menyempurnakan buku-buku pedoman pembinaan keluarga sakinah dan penyelesaian kasus-kasus perkawinan dan keluarga.
4. Mengadakan diskusi, seminar, dan penyuluhan tentang keluarga sakinah, undang-undang perkawinan dan undang-undang yang terkait lainnya.
5. Menyelenggarakan konsultasi atau konseling pranikah maupun pascanikah, dengan melibatkan psikolog.
6. Penerangan dan penyuluhan tentang pembinaan baik melalui media cetak, elektronik, tatap muka, percontohan serta melalui media sosial.
7. Membentuk posko penanggulangan krisis keluarga, dengan melibatkan tokoh agama dan tokoh masyarakat.
8. Kursus pranikah serta pembinaan terhadap remaja dan siswa melalui kerjasama dengan organisasi kepemudaan, organisasi masyarakat (ormas), dan sekolah. Kegiatan tersebut sekaligus sosialisasi mengenai

kan usia matang bagi seseorang untuk menikah dan penyuluhan tentang bahayanya pergaulan bebas serta perzinahan kepada remaja usia sekolah.

9. Melakukan program percontohan sebagai investasi jangka panjang untuk mencegah perceraian selain kursus pranikah dengan memanfaatkan program Kemenag. Kemenag telah menggulirkan pusat layanan keluarga sakinah, disingkat PUSAKA meliputi empat program yaitu: a) AMAN: Administrasi Manajemen KUA, b) BERKAH: Belajar Rahasia Nikah, c) KOMPAK: Kensing, Mediasi, Pendampingan dan Advokasi dan d) LASTARI: Layanan Bersama Ketahanan Keluarga Republik Indonesia.
10. Melakukan kegiatan pembinaan majelis taklim, atau dalam pengajian-pengajian tertentu kadang disampaikan materi tentang perkawinan dan perceraian (Muh. Afdal, penyuluh Kecamatan Rappocini, Makassar 10/09/2019).

Pada pelaksanaan Suscatin atau konseling pernikahan (pra maupun pasca nikah), penyuluh BP4 berusaha menanamkan kesadaran dari kedua belah pihak (suami istri) agar saling memahami hak dan kewajibannya. Karena ketika kewajiban dilalaikan, maka terkadang itulah yang dapat menimbulkan konflik dalam rumah tangga. Misalnya, suami tidak bertanggung jawab dalam memberikan nafkah terhadap istri dan anak-anaknya atau seorang istri tidak melayani suaminya dalam hal nafkah batin. Persoalan ini memang cukup klasik, namun mencerminkan cara pandang yang masih tradisional tentang perkawinan bahwa tanggung jawab suami dalam hal pemberian nafkah lahir, sedangkan tugas istri adalah pelayanan dalam pemenuhan kepuasan batin suami (seks). Kepada kedua suami-istri juga, menurut Idil Fitri,

(kepala KUA) pada pelaksanaan Suscatin, penyuluh BP4 menanamkan penyadaran perlunya ketahanan keluarga dalam menghadapi tantangan masa kini, serta penanaman pentingnya memperkuat fondasi dan landasan agama dalam keluarga (Idil Fitri, Makassar, 11/09/2019).

Metode yang digunakan menurut Rahmawati (penyuluh BP4) dalam pelaksanaan pembinaan keluarga sakinah oleh penyuluh BP4, baik Suscatin, Bimwin, maupun konseling pernikahan adalah metode ceramah, diskusi, tanya jawab, dan dialog secara langsung kepada calon pengantin (Rahmawati, Makassar, 08/10/2019). Terkadang disiapkan metode bermain peran/*role play*, yaitu suatu cara penguasaan bahan-bahan materi pelajaran melalui pengembangan imajinasi dan penghayatan peserta. Metode lainnya dalam memberikan penyuluhan adalah melakukan bimbingan individual ketika dilakukan konsultasi perorangan serta bimbingan kelompok, ketika terjadi konsultasi kelompok. Selain metode tersebut, menurut Hammad (penyuluh BP4), ketika ada peserta pranikah yang belum tahu mengaji, maka dilakukan praktik mengaji atau kursus kilat baca tulis Alquran (Hammad, Makassar, 12/09/2019). Sistem Bimwin yang terbaru menekankan pada tiga hal; pertama penguatan perspektif spiritual perkawinan, kedua keadilan dan kesalingan, ketiga kemampuan peserta atau calon pengantin untuk menjadi pasangan.

Ketika mengalami kesulitan dalam melaksanakan Suscatin, Bimwin atau konseling, sesama penyuluh melakukan komunikasi dengan baik kepada penyuluh lainnya, dengan penghulu maupun kepala KUA. Kerap pula dilakukan konsultasi dan konsolidasi antar sesama penghulu kepala KUA, dan penyuluh agama kecamatan (Kaimuddin, Makassar 05/10/2019). Secara personal, jika penyuluh BP4 menghadapi masalah

dalam pelaksanaan bimbingan maka ia harus berupaya mencari strategi baru demi menyasiasi kesulitan tersebut. Misalnya mencari akar permasalahan ketika menghadapi kesulitan dalam melakukan pembinaan, lalu semua pihak terkait bekerja sama untuk membahas dan mencari solusi terbaik dari kesulitan tersebut (Rahmawati, Makassar, 08/10/2019). Jika persoalannya sangat personal pada pasangan, maka pasangan calon pengantin atau suami istri dipanggil secara khusus untuk mendapatkan petunjuk serta arahan-arahan tentang pernikahan dan persoalan rumah tangga. Jika ada calon pengantin yang setelah dihubungi untuk menghadiri kursus pranikah, tetapi mereka tidak datang, maka setelah menikah ditangguhkan penyerahan surat nikahnya, hingga mereka datang mengikuti kursus.

Kendala yang Dihadapi

Berbagai upaya dan program telah dilakukan oleh penyuluh BP4 yang bekerja sama dengan kepala KUA, penghulu, dan Seksi Bimas Islam Kemenag Kota, dalam rangka menekan angka perceraian. Namun, hasilnya tidak berbanding lurus dengan angka perceraian yang ada di Kota Makassar, yang setiap tahunnya mengalami peningkatan. Sebagian besar informan yang merupakan penyuluh BP4 dan kepala KUA mengakui bahwa kinerja penyuluh BP4 masih belum efektif dalam menekan angka perceraian di Kota Makassar. Hal tersebut diakui sebagai tantangan berat bagi penyuluh BP4 dalam memaksimalkan kinerja pembinaan keluarga sakinah dan menekan angka perceraian. Diakui juga oleh penyuluh BP4 bahwa mereka menghadapi kendala baik internal maupun eksternal.

Kendala internal termasuk pada aspek kompetensi atau sumber daya penyuluh BP4 di kantor KUA Kecamatan yang masih perlu ditingkatkan wawasan

dan kompetensinya (Idil Fitri, kepala KUA, Makassar, 11/09/2019). Seharusnya sebagai penyuluh, perlu memahami dan paham betul karakter calon pasangan suami istri, lalu diberikan pembinaan dan pemahaman tentang kondisi dalam keluarga yang nantinya akan dibina. Proses Suscatin, Bimwin maupun konseling yang dilakukan selama ini oleh penyuluh hanya menyarankan akan pentingnya pembinaan keluarga sakinah. Perubahan dalam rangka perbaikan sangat dibutuhkan dalam menyampaikan materi bagi calon pengantin, maupun pasca pengantin. Terutama jika dikaitkan dengan hal-hal yang *uptodate* agar materi yang disampaikan oleh penyuluh bertambah menarik (Muhiddin, kepala KUA, Makassar, 05/10/2019). Penyuluh BP4 perlu selalu melakukan perubahan sistem, sehingga peserta dapat mengikuti kegiatan penyuluhan dengan baik. Demikian pula pemateri Suscatin, agar mengembangkan metode penyampaian materi serta meningkatkan wawasan keilmuannya, sehingga peserta merasa tertarik akan kegiatan ini.

Menurut Al-Sadar (penyuluh BP4), hal yang terkait kendala eksternal meliputi kendala dalam pelaksanaan Suscatin yang dilakukan di kantor KUA. Waktunya sangat terbatas, sehingga tidak punya kesempatan berdialog dengan calon pengantin. Alasannya adalah keterbatasan anggaran sehingga tidak bisa melibatkan pakar yang kompeten seperti psikolog atau akademisi (Al-Sadar, Makassar, 07/10/2019). Masih banyak calon pengantin menganggap tidak terlalu penting mengikuti kursus pranikah. Peserta Suscatin, terkadang tidak bersamaan kehadirannya, sehingga tidak semua materi Suscatin diikuti. Dalam banyak kasus, Suscatin hanya dihadiri oleh salah satu pasangan saja, karena yang lainnya (umumnya calon mempelai pria) berasal dari luar daerah. (Idil Fitri, Makassar, 05/10/2019). Waktu yang singkat dan pelaksanaan

yang maraton membuat kesukaran bagi calon pengantin dalam mengikuti materi bimbingan, karena dilakukan secara berturut-turut selama dua hari. Pelaksanaan Bimwin di kantor Kemenag Kota Makassar anggarannya sangat terbatas, sehingga pesertanya dibatasi. Kendala lainnya sarana dan prasarana yang tidak memadai. Misalnya ruangan pertemuan yang sempit, yang maksimal menampung peserta sepuluh pasangan.

Pada proses pelaksanaan Suscatin maupun Bimwin ditemukan banyak hal yang menjadi tantangan berat bagi penyuluh BP4. Misalnya sebagian catin belum memahami tugas dan tanggung jawabnya sebagai suami maupun sebagai istri. Terkadang masih ada catin yang di bawah umur. Hal ini sangat rentan dengan perceraian, sekali pun ada dispensasi dari pengadilan. Ditemukan banyak catin yang masih buta aksara Alquran. Karena belum tahu mengaji, maka untuk memahami agama secara mendalam masih sangat sulit. Masih banyak pula catin yang belum memahami betul arti dan tujuan dalam pernikahan (Ramli, Makassar, 11/09/2019). Sebagian besar calon mempelai belum matang persiapan untuk membangun rumah tangga, baik dari segi umur maupun dari segi tanggung jawab dalam membina rumah tangga. Secara psikologis tampak kurangnya kemampuan calon mempelai dalam mengambil solusi, ketika nantinya terjadi perselisihan antara keluarga, sehingga pembinaan keluarga sakinah tidak akan tercapai sebagaimana yang diinginkan oleh pemerintah, khususnya penyuluh BP4.

Kendala dalam melakukan konseling biasanya sulit mengatur waktu antara pasangan dan penyuluh. Misalnya, karena terkadang ada kegiatan yang terprogram di kantor Kemenag Kota Makassar, sehingga para catin tidak semuanya mendapatkan bimbingan. Konseling pascanikah juga

mempunyai kendala pada kesadaran dan keseriusan para pasangan muda untuk datang mendapatkan informasi dan bimbingan lanjutan (Muhiddin, kepala KUA, Makassar, 05/10/2019). Latar belakang rendahnya tingkat pendidikan masyarakat serta kurangnya kesadaran masyarakat tentang pola pikir dan sikap dalam menghadapi kondisi dan persoalan rumah tangga juga menjadi kendala. Hal ini membuat kurangnya minat dari masyarakat, baik pranikah maupun pascanikah, untuk konsultasi dalam membentuk pembinaan keluarga sakinah. Jika hendak direfleksikan, pada dasarnya pihak BP4 dan Kemenag perlu evaluasi untuk lebih kreatif dan inovatif dalam memberikan informasi, sehingga memantik kesadaran pasangan muda untuk mengikuti bimbingan.

Kehadiran dan fungsi BP4 masih banyak yang belum diketahui oleh masyarakat. Sebab, sosialisasi dan publikasinya masih belum optimal sehingga peran konsultatif dari penyuluh BP4 belum berjalan efektif. Ketika terjadi persoalan rumah tangga, mereka langsung ke PA yang semestinya harus mendapatkan penasihat BP4 tingkat kecamatan. Pada saat ingin bercerai, pasangan tidak lagi mendatangi penyuluh BP4 atau KUA untuk diberikan nasihat, tetapi langsung ke kantor PA untuk mengurus sidang perceraian (Idil Fitri, Makassar, 11/09/2019). Hal lain juga karena adanya keinginan dari pasangan yang akan bercerai untuk menyelesaikan perceraian lebih cepat, sehingga tidak perlu lagi ke KUA untuk meminta nasihat. Jika pun ada yang datang untuk mengonsultasikan problem rumah tangganya, kendalanya tidak ada yang dapat memediasi dari pihak keluarga atau teman (Muh. Afdal, penyuluh, Makassar, 12/09/2019). Akibatnya pasca konseling tersebut tidak ada tindak lanjut atau kontrol yang semestinya kewenangan keluarga atau teman. Sampai sejauh ini, penyuluh BP4 masih sebatas “menunggu

bola” melalui layanan konsultatif jika ada yang datang. Penyuluh BP4 belum melakukan kerja-kerja kontrol dan tindak lanjut pasca konsultasi.

Kerja-kerja sosialisasi BP4 yang hendak diprogramkan terkendala dengan sangat minimnya anggaran, apalagi jika hendak melakukan publikasi melalui media cetak atau elektronik. Kendala yang dirasakan juga adalah kurangnya kerja sama lintas sektoral, misalnya keterlibatan instansi-instansi pemerintah terkait dalam membina keluarga sakinah serta untuk menekan angka perceraian (Al-Sadar, Makassar, 07/10/2019). Kerjasama lintas sektoral dengan melibatkan BKKBN atau dengan PA, sampai saat ini belum pernah terlaksana.

Berdasarkan kendala-kendala tersebut, para penyuluh BP4 mengusulkan diintensifikannya program pelatihan guna meningkatkan kapasitas dan kompetensi penyuluh BP4. Sehingga kendala yang tidak bisa menghadirkan pakar karena minimnya anggaran, dapat dipenuhi kompetensinya oleh penyuluh BP4 sendiri. Hal yang perlu diperhatikan pentingnya penambahan anggaran agar semua peserta catin dapat mengikuti kegiatan Bimwin yang diselenggarakan Bimas Islam di kantor Kemenag Kota Makassar (Kaimuddin, Makassar, 06/10/2019). Perlu ada kerjasama lintas sektoral dengan PA, misalnya harus ada regulasi yang mengatur mengenai sistem atau mekanisme perceraian. Mereka yang ingin bercerai terlebih dahulu harus mendapatkan bimbingan dari penyuluh BP4 tingkat kecamatan.

Efektivitas Layanan Konsultasi oleh Penyuluh BP4

Menurut informan dari penyuluh BP4, dari sekian banyak pasangan yang ingin bercerai, hanya sekitar 10% saja pasangan atau salah satunya yang datang ke BP4 untuk mendapatkan

nasihat dan bimbingan. Secara kuantitas menunjukkan peran konsultatif penyuluh BP4 masih kurang efektif. Padahal jika mengacu pada tugas pokok dan fungsi sebagai penyuluh BP4 adalah peran konsultatif bagi masyarakat yang memiliki masalah dalam rumah tangga (Abu Bakar, Makassar, 08/10/2019). Hal ini memerlukan sosialisasi lebih intensif untuk meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa BP4 sebagai lembaga konsultatif dan komunikasi apabila ada masalah dalam rumah tangga.

Kepada sekitar 10% pasangan yang datang berkonsultasi, penyuluh BP4 harus berupaya memberikan layanan yang maksimal kepada mereka yang sedang mengalami problem dalam rumah tanggatersebut (Muh. Afdal, Makassar, 11/09/2019). Penyuluh BP4 memberikan masukan-masukan ataupun nasihat berdasarkan ketentuan dari agama dengan pendekatan psikologis yang menyentuh perasaan dan kesadaran mereka. Pada layanan konsultasi tersebut, penyuluh BP4 mempertemukan suami dan istri yang ingin bercerai agar masing-masing mengetahui akar permasalahan dan mencarikan solusinya (Al-Sadar, Makassar, 07/10/2019). Kepada kedua pasangan diberi pemahaman akan tanggung jawab dan kewajiban masing-masing, baik istri maupun suami. Kepada keduanya diingatkan kembali arti dan tujuan perkawinan yang telah mereka ikrarkan. Diingatkan pula dampak bahaya jika terjadi perceraian dan juga akan berdampak buruk bagi anak-anak, terutama dalam faktor psikologi bagi anak-anak. Jika problem sudah sangat akut, maka penyuluh BP4 mengupayakan perdamaian kepada kedua belah pihak dengan sentuhan *tausiah* dan berupaya meminta bantuan pihak ketiga (keluarga atau teman) sebagai mediator.

Bagi warga yang ingin konsultasi kepada penyuluh BP4 di KUA secara resmi harus melapor dulu supaya ditentukan

waktunya. Layanan konsultasi yang diberikan biasanya tidak satu kali. Atas nama BP4 mengundang suami istri untuk dimediasi dan diberikan penasihat. Intensitas layanan konsultasi tergantung pada kesiapan, waktu, dan kondisi psikologis pasangan tersebut. Biasanya pada konsultasi pertama pasangan diberikan waktu untuk memikirkan ulang rencana perceraian mereka (Kaimuddin, Makassar, 05/10/2019). BP4 kemudian mengundang pasangan tersebut yang terkadang diundang beberapa kali bahkan sampai empat kali dan secara terpisah masing-masing dua kali. Jika sudah diberikan layanan konsultasi beberapa kali dan dirasakan sudah tidak ada lagi kecocokan, kemudian diberikan surat pengantar ke PA bahwa yang bersangkutan telah diberikan penasihat dari BP4 (Idil Fitri, Makassar, 11/09/2019).

Dalam layanan konsultasi tersebut bila perlu menghadirkan orangtua masing-masing pasangan untuk mendapatkan bimbingan, agar mereka menasihati masing-masing anaknya. Adapun langkah pertama yang ditempuh bila seseorang ingin melakukan perceraian adalah diberikan bimbingan untuk mencari apa permasalahan yang dihadapi kepada kedua belah pihak, lalu berusaha mencari solusi yang terbaik dari permasalahan tersebut (Kaimuddin, Makassar, 05/10/2019). Penyuluh BP4 sedapat mungkin melakukan pendekatan persuasif kepada pasangan maupun keluarga mereka. Apabila sudah tidak ada lagi jalan yang dapat ditempuh untuk rujuk kembali, maka diarahkan ke pengadilan agama dengan membawa beberapa persyaratan: surat nikah asli, fotokopi surat nikah, surat keterangan dari lurah, fotokopi kartu keluarga, fotokopi akta kelahiran anak disertai dengan materai.

Faktor pendukung dalam memberikan penasihat kepada seseorang yang ingin bercerai adalah

apabila kedua belah pihak suami istri kooperatif atau terbuka tentang permasalahan yang mereka hadapi. Iktikad baik pasangan suami istri yang didukung oleh lingkungan sosial dan keluarga. Kesiediaan pasangan suami istri untuk datang dan mau diberikan nasihat terkait permasalahan yang mereka hadapi serta mudah menerima solusi. Kesiediaan pasangan suami istri yang bermasalah untuk datang mendapatkan nasihat, bimbingan, dan arahan (Hammad, Makassar, 12/09/2019).

Adapun faktor penghambatnya, apabila masing-masing pasangan komitmen dan bersikeras untuk bercerai, apalagi ada gangguan pihak ketiga terutama keluarga. Terkadang didapati kedua pasangan yang menolak untuk diajak diskusi dan tidak mau terbuka tentang masalah yang mereka hadapi, sehingga susah menerima saran-saran karena telah berprasangka buruk kepada pasangannya (Muh. Afdal, Makassar, 11/09/2019). Layanan konsultasi juga menghadapi kendala ketika yang aktif hanya salah satu pasangan sedangkan yang lainnya jarang bahkan tidak pernah hadir. Belum lagi pihak keluarga pasangan yang tidak mendukung bahkan cenderung menyetujui terjadinya perceraian. Kendala lainnya adalah ketika salah satu pihak tidak mau bercerai, sementara pihak lain tidak sabar lagi untuk bercerai sehingga sangat susah untuk didamaikan (Al-Sadar, Makassar, 07/10/2019).

SIMPULAN

Faktor utama terjadinya perceraian di kantor Pengadilan Agama Kota Makassar berdasarkan data tahun 2018 adalah perselisihan dan pertentangan yang terus menerus, meninggalkan salah satu pihak, faktor ekonomi dan kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT), serta adanya peningkatan komunikasi di media

sosial. Umumnya pasangan yang bercerai merupakan cerai gugat dan berasal dari kalangan kelas menengah

Penyuluh BP4 diberikan tugas memberikan penyuluhan bagi catin berupa pemberian Suscatin yang berisi pemberian nasihat kepada catin tentang hak dan kewajiban suami istri serta pembinaan keluarga sakinah. Demikian pula diberikan tugas layanan konsultatif terhadap pasangan yang ingin bercerai. Upaya-upaya pencegahan telah banyak dilakukan oleh penyuluh, di antaranya adanya Bimwin (Bimbingan Perkawinan), adanya Pusat Layanan Keluarga Sakinah yang disingkat (PUSAKA), serta Layanan Bersama Ketahanan Keluarga RI (LASTARI). Namun kenyataannya, angka perceraian di Kota Makassar setiap tahunnya mengalami peningkatan secara signifikan. Hal ini menunjukkan masih belum efektifnya program penyuluh BP4 dalam hal bimbingan perkawinan yang disebabkan berbagai kendala baik internal maupun eksternal. Kendala yang dialami penyuluh BP4 dalam kegiatannya adalah kurangnya kesadaran dari pasangan untuk ikut dalam penyuluhan. Kurangnya waktu tersebut bagi para penyuluh disebabkan penyuluh kadang merangkap sebagai tenaga administrasi. Layanan konsultasi yang diberikan juga masih belum efektif disebabkan masih kurangnya masyarakat yang mengetahui tugas dan fungsi BP4 terkait konsultasi pernikahan dan pembinaan keluarga sakinah. Peneliti juga memandang masih kurang inovasi dan kreativitas penyuluh BP4 dalam memberikan informasi kepada

masyarakat terkait program Bimwin tersebut.

Hasil penelitian ini merekomendasikan: harus ada regulasi dan *supporting* dari pemerintah, khususnya Kementerian Agama agar penyuluh BP4 sebagai mitra Kemenag berfungsi secara maksimal. Sebelum pasangan suami istri bercerai harusnya ke penyuluh BP4 untuk diberikan penyuluhan lalu ke Kantor Pengadilan Agama. Selain itu, perlu peningkatan kapasitas dan kompetensi penyuluh BP4 melalui kursus dan diklat terkait fungsi pemeliharaan perkawinan, peningkatan anggaran pembinaan keluarga sakinah, sosialisasi yang masif terhadap peran dan fungsi BP4 serta kerja sama lintas sektoral dengan BKKBN dan PA serta lembaga negara dan swasta yang terkait.

Berdasarkan PMA Nomor 19 tahun 2018, pada Bab XVII tentang supervisi, memerintahkan pejabat yang mempunyai tugas di bidang Bimas Islam di kantor Kemenag Kabupaten/ Kota untuk melakukan supervisi pelaksanaan bimbingan perkawinan di KUA. Pelaksanaan bimbingan perkawinan diatur dalam Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor 379 tahun 2018, tentang petunjuk pelaksanaan bimbingan perkawinan pranikah bagi calon pengantin. Pemerintah rencana meluncurkan website yang terkait materi tulisan dan media visual tentang bimbingan perkawinan sebagai diseminasi informasi.

DAFTAR ACUAN

- Ahmadin. (2013). *Metode Penelitian Sosial*. Makassar: Rayhan Intermedia.
- Cambel, JP. (1989). *Riset dalam Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga.
- Darmawati H. (2015). *Optimalisasi Mediasi terhadap Perceraian Faktor Ekonomi (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kelas 1A Makassar)*. Disertasi PascaSarjana UIN Alauddin, Makassar.
- Dewi, Nourma, Arly Khaeruddin, dan Femmy Silaswaty Faried. (2019). Pelaksanaan Peran Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Sebagai Upaya untuk Mengurangi Angka Perceraian di Kabupaten Karanganyar. *Humani* 9 (2): 157–66.
- Dinata, Wildana Setia Warga. (2015). Optimalisasi Peran Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam Rangka Pembentukan Keluarga Sakinah di Kabupaten Jember. *de jure* 7 (1): 78–88.
- Gunawan, Imam. (2014). *Metode Penelitian Kualitatif Teori dan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Inputrakyat.co.id. (2019). Tahun 2018 Angka Perceraian Di Kota Makassar Meningkat. Last modified 25 Februari. Accessed 15 September 2019. (Sertakan linknya)
- Kasniyah, Naniek. (2012). *Tahapan Menentukan Informan dalam Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Ombak.
- Miles, & Haberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Munwaroh, Alissa Qotrunnada, Nur Rofiah, Faqihuddin Abdul Kodir, & Iklilah Muzayyanah. (2016). *Modul Bimbingan Perkawinan untuk Calon Pengantin*. Jakarta: Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah Ditjen Bimas Islam Keneag RI.
- Patton, Michael Quinn. (2006). *Metode Evaluasi Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sabara. (2016). Penyuluh Inklusif: Upaya Membangun Harmoni Pasca Konflik di Maluku Tengah. *Al-Qalam* 221: 303–13.
- — —. (2018). Tingkat Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Pernikahan oleh KUA di Kawasan Timur Indonesia. *Administrasi Publik* 14 (2): 109–18.
- Soekanto, Soerjono. (2006). *Sosiologi Suatu Pengantar, Edisi Baru-40*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Sugiyono. (2007). *Metode Penelitian Pendidikan, Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*. Jakarta: Alfabeta.
- Supriyono. (2000). *Sistem Pengendalian Manajemen*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Tahir, Masnun. (2018). Efektivitas Kursus Calon Pengantin dalam Menekan Angka Perceraian di Wilayah Kerja KUA Batukliang. *Musawa* 17 (1): 1–18.
- Yendra, Nofri. (2013). Analisis Kebijakan BP4 tentang Kursus Pra Nikah Sebagai Upaya Mengurangi Angka Perceraian di Kabupaten Pesisir Selatan. *Bimas Islam* 6 (1): 46–95.