

## **BAB V**

### **ANALISIS HUKUM TERHADAP TERHADAP REALITAS PERAN KANTOR URUSAN AGAMA DALAM UPAYA PENCEGAHAN PERCERAIAN DINI**

Mengkaji secara mendalam terhadap peran Kantor Urusan Agama atau lebih sering disingkat dengan KUA yang ada di wilayah Kota Banjarmasin, dengan mengambil lokasi di KUA Kec. Banjarmasin Utara, KUA Kec. Banjarmasin Selatan dan KUA Kec. Banjarmasin Tengah dalam pencegahan perceraian dini melalui analisis normatif adalah hal yang menarik.

Mencegah perceraian dini berarti harus membangun keluarga yang kuat (kokoh), saling mencintai dan terhindar dari perceraian dini adalah sebuah cita-cita yang selalu didambakan oleh setiap pasangan suami-istri dalam kehidupan berumah tangga. Cita-cita tersebut sudah mereka sepakati bersama sebelum melangsungkan pernikahan. Konsep ideal ini, sepintas sulit untuk diwujudkan, tetapi insya Allah seiring dengan berjalannya proses belajar bagi suami, istri dan seluruh anggota keluarga, maka keluarga seperti ini akan bisa terwujud.

Memang untuk membangun atau menciptakan keluarga yang kokoh atau sakinah tidak mudah. Kaya atau miskin bukan satu-satunya indikator untuk menilai suatu keluarga. Buktinya, cukup banyak ditemukan keluarga yang kaya secara ekonomi di tengah kehidupan masyarakat tetapi belum mendapatkan kebahagiaan. Kaya atau miskin bukan jaminan untuk menilai kualitas suatu keluarga karena banyak aspek lain yang ikut menentukan, yaitu aspek pendidikan, kemandirian keluarga, kemanfaatannya di masyarakat, dan mental spritual serta nilai-nilai agama yang merupakan dasar untuk mencapai keluarga sakinah.

Upaya membangun keluarga yang kuat (kokoh) dan saling mencintai, tidak terlepas dari usaha anggota keluarga untuk membangun keluarga berkualitas yang diarahkan pada terwujudnya kualitas keluarga, dengan ciri kemandirian dan ketahanan keluarga. Karena itu, setiap anggota keluarga harus memahami fungsi keluarganya yang berkaitan langsung dengan aspek-aspek keagamaan, cinta kasih, saling melindungi, sosialisasi, pendidikan, ekonomi dan pembinaan lingkungan.

#### **A. Realitas Peran Kantor Urusan Agama Dalam Upaya Pencegahan Perceraian Dini Di Kota Banjarmasin**

Memperhatikan lebih mendalam dan seksama terhadap kedudukan dan fungsi KUA sebagaimana tertuang dalam PMA) Nomor: 39 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama,<sup>1</sup> sebenarnya KUA tidak menangani permasalahan perceraian secara langsung karena tidak termasuk dari tugas dan fungsinya. Hanya saja kalau dikait-kaitkan dengan sejarah perceraian ditangani langsung oleh Pengadilan Agama, secara historis perceraian dahulu memang awalnya ditangani Kementerian Agama yang dahulunya bernama Departemen Agama. Sebelum adanya Undang-undang tentang Pengadilan Agama maka perceraian ditangani oleh Pengadilan Agama dan Pencatatan Perceraianya atau Surat Cerainya dikeluarkan oleh KUA. Selain itu Pengadilan Agama sebelum masuk dalam lingkungan Mahkamah Agung (MA) berada langsung di bawah Departemen Agama pada Direktorat Jendral Bina Kelembagaan Islam (Dirjen Binbaga Islam).

---

<sup>1</sup>Dapat dilihat pada buku: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji Departemen Agama RI, *Pedoman Pembantu Pegawai Pencatat Nikah*, (Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji, 2003), cet. 3, h.10. Lihat: Kementerian Agama RI, *Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor: 39 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama*

Selain itu, kalau memperhatikan kondisi sekarang, ternyata Indonesia kini berada dalam peringkat tertinggi negara-negara yang menghadapi angka perceraian (*marital divorce*) paling banyak dibandingkan negara-negara berpenduduk muslim lainnya.

Berdasarkan data yang diungkap Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama, setiap tahun ada dua juta perkawinan, tetapi yang memprihatinkan perceraian bertambah menjadi dua kali lipat yaitu setiap 100 orang yang menikah 10 diantaranya bercerai. Tidak sedikit perceraian terjadi pada mereka yang baru berumah tangga.<sup>2</sup>

Dengan memperhatikan bagaimana upaya pencegahan perceraian dini di Kota Banjarmasin, sebenarnya ada dua aspek yang harus dioptimalkan keberadaannya, yaitu dari aspek keagamaan dan aspek umum.

Dari segi aspek keagamaan, titik tumpunya adalah dibidang perkawinan, yang meliputi: melaksanakan kursus catin, menerima pendaftaran dan melaksanakan nikah dan penasehatan nikah. Melalui perkawinan ini, gerakan keluarga sakinah pada dasarnya menandakan, untuk membangun sebuah keluarga keluarga yang sakinah maka keluarga harus dibina atas asas agama. Maksudnya, dalam mendirikan keluarga bukan hanya asal-asalan, akan tetapi dimulai dengan niat suci yang kuat bahwa menikah itu karena niat ibadah. Akad perkawinan merupakan suatu ikatan yang sah untuk membina rumah tangga dan keluarga sejahtera bahagia dimana kedua suami istri memikul amanah dan tanggung jawab.

Bagaimanapun suatu perkawinan yang sukses tidak akan dapat diharapkan dari mereka yang masih kurang matang, melainkan menuntut kedewasaan dan

---

<sup>2</sup>M. Fuad Nasar dalam *Majalah Perkawinan Keluarga* Edisi No. 466/2011 hal 15-18)..

tanggung jawab serta kematangan dari segi psikis dan mental, untuk itu suatu perkawinan haruslah diawali dengan suatu persiapan yang matang pula.

Proses ini, bisa dikatakan dimulai dari sebelum pernikahan berlangsung, bahkan sejak kedua belah pihak memilih pasangan. Karena itu, untuk membentuk keluarga yang kuat (kokoh), saling mencintai dan terhindar dari perceraian dini, bagi seorang laki-laki dan wanita yang menjadi modal utamanya adalah harus selektif dalam memilih pasangan karena akan sangat menentukan kehidupan keluarga yang dibangunnya dikemudian hari. Dalam memilih calon pendamping ini, Nabi Muhammad Saw. memberikan petunjuknya sebagaimana terdapat pada hadis riwayat Ibnu Majah berikut:

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: تُنْكَحُ الْمَرْأَةُ لِأَرْبَعٍ: لِمَاهِهَا وَلِحَسْبِهَا وَلِجَمَاهِهَا وَلِدِينِهَا فَاطْفَرْ بِدَاتِ الدِّينِ تَرَبَّتْ يَدَاكَ. (رواه ابن ماجه).  
(رواه ابن ماجه).<sup>3</sup>

*Artinya: Dari Abi Hurairah ra, dari Nabi Saw. sabdanya: Nikahilah (olehmu) perempuan itu karena empat perkara, yaitu karena hartanya, kedudukannya, kecantikannya, dan agamanya. Maka pilihlah agamanya, karena kalau tidak kedua tanganmu akan melekat ke tanah". (HR. Ibnu Majah).*

Dari hadits tersebut, aspek agamalah yang harus jadi kriteria utama ketika melangsungkan pernikahan. Sebab, agama merupakan modal dasar dalam membangun rumahnya.

Keluarga yang kuat (kokoh), saling mencintai dan terhindar dari perceraian dini juga dimulai dengan perkawinan yang sah menurut Islam dan peraturan yang ditetapkan oleh negara, sehingga perkawinan tidak hanya mementingkan

---

<sup>3</sup>Abi Abdillah Ibnu Yusuf Al-Qazawaini, *Sunan Ibnu Majah*, (Indonesia: Maktabah Dahlan, t.th), Juz 1, hlm. 879.

keabsahannya menurut hukum Islam tetapi juga legalitasnya sesuai dengan dengan peraturan perundang-undangan di negara kita. Sekarang ini, keabsahan suatu pernikahan harus dibuktikan dengan buku nikah.

Upaya pencegahan perceraian dini di Kota Banjarmasin dapat pula dilakukan dengan upaya peningkatan penanaman nilai-nilai keagamaan, ketaqwaan dan *akhlak al karimah* dalam bermasyarakat. Pendidikan ini sebagai upaya penanaman nilai-nilai keagamaan di masyarakat. Sebab, pendidikan tidak hanya diperoleh dari dalam rumah atau dikeluarga saja, tetapi harus dilengkapi dengan upaya memperluasnya dengan menghadiri berbagai tempat pengajian, majelis taklim, ceramah agama dan kegiatan keagamaan lainnya. Dengan pendidikan agama di masyarakat ini setiap anggota keluarga akan memperoleh pendidikan yang lebih optimal, berkembangnya keluhuran akhlak dan moral masyarakat. Artinya, sebuah keluarga dibina agar menjadi insan-insan agamis yang di fokuskan pada penanaman, penghayatan dan pengamalan nilai-nilai keimanan, ketaqwaan dan *akhlak al karimah*. Keluarga yang baik tentunya juga memperhatikan kearah mana pendidikan anggota keluarganya, sebab kalau salah langkah maka akan membuat keluarga bersangkutan sulit mencapai keluarga yang kuat dan terhindar dari perceraian dini.

Menyimak realitas peran KUA dalam upaya pencegahan perceraian dini di Kota Banjarmasin, sebenarnya pemahaman berkeluarga dan keagamaan yang diberikan melalui program pra nikah, program pasca nikah, program konsultasi hukum perkawinan, program sosialisasi dalam upaya pencegahan perceraian, program keluarga sakinah, dan program penyediaan buku-buku dan brosur-brosur adalah sudah merupakan upaya optimal yang telah dilakukan.

Memperhatikan PMA Nomor 39 Tahun 2012 yang memuat tugas dan fungsi KUA, maka upaya pencegahan perceraian dini memang tidak tertulis secara langsung sebagai bidang pekerjaan yang di tangani oleh KUA, karena memang bidangnya atau tugasnya Pengadilan Agama dan BP4 yang ada di Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota. Namun walaupun ingin dikaitkan tentunya adalah dalam pelayanan bimbingan keluarga sakinah. Sebab untuk mewujudkan keluarga sakinah yang mampu terhindar dari perceraian membutuhkan waktu yang panjang. Misalnya, mengenai bidang pemberdayaan ekonomi umat, pada dasarnya dapat dilihat bahwa Islam ingin membangun pondasi dasar ekonomi umat yang kuat, juga agar tercipta komunitas Islam yang kuat. Begitu juga dalam pembinaan gizi keluarga, bahwa keluarga sakinah dipahami bahwa Islam sebagai agama yang mendidik kita agar menjaga keseimbangan antara kehidupan jasmani dan rohani serta antara kehidupan duniawi dan ukhrawi, mencari rezeki yang halal, dan mensyukuri nikmat Allah guna memperoleh ketentraman dan kebahagiaan hidup lahir dan batin. Sementara dari aspek pendidikan, upaya peningkatan gizi dan kesehatan keluarga ini pada dasarnya mengajarkan kepada umat Islam dengan menempatkan makan dan minum pada tataran kebutuhan yang proporsional, yaitu dengan tetap dilakukan setiap hari untuk mempertahankan hidup, namun harus pula tetap dalam kerangka semangat spiritualisme.

Dengan demikian, strategi andalan yang dilakukan oleh pihak KUA Kec. Banjarmasin Utara, KUA Kec. Banjarmasin Selatan, dan KUA Kec. Banjarmasin Tengah dalam upaya pencegahan perceraian dini, yaitu: dengan mewajibkan pasangan calon pengantin mengikuti penasihatannya, dan mengajak masyarakat untuk mengikuti program keluarga sakinah, adalah langkah yang sangat baik

sebagai upaya preventif terhadap calon pengantin dan pengantin baru untuk menghindari terjadinya perceraian dini.

Dengan penasihat catin, maka calon pengantin akan mempunyai modal pemahaman tentang bagaimana berumah tangga, hak dan kewajiban suami isteri dan menjalani rumah tangga yang Islami. Begitu juga dengan mengajak mengikuti kegiatan keluarga sakinah agar pengantin kelak dapat menciptakan keluarga yang *sakinah, mawaddah warahmah* sebagaimana dikehendaki oleh Allah dalam firman-Nya surah *al Rum* ayat 21 berikut:

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ .

*Artinya: Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir.*<sup>4</sup>

Nasihat perkawinan sebelum kawin (*pre-marital counseling*) diberikan kepada pemuda dan pemudi atau calon suami-istri, agar memahami secara objektif terhadap peranan-peranannya apabila nanti melangkah dalam perkawinan dan menginsyafi tanggung-jawabnya masing-masing dalam mencapai kerukunan dan kebahagiaan hidup berumah-tangga dan dalam berkeluarga.<sup>5</sup>

Penasihat perkawinan adalah suatu proses penyampaian nasihat atau pendapat kepada seseorang atau kelompok orang, agar mereka mengerti dan menghayati tentang perkawinan, bersikap, bertingkah laku serta berbuat, sehingga

<sup>4</sup>Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Qur'an, 1995), h. 644.

<sup>5</sup>Departemen Agama RI, *Modul Meteri Pelatihan Guru Keluarga Sakinah*, (Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji, 2004), h. 95.

terwujud tujuan perkawinan dan tidak terjadi konflik, perselisihan rumah tangga atau tidak terjadi perceraian.<sup>6</sup>

Dengan program pra nikah, program pasca nikah, program konsultasi hukum perkawinan, program sosialisasi dalam upaya pencegahan perceraian, program keluarga sakinah, dan program penyediaan buku-buku dan brosur-brosur adalah sudah merupakan upaya optimal yang telah dilakukan. Upaya-upaya yang telah dilakukan KUA dalam upaya pencegahan perceraian dini di Kota Banjarmasin adalah upaya pemberian bekal pengetahuan, pemahaman, keterampilan dan penumbuhan kesadaran kepada remaja usia nikah tentang kehidupan rumah tangga dan keluarga.

Selain itu, adanya Keputusan Menteri Agama Nomor: 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan pada pasal 2 Jo. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor: 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah pasal 1 huruf ayat (1). Jo. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor: 39 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama. Kemudian peraturan Dirjen Bimas Islam nomor DJ.II/491 tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin dan Peraturan Dirjen Bimas Islam, Nomor: DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah, maka semua peraturan tersebut tidak lain dimaksudkan untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang kehidupan rumah tangga/keluarga dalam mewujudkan keluarga *sakinah, mawaddah warahmah* serta mengurangi angka perselisihan, perceraian, dan kekerasan dalam rumah tangga.

---

<sup>6</sup>BP4 Pusat, *Petunjuk Pelaksanaan Penasihatatan dan Konsultasi Perkawinan*, (Jakarta: BP4 Pusat, 1987), h. 3.



Dalam mewujudkan keluarga yang *sakinah, mawaddah warahmah* melalui pemberian bekal pengetahuan, peningkatan pemahaman dan ketrampilan tentang kehidupan rumah tangga dan keluarga, juga agar setiap calon pengantin mampu untuk memahami dan kemudian dalam berumah tangga nantinya mampu memenuhi hajat spiritual dan material secara serasi dan seimbang, diliputi suasana kasih sayang antara internal keluarga dan lingkungannya, mampu memahami, mengamalkan dan memperdalam nilai-nilai keimanan, ketakwaan dan *akhlak al karimah*.

Selain itu, menurut hemat penulis kalau memperhatikan lebih jauh dengan meneliti data statistik perkawinan di Indonesia per tahun rata-rata mencapai 2 (dua) juta pasang. Suatu angka yang sangat fantastis dan sangat berpengaruh terhadap kemungkinan adanya perubahan-perubahan sosial masyarakat. Baik buruknya kualitas sebuah keluarga turut menentukan baik buruknya sebuah masyarakat. Jika karakter yang dihasilkan sebuah keluarga itu baik, akan berpengaruh baik kepada lingkungan sekitarnya, sebaliknya jika karakter yang dihasilkan tersebut jelek, maka akan berpengaruh kuat kepada lingkungannya dan juga terhadap lingkungan yang lebih besar bahkan tidak mustahil akan mewarnai karakter sebuah bangsa.

Suatu masyarakat besar tentu tersusun dari masyarakat-masyarakat kecil yang disebut keluarga. Keluarga yang terdiri dari ayah, ibu dan anak, memiliki peran penting dalam mewujudkan harmonisasi dalam keluarga. Sebuah keluarga dapat disebut harmonis apabila memiliki indikasi menguatnya hubungan komunikasi yang baik antara sesama anggota keluarga dan terpenuhinya standar kebutuhan material dan spiritual serta teraplikasinya

nilai-nilai moral dan agama dalam keluarga. Inilah keluarga yang kita kenal dengan sebutan keluarga sakinah.

Kualitas sebuah perkawinan dan terhindar dari perceraian dini sangat ditentukan oleh kesiapan dan kematangan kedua calon pasangan nikah dalam menyongsong kehidupan berumah tangga. Perkawinan sebagai peristiwa sakral dalam perjalanan hidup dua individu dan banyak sekali harapan untuk kelanggengan suatu pernikahan, namun di tengah perjalanan kandas yang berujung dengan perceraian karena kurangnya kesiapan kedua belah pihak suami-isteri dalam mengarungi rumah tangga. Agar harapan membentuk keluarga bahagia dapat terwujud, diperlukan pengenalan tentang kehidupan baru yang akan dialaminya nanti. Sepasang calon suami isteri diberi informasi singkat tentang kemungkinan yang akan terjadi dalam rumahtangga, sehingga pada saatnya nanti dapat mengantisipasi dengan baik paling tidak berusaha memberikan peringatan jauh-jauh hari agar masalah yang timbul kemudian dapat diminimalisir dengan baik, untuk itu bagi remaja usia nikah atau catin sangat perlu mengikuti pembekalan singkat (*short course*) dalam bentuk penasihat catin, bimbingan keluarga sakinah maupun kursus pra nikah dan parenting yang merupakan salah satu upaya penting dan strategis.

Inti dari semua kegiatan yang dilakukan lima KUA di Kota Banjarmasin, dan di fokuskan pada KUA Kec. Banjarmasin Utara, KUA Kec. Banjarmasin Tengah dan KUA Kec. Banjarmasin Selatan tidak lain bertujuan agar setiap calon pengantin, pasangan suami isteri, anggota keluarga dan masyarakat dapat menjunjung tinggi nilai-nilai budi pekerti luhur dalam penampilan, pergaulan, sikap dan ucapan yang baik dalam menjalani kehidupan berkeluarga, sehingga

tidak hanya terhindar dari perceraian dini tetapi juga untuk menciptakan keluarga yang *sakinah, mawaddah warahmah*.

### **B. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Peran Kantor Urusan Agama Dalam Upaya Pencegahan Perceraian Dini Di Kota Banjarmasin.**

Upaya pencegahan perceraian dini di Kota Banjarmasin yang diperankan oleh Kantor Urusan Agama, merupakan upaya yang semestinya mendapat dukungan semua pihak karena pada prinsipnya dilaksanakan oleh lembaga pemerintah. Selain memang mesti didukung oleh semua pihak, sebab semua yang dilakukan adalah demi kebaikan masyarakat, khususnya calon pengantin atau pasangan suami isteri yang menikah.

Faktor-faktor pendukung yang mempengaruhi peran KUA di Kota Banjarmasin dalam upaya pencegahan perceraian

untuk membina rumah tangga perlu modal wawasan dari orang berpengalaman berumah tangga, terutama dari Kepala KUA, Penghulu dan Penyuluh Agama Islam (PAI). Kehadiran calon pengantin yang cukup banyak ini juga tidak lepas dari upaya KUA pada saat pendaftaran nikah yang mewajibkan calon pengantin untuk mengikutinya dan telah dirasakan manfaatnya oleh yang berkeluarga, paling tidak dari segi wawasan berkeluarga. Menunjukkan pula besarnya harapan agar terbentuk sebuah keluarga samara (*sakinah, mawaddah*

oleh KUA di wilayah Kota Banjarmasin juga bersinergi dengan lembaga pemerintah lainnya seperti BPKPB Kota Banjarmasin dengan program KB dan keluarga sejahtera, Dinas kesehatan dengan program keluarga dan lingkungan sehat, Dinas Capil dengan program verifikasi kependudukan, seperti data

pekerjaan dan tingkat kehidupan ekonomi masyarakat. Begitu juga Kantor Camat yang merupakan instansi daerah yang menyelenggarakan pemerintahan di tingkat kecamatan yang menyangkut peningkatan seluruh aspek kehidupan penduduknya, dan Kantor Kelurahan yang ada di wilayah Kecamatan adalah unit pemerintah terdekat yang berhubungan secara langsung dengan program pemerintah di kelurahannya seperti pendataan keluarga sehat, sejahtera dan program keluarga harapan. Artinya, upaya KUA dalam pencegahan perceraian dini juga terbantu dengan kehadiran instansi pemerintah lainnya yang mengupayakan kehidupan keluarga yang baik atau sakinah.

tetapi juga didukung oleh pihak pejabat di atasnya. Mereka memberikan arahan-arahan dan bimbingan kepada pihak KUA dalam melaksanakan pemberian penasihatn nikah, bimbingan keluarga bermasalah dan kegiatan keluarga sakinah. Bahkan mereka juga terkadang jadi pemateri dalam penasihatn catin dan terjun langsung ke lapangan dalam kegiatan keluarga sakinah.

*Keenam*, ketersediaan tenaga ahli penasihatn yang sangat mendukung kegiatan upaya pencegahan perceraian dini pada KUA. Dalam faktanya kegiatan penasihatn nikah dan konsultasi keluarga yang bermasalah, memang tidak hanya dikerjakan oleh seorang kepada KUA saja, tetapi dikerjakan oleh beberapa orang atau sekitar lima orang. Dengan tersedianya petugas yang demikian maka masyarakat akan terlayani dengan baik. Upaya Kantor Urusan Agama dalam pencegahan perceraian dini di Kota Banjarmasin terasa lebih mudah dikerjakan karena sumber manusianya tercukupi.

*Ketujuh*, adanya sarana dan prasarana yang mendukung pemberian penasihatn calon pengantin dan keluarga bermasalah, yaitu tersedianya ruang

penasihatan nikah dan ruang BP.4 di KUA. Memang tidak semua KUA mempunyai ruang yang cukup untuk kegiatan penasihatan calon pengantin dan keluarga bermasalah, namun khususnya di wilayah Kota Banjarmasin seperti pada KUA Kec. Banjarmasin Timur, KUA Kec. Banjarmasin Tengah, KUA Kec. Banjarmasin Barat dan KUA Kec. Banjarmasin Selatan, yaitu paling tidak ruangan pernikahan juga dapat dimanfaatkan untuk ruang penasihatan nikah pada hari Selasa, sebab dalam setahun paling banyak hanya satu atau dua pasang yang menikah pada hari Selasa. Sementara ruang Kepala KUA atau Staf KUA dapat dimanfaatkan untuk konsultasi keluarga yang bermasalah. Adapun pada KUA Kec. Banjarmasin Utara ternyata lebih banyak ruang yang dapat dimanfaatkan yaitu: dua buah ruangan untuk pernikahan dapat dimanfaatkan untuk penasihatan nikah dengan tiga buah pelaminan, sedangkan untuk penasihatan keluarga bermasalah dapat memanfaatkan ruang BP4 atau ruang Penyuluh Agama Islam.

Sementara terhadap faktor penghambat peran KUA dalam upaya pencegahan perceraian dini memang harus diatasi dengan sebaik-baiknya di antaranya yaitu:

*Pertama*, adanya keluarga bermasalah yang langsung menyelesaikan permasalahannya melalui perceraian di Pengadilan Agama tanpa melalui penasihan lebih dahulu di KUA. Dalam hal ini masyarakat yang merasa bahwa permasalahan yang dialaminya harus segera diselesaikan atau telah lama terkatung-katung lebih memilih langsung melalui Pengadilan Agama untuk mengajukan perceraian. Permasalahan ini memang sulit diatasi, karena walaupun pihak suami yang mengajukan cerai talak atau istri yang mengajukan gugat cerai, ternyata pasangannya yang digugat juga tidak hadir di Pengadilan Agama. Jadi

jangan ke KUA ternyata ke Pengadilan saja mereka terkadang tidak hadir. Adapun pihak yang biasa memanfaatkan jalur BP4 ketika akan bercerai adalah biasanya pihak PNS saja.

*Kedua*, setiap tahun semakin meningkatnya keluarga bermasalah yang memerlukan bantuan konseling di KUA. Peningkatan jumlah ini seiring jumlah pernikahan yang tercatat setiap tahunnya di KUA semakin banyak, secara tidak langsung banyak pula kasus yang bermasalah. Belum lagi pengaruh dari lainnya, seperti budaya hidup hedonis, pengaruh tayangan televisi dan media lainnya. Namun walau bagaimanapun pihak KUA tetap berusaha mendamaikan keluarga bermasalah agar jangan sampai melangkah ke Pengadilan Agama atau bercerai.

*Ketiga*, posisi atau status lembaga BP.4 terkait dengan bantuan APBN dan APBD yang tidak ada bantuan operasionalnya, karena memang tidak dianggarkan melalui DIPA. Selama ini memang pihak BP4 atau KUA dalam memberikan pelayanan penasihat atau konsultasi keluarga bermasalah atau keluarga sakinah tidak pernah ada anggaran dananya. Memang petugas di KUA sudah digaji pemerintah, tetapi dalam tugas dan fungsi karyawan KUA tidak ada secara langsung memanganinya atau SKPnya dan hanya merupakan tugas tambahan saja. Artinya tidak ada uang honor untuk petugasnya, juga untuk kepentingan lainnya seperti konsumsi atau pembelian ATK, sehingga semata-mata hanya berdasarkan niat kuat untuk membantu sesama muslim agar tercipta keluarga yang bahagia atau tidak bercerai.

*Keempat*, perkembangan globalisasi serta meningkatnya pengaruh teknologi informasi seperti HP atau media sosial yang membawa dampak negatif bagi kehidupan masyarakat dan keluarga. Maksudnya, permasalahan atau

perceraian dini tidak hanya disebabkan semata-mata oleh ketidak akuran suami isteri saja, tetapi pengaruh ekstern juga sangat dominan, seperti meluasnya gaya hidup hedonistik, materialistik dan konsumerisma yang bertentangan dengan nilai-nilai agama, dan jadi pemicu perceraian dini.

*Kelima*, campur tangannya pihak keluarga dalam problematika rumah tangga pasangan suami istri, yang justru makin memperkeruh permasalahan. Terkadang pada saat konsultasi keluarga bermasalah akan mencapai titik temunya, ternyata pihak keluarga terkadang justru memperburuk hubungan suami istri. Tidak jarang justru orang tua atau mertua bahkan saudara justru yang menghendaki terjadinya perceraian pasangan suami istri bersangkutan. Tidak jarang pula ternyata permasalahan suami istri ternyata timbul dari pihak keluarga yang menimbulkannya atau memperkeruhnya.

*Keenam*, adanya faktor psikologi klien BP.4 yang secara umum ternyata masih kurang mampu mengendalikan ego masing-masing, ternyata justru jadi penyebab permasalahan, dan kebanyakannya adalah dari sikap ego suami yang kuat yang jadi pemicunya.

*Ketujuh*, masih adanya pasangan calon pengantin yang tidak menghadiri acara penasihatan nikah di KUA walaupun jumlahnya sedikit. Maksudnya walaupun pada saat pendaftaran nikah sudah diberitahukan dan kemudian diserahkan undangannya, ternyata masih ada calon pengantin yang tidak hadir, sehingga mereka kehilangan kesempatan untuk memperoleh pengetahuan dan pemahaman untuk menciptakan keluarga yang baik dalam upaya pencegahan perceraian dini yang mungkin akan terjadi pada diri mereka. Selain itu memang

tidak ada aturan yang melarang KUA untuk menikahkan orang yang tidak menghadiri penasihatan catin, karena itu pernikahanpun tetap berlangsung.

### **C. Relevansi Peran Kantor Urusan Agama Dalam Upaya Pencegahan Perceraian Dini di Kota Banjarmasin Dengan Regulasi Administrasi Hukum Islam di Indonesia.**

Ketika membicarakan peran Kantor Urusan Agama dalam upaya pencegahan perceraian dini di Kota Banjarmasin kaitanya dengan regulasi administrasi hukum Islam di Indonesia, yang dibicarakan adalah peraturan hukum yang ada. Paling awal adalah yang dibicarakan adalah Surat KMA Nomor 85 Tahun 1961, kemudian disusul pula dengan dengan KMA Nomor 30 Tahun 1977. Dimana dalam KMA tersebut ditegaskan mengenai kedudukan dan tugas BP4. Kemudian lahirnya KMA Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah merupakan dasar hukum yang dapat digunakan untuk menciptakan pondasi keluarga yang kokoh. Selanjutnya peraturan Dirjen Bimas Islam nomor DJ.II/491 tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin dan Peraturan Dirjen Bimas Islam, Nomor: DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah jelas dimaksudkan untuk mengupayakan keluarga yang kokoh dan langkah awal kegiatan yang diberikan kepada calon pengantin agar terhindar dari perceraian dini. Kemudian penasihatan nikah, konsultasi keluarga bermasalah dan kegiatan keluarga sakinah menjadi sangat penting dan vital sebagai bekal bagi kedua calon pasangan untuk memahami secara substansial tentang seluk beluk kehidupan keluarga dan rumah tangga. Dampaknya diharapkan terciptanya kehidupan berkeluarga dan pergaulan yang baik, sebagaimana tertuang dalam firman Allah Swt. pada surah *al Nisa* ayat 19:



وَعَاشِرُوهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ فَإِنْ كَرِهْتُمُوهُنَّ فَعَسَىٰ أَنْ تَكْرَهُنَّ شَيْئًا وَجَعَلَ اللَّهُ فِيهِ خَيْرًا كَثِيرًا .

Artinya: "...dan bergaullah dengan mereka secara patut, kemudian bila kamu tidak menyukai mereka, (maka bersabarlah) karena mungkin kamu tidak menyukai sesuatu, Padahal Allah menjadikan padanya kebaikan yang banyak.<sup>7</sup>

Dengan membentuk keluarga yang baik dan didalammnya terdapat pergaulan yang baik, berarti pula fungsi keluarga sebenarnya sebagai protektif, yaitu berfungsi melindungi anggota-anggotanya dari segala yang akan mencelakainya baik di dunia dan di akhirat. Dari ancaman fisik, ekonomis dan psiko-sosial.

Pada saat yang sama kita mesti prihatin terhadap tingginya angka perceraian. Ini terbukti dari perkara yang diterima oleh Pengadilan agama (PA) secara nasional pada tahun 2010 sejumlah 314.354 di tingkat pertama atau  $\pm$  10% dari angka perkawinan. Untuk bidang perceraian mencapai jumlah 284.379 perkara. Dari jumlah tersebut kasus cerai gugat mendominasi mencapai angka 190.280 perkara, lebih menonjol dibandingkan perkara cerai talak yang hanya mencapai 94.099. Tingginya angka perceraian tersebut dapat berpotensi menjadi sumber permasalahan sosial.<sup>8</sup>

Kegiatan penasihatan nikah, kursus pra nikah, dan penasihatan keluarga bermasalahan bagi remaja usia nikah dan calon pengantin merupakan salah satu solusi dan kebutuhan bagi masyarakat untuk mengatasi atau pun mengurangi terjadinya krisis perkawinan yang berakhir pada terjadinya perceraian. Selain itu,

<sup>7</sup>Departemen Agam RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, op. cit, h. 146.

<sup>8</sup>Dirjen Bimas Islam dan Binsyar, *Panduan Pelaksanaan Pemilihan KUA dan Keluarga Sakinah Teladan tingkat Nasional Tahun 2013*, (Jakarta, 2013), h. 36.

merupakan proses pendidikan yang memiliki cakupan sangat luas dan memiliki makna yang sangat strategis dalam rangka pembangunan masyarakat dan bangsa Indonesia yang beriman dan bertaqwa.

Fakta menunjukkan pula, perkawinan yang banyak mengalami kegagalan sebagian besar adalah perkawinan di kalangan muslim. Tingginya angka perceraian bukan sebuah fenomena yang wajar dalam kehidupan masyarakat. Perceraian pada kalangan masyarakat menengah-bawah terutama karena faktor ekonomi. Tetapi saat ini perceraian banyak juga terjadi pada lapisan masyarakat menengah atas yang sudah mapan secara ekonomi dan sosial. Dalam konteks inilah, secara hukum keberadaan KUA memang sangat urgen dalam upaya pencegahan perceraian dini.

Fakta menunjukkan, kini sebagian kecil di antara masyarakat ternyata perkawinan sudah tidak dianggap lagi sebagai pranata sosial yang sakral, sehingga ketika terjadi masalah atau perselisihan keluarganya, perceraian langsung jadi pilihan utama. Padahal ikatan perkawinan bukan semata-mata ikatan perdata. Banyaknya perceraian belakangan ini juga ditengarai sebagai dampak globalisasi arus informasi yang mengganggu psikologi masyarakat melalui multi media yang menampilkan figur artis dan selebriti yang dengan bangganya mengungkapkan kasus perceraian. Selain itu, diperparah lagi dengan stigma dimasyarakat bahwa perempuan yang lambat kawin adalah tidak laku, sehingga terkadang orang tua ingin cepat-cepat mengawinkan anaknya, padahal banyak yang belum matang/mencapai usia kawin yang layak. Ada juga calon suaminya menganggur tidak punya pekerjaan dan keahlian untuk modal berumah tangga.

Prof. Dr. Zakiah Darajat, ahli ilmu jiwa agama yang banyak memberikan perhatian terhadap masalah kesejahteraan keluarga pernah menyatakan, jika kita tanyakan kepada orang tua yang mempunyai anak yang sudah mencapai usia dewasa awal, bahkan usia remaja, tentang apa yang mereka pikirkan, jawabannya hampir sama, yaitu masalah jodoh bagi anaknya. Jarang kita dengar tentang cara membekali putra-putri mereka menghadapi kehidupan berkeluarga kelak. Hal ini menggambarkan betapa lemahnya pemikiran orang tua tentang pembekalan putra-putrinya yang telah diambang pernikahan. Padahal untuk suatu pekerjaan sederhana sekalipun, orang perlu dipersiapkan. Namun untuk menjadi seorang suami yang akan menjadi kepala rumah tangga atau seorang istri yang akan menjadi pendamping suami, pengatur kehidupan rumah tangga dan cepat atau lambat akan menjadi pengasuh, pendidik dan pembimbing anak-anak yang lahir didalam keluarga itu nanti, tidak ada kursus atau sekolahnya. Setiap pengantin hanya diantar dengan doa, ditambah sedikit nasihat pernikahan dari orang yang dipandang dapat memberikannya.<sup>9</sup>

Ditengah tingginya potensi instabilitas rumah tangga dan banyaknya perceraian, maka pendidikan dan pembekalan kepada pasangan yang hendak menikah adalah salah satu cara yang paling mungkin dilakukan. Upaya tersebut akan berfungsi ganda sebagai edukasi nilai-nilai perkawinan disemua level masyarakat maupun sebagai langkah untuk memperbaiki mutu perka winan dan mengurangi perceraian.

---

<sup>9</sup>*Ibid*, h. 28.

Berdirinya BP4 (Badan Penasihat, Pembinaan dan pelestarian Perkawinan) dan sebelum lahirnya Undang-undang Perkawinan. Upaya yang dipelopori HSM Nasarudin Latif selaku perintis BP4 dan Kepala KUA Provinsi Jakarta Raya adalah langkah yang sangat tepat, yang secara tegas menekankan bahwa setiap suami istri yang akan mengajukan perceraian pada Pengadilan Agama harus terlebih dahulu datang ke kantor penasihat perkawinan untuk sedapat mungkin dirukunkan dan diselesaikan perselisihannya. Lembaga penasehat perkawinan ketika itu mengambil peranan sebagai mediasi, yakni mencegah perceraian selagi belum diajukan ke Pengadilan Agama.

Dalam menyikapi kondisi sekarang ini, Pemerintah bersama BP4 perlu mengambil langkah strategis untuk memperkuat lembaga perkawinan dan mengurangi perceraian. Langkah yang dapat dilakukan ialah dengan penguatan peran KUA dalam kewajiban mengikuti penasihat calon pengantin atau kursus pranikah dan bimbingan rumah tangga bagi calon pengantin di seluruh tanah air. Disamping itu langkah lainnya ialah revitalisasi peran BP4 untuk bertindak sebagai mediasi dalam penyelesaian kasus perceraian diluar peradilan atau *out of court settlement*. Penulis optimis, upaya diatas apabila betul-betul dijalankan maka diharapkan dapat mengurangi perceraian.

Dalam kaitan itu, PMA tentang pencatatan nikah perlu secara eksplisit memuat ketentuan-ketentuan mengenai kewajiban mengikuti kursus pranikah dan bimbingan rumah tangga bagi calon pengantin yang akan menyampaikan pemberitahuan kehendak menikah kepada Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di KUA. Fakta menunjukkan pula bahwa dari lima KUA yang ada di wilayah Kota Banjarmasin, dengan mengambil sampel di KUA Kec. Banjarmasin Utara, KUA

Kec. Banjarmasin Selatan dan KUA Kec. Banjarmasin Tengah kegiatan penasihatan nikah yang dilaksanakan kepada pasangan calon pengantin sebelum pernikahan setiap hari Selasa memang sudah mendapat respon yang sangat baik oleh calon pengantin, keluarganya dan masyarakat. Penasihatan catin nampak sekali sebagai upaya yang cukup bermanfaat bagi modal hidup berumah tangga dalam upaya pencegahan perceraian dini.

KUA Kec. Banjarmasin Utara, KUA Kec. Banjarmasin Selatan dan KUA Kec. Banjarmasin Tengah melalui kegiatan BP4, dan melalui kegiatan program pra nikah melalui penasihatan nikah, melalui program pasca nikah, melalui konsultasi hukum perkawinan, melalui program sosialisasi dalam upaya pencegahan perceraian, program keluarga sakinah, dan melalui buku-kuku dan brosur-brosur untuk pembinaan rumah tangga telah memposisikan lembaganya berperan aktif dalam pencegahan perceraian dini.

Apa yang telah dilakukan oleh KUA Kec. Banjarmasin Utara, KUA Kec. Banjarmasin Selatan dan KUA Kec. Banjarmasin Tengah tersebut telah sejalan dengan pernyataan Menteri Agama RI sejak beberapa tahun lalu yang telah menginstruksikan kepada Direktorat Urusan Agama Islam supaya membuat terobosan program guna memperkuat lembaga perkawinan, diantaranya lewat pendidikan pranikah, sebagaimana dikehendaki oleh peraturan Dirjen Bimas Islam nomor DJ.II/491 tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin dan diperkuat lagi melalui Peraturan Dirjen Bimas Islam, Nomor: DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah.

Permasalahan mendasar dan memang masalah klasik yang dihadapi adalah permasalahan pendanaannya yang tidak didukung atau tidak ada. Selama ini BP4

yang ada KUA Kec. Banjarmasin Utara, KUA Kec. Banjarmasin Selatan dan KUA Kec. Banjarmasin Tengah bahkan diseluruh Indonesia, ternyata tidak dibantu oleh sumber dana APBN dan APBD. Tidak pernah ada honor dan konsumsi untuk pematernya.

Penurut hemat penulis, penguatan lembaga perkawinan saat ini adalah sama mendesaknya dengan penanggulangan bencana moral dan pergaulan bebas yang kini melanda para remaja kita. Betapa tidak risau, norma standar dan nilai-nilai yang seharusnya menjadi simpul pengikat sebuah perkawinan dan kehidupan rumah tangga belakangan ini tampak semakin pudar pengaruhnya di masyarakat.

Kita semua sepakat bahwa mempersiapkan perkawinan yang mempunyai tujuan mulia sebagai ibadah kepada Allah Swt. berarti meletakkan fondasi yang kokoh bagi mahligai rumah tangga dan masa depan satu generasi. Begitu pula, menyelamatkan perkawinan dan rumah tangga yang sedang dirundung masalah berarti menyelamatkan satu generasi. Peranan BP4 yang merupakan singkatan dari Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan sangat urgen keberadaannya dalam mewujudkan keluarga sakinah.

Memang menurut Kepala KUA Kec. Banjarmasin Utara bahwa BP4 sebenarnya merupakan sebuah wadah tersendiri yang terpisah dengan Kantor Urusan Agama dan tidak ada Undang-undang yang mengatur secara khusus tentang keberadaannya. Namun dasarnya hanya berdasarkan SK Menteri Agama RI No.85 Tahun 1961 yang mengakui BP4 adalah satu-satunya badan yang berusaha dalam bidang penasehatan perkawinan dan mengurangi perceraian.

Bergerak dalam bidang dan usaha mengurus perceraian dan mempertinggi nilai perkawinan dengan memberikan nasehat bagi mereka yang mengalami krisis

dalam perkawinan. BP4 sebagai organisasi yang bersifat nasional yang berpusat di Jakarta di seluruh Indonesia dan di susun sesuai dengan susunan pemerintahan dari tingkat pusat, propinsi, kabupaten atau kota sampai dengan kecamatan. Tujuan keberadaannya adalah mempertinggi mutu perkawinan dan mewujudkan keluarga sakinah menurut ajaran Islam untuk mencapai masyarakat dan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera, materil dan spritual.

Dari upaya pencegahan perceraian dini yang dilakukan KUA Kec. Banjarmasin Utara, KUA Kec. Banjarmasin Timur, KUA Kec. Banjarmasin Tengah, KUA Kec. Banjarmasin Barat, dan KUA Kec. Banjarmasin Selatan menurut penulis ada tiga hal upaya dan usaha yang di aplikasikan kepada masyarakat, yaitu dengan cara: (a) memberikan nasehat dan penerangan mengenai nikah, talaq, cerai dan rujuk kepada yang akan melakukannya baik perseorangan maupun kelompok. (b) mencegah terjadinya perceraian (Cerai Talaq atau Cerai Gugat) sewenang-wenang, poligami yang tidak bertanggung jawab, dan perkawinan di bawah umur serta perkawinan di bawah tangan. (c) memberikan bantuan dalam mengatasi permasalahan perkawinan keluarga dan perselisihan rumah tangga, menurunkan terjadinya perselisihan serta perceraian, poligami yang tidak bertanggung jawab, pernikahan di bawah umur, dan pernikahan tidak tercatat.

Secara realitas memang nampak sekali bahwa peran Kantor Urusan Agama Kota Banjarmasin dalam upaya pencegahan perceraian dini ternyata fakta dilapangan semuanya di perankan atau di handle oleh KUA.

Memperhatikan hal tersebut lebih mendalam, ketika menganalisis peranan KUA dalam penekanan angka perceraian, tidak hanya semata-mata melaksanakan

peraturan perundang-undangan saja, baik peraturan Dirjen Bimas Islam nomor DJ.II/491 tahun 2009 dan Peraturan Dirjen Bimas Islam, Nomor: DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah. Peraturan Menteri Agama, maupun sejarah keberadaan Pengadilan Agama sendiri. Ternyata upaya pencegahan perceraian dini yang dilakukan oleh KUA sangat integral dengan tujuan *syara* dalam menetapkan hukum pada prinsipnya mengacu pada aspek perwujudan kemaslahatan dalam kehidupan manusia.

Muatan *maslahat* mencakup kemaslahatan hidup di dunia dan akhirat. Atas dasar ini, kemaslahatan bukan hanya didasarkan pada pertimbangan akal dalam usaha memberikan penilaian terhadap sesuatu, apakah itu baik atau buruk, tetapi lebih jauh dari itu ialah sesuatu yang baik secara rasional juga harus sesuai dengan tujuan *syara*.

Mengacu kepada kepentingan dan kualitas kemaslahatan, upaya pencegahan perceraian dini di Kota Banjarmasin yang dilakukan KUA berkaitan dengan lima kebutuhan pokok yang disebut dengan *al masalih al khamsah*, yaitu:

*Pertama*, memelihara agama, maksudnya mencegah perceraian dini berarti akan memelihara keberagaman pasangan suami isteri dari perbuatan zina yang jelas-jelas dilarang agama.

*Kedua*, memelihara jiwa. Maksudnya melindungi jiwa pasangan bersangkutan agar jangan terjadi kegoncangan karena perceraian, bahkan bagi orang tertentu kadang karena sakitnya perceraian bisa menyebabkan bunuh diri atau membunuh pasangannya.

*Ketiga*, memelihara akal. Orang yang bercerai kadangkala berada dalam kondisi kebingungan, atau terbawa nafsu amarah sehingga akalnya hilang. Orang



yang bercerai kadang-kadang pula bisa terlibat dalam minum-minuman keras dan lainnya yang memabukkan. Dengan menghindari terjadinya perceraian, maka kerusakan akal dapat dihindari.

*Keempat*, memelihara keturunan. Rumah tangga yang berakhir dengan perceraian maka akan berdampak langsung terhadap kehidupan anak-anak pasangan bersangkutan. Artinya, dengan memelihara perkawinan dan menghindari perceraian berarti memelihara keturunan pasangan bersangkutan.

*Kelima*, memelihara harta. Menghindari perceraian berarti sebagai upaya untuk memelihara harta. Sebab, orang yang bercerai kalau punya harta maka permasalahan harta menjadi sengketa utama. Namun terkadang harta itu juga disalahgunakan atau dihambur-hamburkan untuk kepentingan yang tidak baik.

Untuk menjaga kelima hal tersebut dan menghindari perceraian dini, maka upaya pembekalan kepada remaja usia nikah harus diberikan secara arif dan bijaksana. Salah satu akar penyebab perceraian yang terbesar adalah rendahnya pengetahuan dan kemampuan suami istri mengelola dan mengatasi pelbagai permasalahan rumah tangga. Hampir 80% dari kasus perceraian adalah terjadi pada perkawinan di bawah usia 5 tahun. Ketidakmatangan (*immaturity*) pasangan suami istri menghadapi kenyataan hidup yang sesungguhnya, mengakibatkan mereka kerap menemui kesulitan dalam melakukan penyesuaian atas pelbagai permasalahan di usia perkawinan yang masih “balita”.

Segala sesuatu yang tidak sesuai dengan kelima unsur pokok di atas adalah bertentangan dengan tujuan *syara*. Oleh karena itu, kebijakan dan wewenang pemerintah untuk melakukan tindakan atas dasar kemaslahatan, meskipun tanpa dilandasi *particular* (*dalil juz'i*) dan hukum siasyah yang adil (*al siasyah al*

*adillah*) adalah konsep hukum yang mengandung prinsip pokok berupa mencegah semua bentuk penganiayaan, melindungi hak rakyat, menindak pelaku kejahatan serta mewujudkan cita-cita syariat (*maqasid al syar'iyah*).

Berkaitan pelaksanaan penasihatn nikah dan pembekalan bagi calon pengantin tersebut, atau penanganan terhadap keluarga yang bermasalah, inti tujuannya adalah untuk menjamin kemaslahatan rakyat khususnya dalam perkawinan. Sebagaimana kaidah:<sup>10</sup>

تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ<sup>11</sup>

Artinya: Suatu tindakan (peraturan) pemerintah, berintikan terjaminnya kepentingan dan kemaslahatan rakyatnya.

Praktik pemerintah yang mengatur tentang penasihatn nikah dan pembekalan bagi calon pengantin tersebut, meminjam istilah dalam epistimologi hukum Islam adalah metode *istislah* atau *maslahat mursalat*. Hal ini karena meski secara formal tidak ada ketentuan ayat atau sunnah yang memerintahkan penasihatn nikah dan pembekalan bagi calon pengantin tersebut, kandungan maslahatnya sejalan dengan tindakan *syara* yang ingin mewujudkan kemaslahatan bagi manusia. Atau dengan memperhatikan ayat yang dikutip tersebut, dapat dianalogikan (*qiyas*) karena ada kesamaan *illat*, yaitu dampak negatif yang ditimbulkannya.<sup>12</sup> Kaidah fikih menyebutkan:

دَرَأُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya: Menolak kemudharatan lebih didahulukan daripada memperoleh kemaslahatan.

<sup>10</sup>Ahmad Rofiq, *Hukum Islam Di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), h. 112.

<sup>11</sup>Tajuddin 'Abdul Wahab al-Subki, *Al-Asybah wa al-Nazhair*, (Beirut: Dar al-Kutub al-'ilmiyah, 1991), h. 134. Lihat: Zainal Abidin Ibn Ibrahim Ibnu Nuzaim al-Hanafi, *Al-Asybah wa al-Nazhair*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1983), h. 137.

<sup>12</sup>Ahmad Rofiq, *loc. cit.*

Tentang ukuran yang lebih konkret dari maksud kemaslahatan ini, dijelaskan oleh Imam Al-Syatibi dalam kitab *al muwafaqah* dan ulama seperti Abu Zahrah dan Abdul Wahab Khalaf. Apabila disimpulkan, maka persyaratan kemaslahatan yang mereka tetapkan adalah:

1. Kemaslahatan itu harus sesuai dengan *maqashid al-syariah*, semangat ajarannya, dalil-dalil *kulli* dan *qath'i* baik *wurud* maupun terhadap *dalalah*-nya.
2. Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang telah dilakukan cermat dan akurat, sehingga tidak meragukan bahwa itu bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan *mudarat*.
3. Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas, dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.
4. Kemaslahatan itu memberi manfaat kepada sebagian besar masyarakat bukan kepada sebagian kecil masyarakat.<sup>13</sup>

Dengan demikian, persoalan penasihatn nikah dan pembekalan bagi calon pengantin tersebut, sangat jelas mendatangkan masalahat bagi tegaknya rumah tangga.

Kalau peraturan yang dibuat pemerintah tersebut untuk kepentingan atas dasar kemaslahatan yang ada dalam konteks kenegaraan, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan perbandingan kepentingan *maslahat* individu. Dimana aspek yang harus dikedepankan dan diberikan prioritas adalah sama. Dalam syariat Islam kepentingan manusia dalam tatanan *maslahat* diberikan legitimasi sebagai salah satu misi syariat, dimana dalam standar penetapannya bermuara pada syariat bukan dari inisiatif pribadi.

Fenomena yang terjadi di masyarakat, tentang perkawinan sering terjadi pernikahan di bawah umur, kurangnya pendidikan, pengetahuan agama yang

---

<sup>13</sup>A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih*, (Jakarta: Kencana, 2007), h. 29.

lemah sehingga hal tersebut rentan dengan polemik yang imbasnya kepada perceraian. Disinilah peran KUA untuk menyikapi dan mencari solusi fenomena yang terjadi di masyarakat.

Perceraian dalam hukum Islam merupakan pintu darurat. Perceraian adalah sesuatu perkara yang paling tidak disenangi oleh istri maupun suami, perceraian merupakan pintu darurat yang tidak perlu digunakan kecuali dalam keadaan terpaksa untuk mengatasi krisis. Perceraian akan berakibat merugikan, bukan saja terhadap kepada kedua belah pihak, tetapi juga mengorbankan anak-anak dan masyarakat pada umumnya. Serta mengakibatkan tidak terwujudnya keluarga sakinah. Wajar jika Nabi Muhammad Saw. melarang terjadinya talak dan sangat membencinya, kecuali jika didasari alasan yang benar, sesuai sabdanya:

عن ابن عمر رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: أبغض الحلال إلى الله الطلاق. (رواه ابوداود).<sup>14</sup>

*Artinya: Dari Ibnu Umar ra., ia berkata: Rasulullah Saw. bersabda: Perbuatan halal yang paling dibenci Allah adalah talak”.*

Oleh karena itu Undang-Undang Perkawinan (UU. No.1 Tahun 1974) Pasal 39 menentukan, bahwa perceraian itu harus ada alasan tertentu, serta harus dilaksanakan di depan sidang pengadilan, setelah pengadilan tidak berhasil mendamaikannya.

Alasan untuk melakukan perceraian tidak mudah dan harus sesuai dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh Undang-Undang perkawinan (UU. No.1 Tahun 1974) Pasal 39, dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 Pasal 19 adalah sebagai berikut:

---

<sup>14</sup>Abu Daud Sulaiman bin Al-Asy'ats Ibnu Ishaq al-Azadi as-Sajistani, *Sunan Abu Daud*, (Beirut: Darul Fikri, t.th), Juz I, h. 250.

1. Salah satu pihak berbuat zina atau pemabuk, penjudi, pemadat, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
2. Salah satu pihak meninggalkan yang lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pada pihak yang lain dan tanpa alasan yang syah, atau karena hal lain diluar kemampuannya.
3. Salah satu pihak mendapatkan hukuman penjara lima tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan yang berat yang membahayakan pada pihak lain.
5. Salah satu pihak mendapatkan cacat badan tau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai suami istri.
6. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran serta tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Dengan kaidah ini segala sesuatu yang mengandung bahaya atau kerusakan harus dihindari dan dicegah.

Selain itu dalam hukum Islam, apapun alasannya, maka sungguh menarik manakala berupaya menarik benang merah antara fakta tersebut dengan sejarah fiqh yang cenderung memberikan ‘kuasa’ cerai kepada kaum istri (taklik talak) dengan dalil-dalil yang ternyata mengharuskan istri taat kepada suaminya, menyenangkan kala dilihat suami dan perintah sejenis. Belum lagi menarik persoalan ini ke dalam akar sejarah utamanya, al-Qur’an, di mana banyak ulama menyandarkan hubungan suami dan istri kepada ayat *arrijalu qawwamuna alan nisa* yang berarti, *pria adalah pemimpin bagi kaum wanita/istri*.

Seiring perkembangan zaman, bertambahnya intensitas dan frekuensi ragam informasi, bahkan media yang secara provokatif membongkar dan memblow up persoalan rumah tangga para publik figur, maka salah satu analisa yang dapat penulis kemukakan adalah meningkatnya kesadaran perempuan/istri terhadap kesamaan hak, terutama dalam hal pengambilan keputusan, berakibat pada ‘keberanian’ mereka untuk menjadi penentu ‘hitam-putih’ pernikahan mereka. Jika pada dekade silam, istri akan menganggap persoalan ketidakadilan

hak dan kewajiban dalam rumah tangganya sebagai persoalan domestik, bahkan dianggap aib, kini sepertinya tidak demikian lagi.

Bahkan ada pula istri, melihat ‘persoalan’ dalam rumah tangganya sebagai pertaruhan akan kebahagiaannya di masa mendatang. Ketika pernikahan dengan si suami dianggapnya tidak menjamin rasa bahagia sebagaimana diinginkannya, bahkan sebagian mereka tidak menganggapnya cela untuk memutuskan menjadi janda. Istri era kini juga cenderung mandiri sehingga berani memutuskan masa depannya dengan suami, tanpa menunggu keputusan tersebut datang dari pihak suami.

Dengan demikian, persoalan kemudian menjadi bias kemana-mana. terutama terhadap tiga faktor penyebab perceraian berikut ini, yakni (1) tidak ada tanggung-jawab, (2) gangguan pihak ketiga (bahkan perselingkuhan), dan (3) tidak ada keharmonisan, yang kemudian merupakan faktor-faktor dominan terjadinya perceraian di Pengadilan Agama, yang paling utama adalah ketiadaan keharmonisan antara pasangan suami istri.

Secara normatif, beberapa hal yang dapat dilakukan dalam rangka menekan angka perceraian adalah proses pematangan jiwa seseorang sebelum melaksanakan pernikahan. Dalam hal ini KUA memiliki peranan yang sangat penting dalam mempersiapkan pasangan calon pengantin. Bahkan sebelum itu, KUA dapat melaksanakan pembinaan pada remaja usia pra nikah, agar jauh-jauh hari ada kesadaran atas persoalan-persoalan kerumah-tangga yang akan terjadi dalam mengarungi kehidupan rumah tangga.

Ulama juga memiliki peran yang sangat besar, bahkan sangat menentukan, yang harus memberikan bimbingan dan fatwa kepada masyarakat mengenai

hukum cerai menurut hukum Islam, apabila kehidupan rumah tangga tidak bisa lagi dipertahankan dan tidak memberikan kebahagiaan terhadap suami-istri. Syari'at Islam sebagai syari'at yang faktual tidak memaksakan seseorang untuk terus menerus hidup dalam kesengsaraan. Oleh karena itu, faktor kehadiran ulama dan majelis taklim dan sebagainya, punya peran yang sangat besar pula untuk menekan tingginya angka perceraian.

Tentang fungsi dan wewenang Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan BP4. Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) yang dahulu bernama Badan Penasihat Perkawinan Perselisihan dan Perceraian (BP4) merupakan badan semi resmi pemerintah yang bertugas membantu Departemen Agama dalam bidang pembangunan keluarga. Kelahirannya dilatarbelakangi tingginya angka perceraian. Semula bersifat sektoral, kemudian disatukan dengan nama "Badan Penasihat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian" melalui KMA Nomor 85 Tahun 1961, kemudian disusul dengan KMA Nomor 30 Tahun 1977.

Sedangkan sendi dasar operasionalnya yang berlandaskan peri kehidupan berdasarkan Ketuhanan YME dalam pembentukan rumah tangga yang menjadi sendi dasar negara, dibebankan kepada Kementrian Agama, yaitu dengan melaksanakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pengawasan dan Pencatatan NTR (Nikah, Talak dan Rujuk) yang berlaku menurut Agama Islam.<sup>15</sup>

Tugas pemerintah sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang tersebut adalah hanya mengawasi dan mencatatkan perkawinan, sementara pemeliharaan dan perawatan kelestarian perkawinan diserahkan kepada pasangan suami isteri.

---

<sup>15</sup> BP4 Pusat, *BP4 Pertumbuhan dan Perkembangan*, (Jakarta: BP4 Pusat, 1977), hal. 13

Dengan kata lain dalam hal penyelesaian krisis dalam rumah tangga bukan merupakan tugas langsung dari Departemen Agama, apalagi Undang-Undang Perkawinan waktu itu baru dalam tahap persiapan.<sup>16</sup>

Di samping itu, langkah lainnya ialah revitalisasi peran BP4 untuk dapat pula bertindak sebagai mediasi dalam penyelesaian kasus perceraian di luar peradilan atau *out of court settlement*.

Penulis optimistis upaya di atas dapat mengurangi perceraian. Berkenaan dengan hal di atas, dalam PMA tentang Pencatatan Nikah perlu ditambahkan ketentuan mengenai kewajiban mengikuti kursus pranikah dan bimbingan rumah tangga bagi calon pengantin yang akan menyampaikan pemberitahuan kehendak menikah kepada Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di KUA.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Mantan Menteri Agama Muhammad Maftuh Basyuni yang menginstruksikan kepada Direktorat Urusan Agama Islam supaya membuat terobosan program guna memperkuat lembaga perkawinan, diantaranya lewat pendidikan pranikah. Lembaga yang ditugaskan untuk menyelenggarakan kursus pranikah dan bimbingan rumah tangga itu adalah BP4 pusat dan daerah dengan sumber dananya dari APBN dan APBD. Walaupun faktanya sekarang tidak juga dapat terlaksana, karena tidak dana APBN dan APBD.

Di samping itu, dapat pula diselenggarakan oleh lembaga swasta secara swadana dengan akreditasi dan sertifikasi diberikan oleh BP4. Jika bukan

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 14



sekarang, kapan lagi kita berbuat lebih serius memperkuat nilai-nilai perkawinan dan rumah tangga di tengah masyarakat.

Hemat penulis, penguatan lembaga perkawinan saat ini adalah sama mendesaknya dengan penanggulangan bencana moral dan pergaulan bebas yang kini melanda para remaja kita. Betapa tidak risau, norma standar dan nilai-nilai yang seharusnya menjadi simpul pengikat sebuah perkawinan dan kehidupan rumah tangga Muslim belakangan ini tampak semakin pudar pengaruhnya di masyarakat.

Semua kalangan tentu sepakat bahwa mempersiapkan perkawinan yang salah satunya secara realitas KUA di Kota Banjarmasin telah berupaya melakukan pencegahan perceraian dini melalui berbagai kegiatannya adalah mempunyai tujuan mulia sebagai ibadah kepada Allah Swt. berarti meletakkan fondasi yang kokoh bagi mahligai rumah tangga dan masa depan satu generasi. Begitu pula menyelamatkan perkawinan dan rumah tangga yang sedang dirundung masalah, yang berarti menyelamatkan satu generasi.