

Peraturan dan Program Membangun Ketahanan Keluarga: Kajian Sejarah Hukum

Khoiruddin Nasution* dan Syamruddin Nasution**

Email: khoiruddin@uin-suka.ac.id

syamruddinnst@gmail.com

Abstract: This paper will discuss finding related to programs aimed at building the resilience of Indonesian families. There are four main points to be drawn in conclusion. First, rules and programs to build family resilience since independence, can be grouped into four waves. Second, issues related to child marriage, forced marriage, polygamy, divorce and domestic violence, have had a significant effect on regulation. Third, the objectives of this program have been created with the intent of curbing these practices. Fourth, the objectives of birth regulation and the program are yet to be achieved entirely. However it is hope that the BP4 program, 'Foster Happy Family Movement (Sakinah Movement) and Marriage Course', will assist in building family resilience. The program provides skill building and problem solving initiative for future husband and wife about domestic life. We can see social problem like child/forced marriage, polygamy, divorce and domestic violence as relating to a lack of knowledge about domestic life. This program is a worthy initiative as a Marriage Course Program would assist in the alleviation of certain marital-sosial problem we see today.

Abstrak: Tulisan ini merupakan hasil penelitian tingkat ketercapaian peraturan dan program yang bertujuan membangun ketahanan keluarga Indonesia dengan kajian sejarah hukum. Adapun hasilnya dapat ditulis empat catatan sebagai kesimpulan. Pertama, peraturan dan program membangun ketahanan keluarga sejak kemerdekaan dapat dikelompokkan menjadi 4 gelombang, yakni tahun 1954 dengan lahirnya BP4, tahun 1974 dengan lahirnya UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, tahun 1999 dengan lahirnya Peraturan Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah, dan tahun 2009 serta tahun 2013 dengan lahirnya Peraturan Kursus Perkawinan. Kedua, kelahiran sejumlah peraturan dan program ini dilatari oleh fakta banyak terjadi perkawinan anak, perkawinan paksa, poligami semena-mena, talak semena-mena, dan

* Khoiruddin Nasution adalah Guru Besar Fakultas Syari'ah dan Hukum dan Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, serta pengajar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Ketua Asosiasi Dosen Hukum Keluarga Islam Indonesia (ADHKI).

** Syamruddin Nasution adalah Guru Besar Fakultas Ushuluddin UIN Sultan Syarif Qasim Riau.

kekerasan dalam rumah tangga. Ketiga, tujuan lahirnya sejumlah peraturan dan program ini adalah agar tidak terjadi lagi perkawinan anak, perkawinan paksa, poligami semena-mena, talak semena-mena, dan kekerasan dalam rumah tangga. Keempat, tingkat ketercapaian tujuan kelahiran peraturan dan program ini belum tercapai sepenuhnya, kecuali peraturan yang lahir di gelombang ke-2. Namun diyakini bahwa program BP4, Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah dan Kursus Perkawinan, sangat besar perannya dalam membangun ketahanan keluarga, sebab program ini memberikan pengetahuan dan skill bagi calon suami dan isteri tentang kehidupan rumah tangga dan cara-cara yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dalam kehidupan keluarga. Sebab terjadinya perkawinan anak, perkawinan paksa, poligami semena-menam, talak semena-mena, dan kekerasan dalam rumah tangga adalah akibat dari rendahnya pengetahuan tentang seluk-beluk kehidupan rumah tangga dan rendahnya skill untuk menyelesaikannya. Karena itu program ini perlu mendapat perhatian serius dari para pihak yang mempunyai kewenangan, agar program ini dapat berjalan, lebih khusus program kursus perkawinan.

Kata kunci : *kursus perkawinan, BP4, Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah, UU Perkawinan*

Pendahuluan

Ada sejumlah peraturan dan program yang bertujuan membangun ketahanan keluarga Indonesia. Peraturan dan program ini sejak kemerdekaan dapat dikelompokkan menjadi 4 gelombang. Pertama, gelombang tahun 1954 dengan lahirnya BP4. Kedua, gelombang tahun 1974 dengan lahirnya UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Ketiga, gelombang tahun 1999 dengan lahirnya Peraturan Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah. Keempat, gelombang tahun 2009 dan tahun 2013 dengan lahirnya Peraturan Kursus Perkawinan. Produk tahun 2009 dan 2013 dijadikan satu gelombang karena produknya sama, yakni sama-sama mengatur kursus perkawinan.

Adapun yang dimaksud dengan peraturan dalam tulisan ini adalah peraturan apa saja yang dikeluarkan pemerintah dalam kaitannya dengan usaha membangun ketahanan keluarga Indonesia. Dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 ayat (2) ada istilah peraturan perundang-undangan, yang diartikan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga

negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) UU ini terdiri atas: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c). Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d). Peraturan Pemerintah; (e). Peraturan Presiden; (f). Peraturan Daerah Provinsi, dan (g). Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²

Kemudian dalam Pasal 8 ayat (1) disebutkan, “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.³

Maksud peraturan dalam tulisan ini adalah seluruh peraturan yang berkaitan dengan dan mengatur mengenai pembangunan ketahanan keluarga Indonesia dan di bawah kendali pokok Kementerian Agama R.I.; Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Bersama Menteri, Keputusan Menteri, Peraturan Menteri, Keputusan Bersama Dirjen, Peraturan Dirjen, Surat Edaran Dirjen dan Surat Edaran Kepala/Ketua Lembaga, seperti Surat Edaran Ketua BP4.

Sementara maksud program adalah seluruh program yang lahir sebagai akibat dari keluarnya sejumlah peraturan di bidang pembangunan ketahanan keluarga, seperti progam Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah sebagai akibat dari lahirnya Peraturan Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah.

Kelahiran dari sejumlah peraturan dan program ini tentu mempunyai tujuan. Tulisan ini merupakan hasil penelitian tingkat ketercapaian tujuan dari masing-masing gelombang dengan kajian

¹ Pasal 1 ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Pasal 1 ayat (2) UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

² *Ibid.*, Pasal 7 ayat (1).

³ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1).

sejarah. Dengan kajian sejarah tulisan ini mencoba mengungkap tiga hal, yakni fakta lahirnya peraturan, latar belakang lahirnya peraturan dan relevansi peraturan untuk masa sekarang. Dengan demikian tulisan ini merupakan hasil kajian kontekstual. Tujuan kelahiran sejumlah peraturan dapat diketahui melalui tiga cara. Pertama, melihat AD/ART dan/atau kegiatan dari masing-masing peraturan. Kedua, dengan melihat tujuan lahirnya. Ketiga, dengan memahami historisitas lahirnya peraturan. Tiga cara ini saling mendukung, namun boleh jadi di satu peraturan hanya tersedia satu dari tiga cara. Sedangkan cara mengukur relevansi adalah dengan cara mengukur tingkat ketercapaian tujuan.

Bagian pertama tulisan ini adalah pendahuluan yang dilanjutkan dengan uraian tentang peraturan dan program dari masing-masing gelombang. Pada bagian berikutnya diuraikan historisitas lahirnya peraturan. Bahasan dilanjutkan pada bagian berikutnya dengan uraian target pencapaian. Untuk menganalisis peraturan digunakan teori pengendalian tindakan. Alasan menggunakan teori ini karena tujuan lahirnya sejumlah peraturan di bidang ketahanan keluarga adalah untuk mengendalikan tindakan perceraian semena-mena, tindakan perkawinan dini, tindakan perkawinan paksa, tindakan poligami semena-mena, dan tindakan kekerasan dalam rumah tangga, agar tidak terjadi lagi. Teori ini mengelompokkan pengendalian tindakan menjadi dua, yakni preventif dan represif. Teori kedua menggunakan pembagian hukum menurut sifatnya, yakni: hukum yang memaksa dan hukum yang mengatur (pelengkap).⁴ Tulisan ini dipungkasi dengan catatan kesimpulan di bagian akhir.

Peraturan dan Program Membangun Ketahanan Keluarga

Penjelasan peraturan dan program yang berkaitan dengan pembangunan ketahanan keluarga dimulai dari peraturan yang lahir pada gelombang pertama (ke-1), yakni lahirnya BP4 dengan program yang ada di dalamnya. Secara resmi BP4 berdiri pada tanggal 3 Januari 1961 di Jakarta, berdasarkan SK Menteri Agama RI No. 85 tahun 1961 yang menetapkan kepengurusan BP4. Namun sebelum BP4 diresmikan, telah ada BP4 di Bandung Jawa Barat sejak 3 Oktober 1954

⁴ Maksud hukum yang memaksa adalah hukum yang dalam keadaan bagaimanapun harus dan mempunyai paksaan mutlak. Sementara hukum yang mengatur (pelengkap) adalah hukum yang dapat dikesampingkan apabila pihak-pihak yang bersangkutan telah membuat peraturan sendiri. C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm, 74.

atas inisiatif Arhata (Abdur Rauf Hamidy), Kepala Jawatan Urusan Agama Provinsi Jawa Barat saat itu. Bahkan BP4 Bandung telah melaksanakan konferensi I pada tanggal 28-31 Agustus 1956 di Bandung dan dihadiri Gubernur Jawa Barat saat itu, Raden Mohamad Sanusi Hardjadinata dan juga H.S.M. Nasaruddin Latif mewakili Menteri Agama.

Sebelumnya di kota Jakarta dan Yogyakarta juga sudah ada lembaga sejenis dengan nama berbeda. Di Jakarta tercatat berdiri organisasi P-5 (Panitia Penasihat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian) pada tanggal 7 Maret 1956. Namun sebenarnya, sebelum itu juga telah terbentuk SPP (Seksi Penasihat Perkawinan) tanggal 4 April 1954 atas gagasan H.S.M. Nasaruddin Latif, Kepala Kantor Urusan Agama Jakarta Raya atas persetujuan Sekjen Kementerian Agama R.M. Kafrawi. Tugas SPP (Seksi Penasihat Perkawinan) adalah mendamaikan perselisihan suami-isteri, mencegah perceraian sepanjang persoalannya belum dimajukan ke Pengadilan Agama. Sampai bulan Mei 1957, atas permintaan Ny. Gubernur Kalimantan selaku Ketua Gabungan Organisasi-organisasi Wanita, Kementerian Agama mengutus H.S.M. Nasaruddin Lathif ke Kalimantan untuk memberikan penerangan sekitar gerak usaha P-5, dan hasilnya berdirilah P-5 di beberapa tempat di Kalimantan Selatan dan Timur. Hanya hubungan organisatorisnya ke Jakarta tidak begitu lancar. Di Sumatera juga berdiri P-5, yakni di Palembang, Kotabumi, dan Tanjungkarang.⁵

Sementara di Yogyakarta dirintis berdirinya BKRT (Badan Kesejahteraan Rumah Tangga) pada tanggal 7 Maret 1958 oleh sejumlah tokoh, antara lain: Ibu AR. Baswedan, K.H. Ahmad Badawi (saat itu Kepala Bagian Ibadah Sosial pada KUA Daerah Istimewa Yogyakarta), dan K.H. Farid Ma'ruf (saat itu Kepala KUA Daerah Istimewa Yogyakarta) yang kemudian menjadi Ketua Umum pertama BKRT.⁶

Salah satu perkembangan BP4 adalah perubahan akronim namanya sebanyak tiga kali. *Pertama*, pada tahun 1960, BP4 merupakan akronim dari Badan Penasihat Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian. *Kedua*, pada tahun 1977 berubah menjadi Badan Pembinaan, Penasehatan Perkawinan dan Perselisihan Rumah tangga. *Ketiga*, pada Musyawarah Nasional (Munas) XIV yang berlangsung

⁵ Tim Penulis, *BP4: Pertumbuhan dan Perkembangan* (Jakarta: BP4 Pusat, 1977), hlm. 25.

⁶ *Ibid.*

sejak 1-3 Juni 2009, berubah menjadi Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan.

Perubahan akronim nama ini bukan tanpa alasan. Perubahan ini menandakan bahwa ada perubahan dan peningkatan persoalan keluarga di Indonesia, sehingga BP4 perlu mengubah atau menambah akronim namanya agar dapat mengakomodir wilayah kerjanya. Hasil Munas XIV BP4 menyebutkan bahwa BP4 merupakan badan atau organisasi otonom. Wilayah kerjanya bermitra dengan Kemenag, yang bertugas untuk membantu dan meningkatkan mutu perkawinan dengan mengembangkan gerakan keluarga sakinah

Lebih sistematis proses lahirnya BP4 dapat digambarkan sebagai berikut.

Pada bulan Januari 1960 dalam pertemuan Pengurus BP4 Tingkat I se-Jawa disepakati bahwa organisasi-organisasi BP4 yang bersifat lokal akan disatukan menjadi BP4 yang bersifat nasional. Kemudian hasil Konferensi Dinas Departemen Agama VII tanggal 25-30 Januari 1961 di Cipayung Jakarta diumumkan berdirinya BP4 Pusat (yang bersifat nasional). Dalam Anggaran Dasar baru tersebut ditetapkan bahwa organisasi ini berkedudukan di Jakarta dan bertujuan: (1) mempertinggi nilai perkawinan, (2) mencegah perceraian yang sewenang-wenang, dan (3) mewujudkan susunan rumah tangga yang bahagia sejahtera sesuai tuntunan Islam. Pada 17 Oktober 1961 sesuai usul Pengurus BP4 Pusat No.1/BP4/61, keluar Surat Keputusan Menteri Agama No. 85 tahun 1961 yang menetapkan BP4 sebagai satu-satunya badan yang berusaha pada bidang penasihatian perkawinan dan pengurangan perceraian mengenai nikah, talak dan rujuk. Tanggal 8 Juli 1961, menyusul SK Menteri Agama, hasil musyawarah antara Kepala Jawatan Urusan Agama dengan Pengurus BP4 Jawa Barat dan P-5 Jakarta Raya ditetapkan susunan Pengurus BP4 Pusat yang pertama dengan Ketua H. Siswosoedarmo dan dilantik oleh Menteri Agama K.H.Wahib Wahab pada tanggal 20 Oktober 1961.⁷

Adapun peraturan yang lahir dari gelombang ke-2 tahun 1974 adalah sebagai berikut:

1. UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan,
2. UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama,
3. UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama,
4. PP No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974,

⁷ Situs resmi BP4 Pusat, diakses Rabu 8 Pebruari 2017, jam 10.00.

5. PP No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS),
6. PP No. 45 Tahun 1990 tentang Perubahan terhadap PP No. 10 Tahun 1983,
7. INPRES No. 1 Tahun 1991 tentang Instuksi Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam (KHI),
8. Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama No. 07/KMA/1985 dan No. 25 Tahun 1985, tentang Penunjukan Pelaksana Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui Yurisprudensi,
9. Keputusan Menteri Agama No. 154 Tahun 1991 tentang Pelaksanaan Inpres No. 1/1991,
10. PMA (Peraturan Menteri Agama) No. 3 Tahun 1975 tentang Kewajiban Pegawai Pencatat Nikah dan Tata Kerja Pengadilan Agama,
11. PMA No. 4 Tahun. 1975 tentang Contoh-contoh Akta Nikah, Talak, Cerai dan Rujuk,
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 221a Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil, dan
13. Surat Edaran DirbinPera No. 3694/EV/HK.00.3/AZ/91 tentang Penyebarluasan Inpres No. 1/1991.

Inti dari semua peraturan tahun 1974-an ini mengandung materi perundang-undangan di bidang perkawinan dan pedoman beracara di Pengadilan Agama. Tujuan lahirnya peraturan-peraturan ini adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah di bidang perkawinan.

Adapun produk peraturan yang lahir pada gelombang ke-3 tahun 1999 tentang Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah dengan Program Pokok Pembangunan Keluarga Sakinah adalah:

1. Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia No. 3 Tahun 1999 tentang Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah,
2. Surat Edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D/PW.00/928, tertanggal 9 Maret 1999, perihal Pelaksanaan Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah kepada Kepala Kanwil Departemen Agama Propinsi Seluruh Indonesia,
3. Surat Edaran Dirjen Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri No. 400/546/III/Banda, tertanggal Maret 1999, perihal Pelaksanaan Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah kepada Gubernur KDH TK.I Indonesia,

4. Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No.D/71/1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah.

Dari sejumlah peraturan ini dan dalam rangka menunjang Program Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah, lahir/diterbitkanlah sejumlah buku. Buku-buku dimaksud adalah:

1. Tim, *Tuntutan Keluarga Sakinah bagi Remaja Usia Nikah: Seri Psikologi*, terbit tahun 2004.⁸
2. Tim, *Pembinaan Keluarga Pra Sakinah dan Sakinah I*, terbit tahun 2003.⁹
3. Tim, *Pedoman Konselor Keluarga Sakinah*, terbit tahun 2003.¹⁰
4. Tim, *Modul Pembinaan Keluarga Sakinah (untuk Pelatihan Pembina Kelompok Keluarga Sakinah)*, terbit tahun 2001¹¹
5. Soewadi, Zainal Abidin dan Nur Ahmad Ghozali, *Panduan Menuju Keluarga Sakinah*, terbit tahun 2011 dan merupakan produk Kementerian Agama Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.¹²
6. Tim, *Pola Pembinaan Keluarga Sakinah dan Desa Binaan Keluarga Sakinah (DBKS)*, terbit tahun 2012, juga khusus diterbitkan oleh Kementerian Agama Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.¹³

Inti dari sejumlah buku yang lahir di bidang Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah pada gelombang ke-3 ini adalah sejumlah peraturan dan buku-buku yang relevan untuk membangun dan membina keluarga sakinah. Dengan peraturan ini lahir Program yang bersifat nasional berupa Keluarga Sakinah Telatan, dan seleksi dilaksanakan sekali dalam

⁸ Tim, *Tuntutan Keluarga Sakinah bagi Remaja Usia Nikah: Seri Psikologi* (Jakarta: Kementerian Agama R.I., Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Proyek Peningkatan Kehidupan Keluarga Sakinah, 2004).

⁹ Tim, *Pembinaan Keluarga Pra Sakinah dan Sakinah I* (Jakarta: Kementerian Agama R.I., Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2003).

¹⁰ Tim, *Pedoman Konselor Keluarga Sakinah* (Jakarta: Kementerian Agama R.I., Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2003).

¹¹ Tim, *Modul Pembinaan Keluarga Sakinah (untuk Pelatihan Pembina Kelompok Keluarga Sakinah)* (Jakarta: Kementerian Agama R.I., Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Proyek Peningkatan Kehidupan Keluarga Sakinah, 2001).

¹² Soewadi, Zainal Abidin dan Nur Ahmad Ghozali, *Panduan Menuju Keluarga Sakinah* (Yogyakarta: Bidang Urusan Agama Islam Kanwil Kementerian Agama Propinsi DIY, 2011).

¹³ Tim, *Pola Pembinaan Keluarga Sakinah dan Desa Binaan Keluarga Sakinah (DBKS)* (Yogyakarta: Bidang Urusan Agama Islam Kanwil Kementerian Agama Propinsi DIY, 2012).

setahun. Di samping itu ada juga program yang bersifat lokal, seperti di Yogyakarta adalah program Desa Binaan Keluarga Sakinah (DBKS).

Adapun peraturan yang lahir pada gelombang ke-4 tahun 2009 dan tahun 2013 adalah ;

1. Peraturan Dirjen Bimas Islam No. DI.II/491 tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin,
2. Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No.: DJ.II/542 tahun 2013, tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah,
3. Peraturan Menteri Agama No. 46 tahun 2014 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan,
4. Peraturan Menteri Agama No. 12 tahun 2016 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan,
5. Peraturan Menteri Agama No. 37 tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agama No. 12 tahun 2016 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan,
6. Keputusan Dirjen Bimas Islam No. DJ.II/748 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan,
7. Keputusan Dirjen Bimas Islam No. DJ.III/600 tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Inti dari dua peraturan pertama (1 dan 2) berkaitan dengan Kursus Perkawinan, yakni Kursus Calon Pengantin dan Kursus Pra Nikah. Sementara inti dari tiga Peraturan Menteri no. 3 s/d 5 dan dua Keputusan Dirjen (6 s/d 7) adalah mengatur keuangan (dana) Kursus Perkawinan dan siapa yang berhak melaksanakan (penyelenggara) Kursus Perkawinan. Sebelum lahirnya peraturan dan keputusan tahun 2016, penyelenggara kursus adalah lembaga yang telah mendapat akreditasi dari Dirjen Bimas Islam, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi atau Kepala Kantor Kementerian Agama

Kabupaten/Kota.¹⁴Sementara penyelenggara kursus dalam peraturan keputusan tahun 2016 adalah KUA dan/atau Kementerian Agama Kabupaten/Kota.¹⁵

Untuk menunjang program Kursus Perkawinan ini dan sekaligus program BP4 diterbitkan sejumlah buku, yakni:

1. Tim, *Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah* (2011).¹⁶
2. Tim, *Buku Saku bagi Calon Pengantin, Peran Pria dalam KB dan Kesehatan Reproduksi* (2013).¹⁷
3. Tim, *Buku Pegangan bagi Petugas Badan Penasehatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) tentang Kursus Pranikah untuk Calon Pengantin* (2014).¹⁸
4. Tim, *Buku Saku untuk Calon Pengantin* (2014).¹⁹

Isi Buku Saku ini relatif sangat singkat:

1. Peraturan Perundang tentang Perkawinan, KDRT dan Perlindungan Anak,
2. Pembangunan Keluarga,
3. Penanaman Nilai-Nilai 8 Fungsi Keluarga,
4. Perencanaan Persiapan Perkawinan,
5. Menjadi Orangtua Hebat,
6. Manajemen Konflik,
7. Manajemen Keuangan,
8. Kesehatan Reproduksi, dan
9. Keluarga Berencana.

¹⁴ Keputusan Dirjen Bimas Islam No. DJ.II/748 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan, Bab IV, pasal 4d.

¹⁵ Keputusan Dirjen Bimas Islam No. DJ.III/600 tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan, Bab IV, Pasal 4c.

¹⁶ Tim, *Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah*, (Jakarta: Dirjen Bimas Islam, 2011).

¹⁷ Tim, *Buku Saku bagi Calon Pengantin, Peran Pria dalam KB dan Kesehatan Reproduksi*, (Jakarta: BKKBN, 2013).

¹⁸ Tim, *Buku Pegangan bagi Petugas Badan Penasehatan, Pembinaan, dan Pelestarian Perkawinan (BP4) tentang Kursus Pranikah untuk Calon Pengantin*, (Jakarta: Kerjasama Health Hygiene Home, BKKBN dan Kemenag R.I, 2014).

¹⁹ Tim, *Buku Saku untuk Calon Pengantin*, (Jakarta: Kerjasama Health Hygiene Home, BKKBN dan Kemenag R.I, 2014).

Dengan menggunakan teori pengelompokan hukum menurut sifatnya, maka produk empat gelombang membangun ketahanan keluarga, pada akhirnya dapat dikelompokkan menjadi dua. *Pertama*, peraturan yang bersifat dan mempunyai kekuatan memaksa. *Kedua*, peraturan yang bersifat pelengkap. Produk gelombang ke-2 tahun 1974 masuk pada kelompok pertama, yakni peraturan yang memaksa, sementara tiga produk lainnya masuk pada kelompok kedua, peraturan pelengkap. Status peraturan memaksa atau pelengkap berpengaruh terhadap respons masyarakat. Peraturan bersifat memaksa lebih direspons positif oleh masyarakat daripada peraturan pelengkap yang tidak mempunyai kekuatan memaksa.

Historisitas dan TujuanLahirnya Peraturan

Dalam kaitannya dengan keberadaan BP4, dalam Anggaran Dasar BP4 ditetapkan bahwa organisasi ini berkedudukan di Jakarta dan bertujuan: (1) Mempertinggi nilai perkawinan, (2) mencegah perceraian yang sewenang-wenang, dan (3) mewujudkan susunan rumah tangga yang bahagia sejahtera sesuai tuntunan Islam.

Selain itu, disebutkan juga bahwa sebelum adanya Undang-Undang Perkawinan (UUP) No. 1 tahun 1974, ada kerja sama antara Pengadilan Agama (PA) dan BP4. Dalam kerja sama itu dinyatakan bahwa suami-istri yang akan bercerai hendaknya ke BP4 terlebih dahulu untuk didamaikan sebelum ke Pengadilan Agama. Bila tidak berhasil didamaikan maka yang bersangkutan dikirim ke Pengadilan Agama oleh BP4. Jadi ada kata kunci, BP4 yang membawa suami dan isteri ke PA, setelah BP4 tidak berhasil mendamaikan.

Adapun historisitas lahirnya peraturan gelombang ke-2, tahun 1974 dengan lahirnya UU No, 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan peraturan yang mengiringinya, dapat dicatat sebagai berikut. Bahwa Rohana Kudus di Minangkabau, Sumatera Barat,²⁰ adalah di antara

²⁰ Lihat Barbara N. Ramusack and Sharon Sievers, *Women in Asia* (Indianapolis: Indiana University Press, 1988), hlm. 100. Rohana Kudus mulai menulis pandangan-pandangannya dalam bentuk surat yang dikirimkan ke jurnal, yang akhirnya disatukan dan dibukukan oleh sami dan bapaknya dalam buku yang berjudul, *Sunting Melayu (Malayan Headdress)*. Fokus utama dalam tulisan-tulisannya adalah akibat buruk dari praktek poligami. Dalam buku *The Indonesian Woman*, Stuers mencatat 1900 sebagai tahun kelahiran Rohana Kudus. Sejumlah penulis menyetujui tahun 1900 sebagai tahun lahir Rohana Kudus, tetapi banyak juga penulis lain yang tidak sejuta dengan tahun ini. Deliar Noer, misalnya, menulis 13 Desember 1900 sebagai tahun lahirnya, sementara Jeanne Cuisinier menulis tahun 1903. lihat

tokoh yang telah lama mengkritik keburukan-keburukan yang diakibatkan oleh perkawinan di bawah umur, perkawinan paksa, poligami dan talak sewenang-wenang dari suami.

Pada kasus yang lebih khusus, tentang poligami, Puteri Indonesia bekerja sama dengan Persaudaraan Isteri, Persatuan isteri dan Wanita Sejati, dalam sebuah pertemuan pada tanggal 13 Oktober 1929 di Bandung, membuat ketetapan tentang larangan poligami. Pertemuan di Bandung ini membicarakan dua hal pokok, yakni poligami dan pelacuran. Sejalan itu, pada bulan Juni 1931 di Jakarta, Kongress *Isteri Sedar* memperkuat resolusi larangan poligami yang ditetapkan beberapa organisasi wanita dan ditetapkan pada tanggal 13 Oktober 1929.

Demikian juga Kongres Wanita Indonesia (Kowani) tahun 1928, membahas keburukan-keburukan²¹ perkawinan anak-anak (di bawah umur), kawin paksa, poligami, talak sewenang-wenang dari suami. Artinya, organisasi-organisasi wanita ini menuntut lahirnya UU Perkawinan, dan mereka sampai membicarakannya di Dewan Rakyat (Volksraad).²²

Adapun historisitas lahirnya peraturan gelombang ke-3 tahun 1999, dengan lahirnya peraturan Pembangunan Keluarga Sakinah, bahwa terdapat tiga dasar pertimbangan lahirnya KMA tentang Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah. *Pertama*, dalam upaya mengadakan reformasi terhadap pembangunan moral bangsa, diperlukan adanya pelaksanaan program gerakan dan masyarakat yang telah berkembang luas menjadi Gerakan Nasional dan mengarah kepada terbentuknya keluarga bermutu tinggi, kokoh lahir dan batin. *Kedua*, bahwa Gerakan Keluarga Sakinah sebagai gerakan penanaman nilai-nilai keimanan, ketakwaan dan akhlak mulia yang tumbuh dari masyarakat telah berkembang luas menjadi Gerakan Nasional sehingga perlu adanya pembinaan yang mantap. *Ketiga*, bahwa untuk mendorong pelaksanaan Gerakan Keluarga Sakinah, baik di pusat maupun di daerah secara berkesinambungan, terkoordinasi, terpadu dan sinergi

Cora Vreede-de Stuers, "The Life of Rankayo Rohmah El-Yunusia : The Fact and the Image", dalam Elisabeth Locher-scholten and Anke Niehof, eds. *Indonesia Women in Focus: Past and Present Notions* (Dordrecht: Foris Publications, 1987), hlm. 52 dan 57.

²¹ Apa yang dimaksud dengan menurut hukum Islam (konvensional) di sini adalah menurut praktek orang-orang Islam Indonesia yang didasarkan pada konsep-konsep kitab fikih konvensional.

²² Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, cet. ke 2 (Jakarta: Bulan Bintang, 1978), hlm. 9.

maka perlu diterbitkan Keputusan Menteri Agama R.I. tentang Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah.

Historisitas dan/atau tujuan lahirnya peraturan gelombang ke-4, tahun 2009 dan tahun 2013 tentang Kursus Perkawinan, dalam latar belakang Peraturan Dirjen tentang Kursus Pra Nikah disebutkan; 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 baik, akan berpengaruh baik kepada lingkungan sekitarnya; sebaliknya jika karakter yang dihasilkan jelek, maka akan berpengaruh kuat pada 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 dikenal dengan sebutan keluarga sakinah.

Kualitas sebuah perkawinan sangat ditentukan oleh kesiapan dan kematangan kedua calon pasangan nikah dalam menyongsong kehidupan berumah tangga. Perkawinan sebagai peristiwa sakral dalam perjalanan hidup dua individu. 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, maka diperlukan pengenalan terlebih dahulu 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 wanti-wanti 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 kursus pra nikah dan *parenting* yang merupakan salah satu upaya penting dan strategis.

Kursus Pra Nikah menjadi sangat penting dan vital sebagai bekal bagi kedua calon pasangan untuk memahami secara substansial tentang seluk beluk kehidupan keluarga dan rumah tangga. Kursus Pra Nikah merupakan proses pendidikan yang memiliki cakupan sangat luas dan memiliki makna yang sangat strategis dalam rangka pembangunan masyarakat dan bangsa Indonesia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Disebutkan juga dasar pertimbangan lahirnya Peraturan Kursus Calon pengantin adalah bahwa dengan adanya peningkatan angka perselisihan, perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga yang salah satunya disebabkan oleh rendahnya pengetahuan dan pemahaman calon pengantin tentang kehidupan rumah tangga/keluarga serta untuk mewujudkan kehidupan keluarga yang *sakinah, mawaddah warahmah*, perlu dilakukan kursus kepada calon pengantin.

Adapun pelaksanaan kursus perkawinan yang berjalan selama ini dapat dikelompokkan menjadi empat (4) tipologi sebagai berikut:

1. Tipologi yang pelaksanaan kursus memenuhi lima unsur dan melaksanakan secara rutin,
2. Tipologi yang secara formal berusaha sejalan dengan peraturan yang ada, meskipun secara substansial belum mencapai cita peraturan,
3. Tipologi yang melakukan penasehatan nikah pasangan perpasangan sebagai bentuk dominan, dan merupakan jumlah mayoritas. Namun demikian tetap saja ada usaha melakukan Kursus regular dua atau tiga kali dalam setahun,
4. Tipologi yang memberikan pembekalan dalam bentuk penasehatan pasangan perpasangan.

Dari penjelasan di atas dengan demikian dapat ditegaskan bahwa kegiatan yang dilakukan BP4 lebih bersifat represif daripada preventif, yakni memberikan nasehat kepada isteri dan/atau suami yang berkehendak bercerai. Sehingga untuk meyakinkan bahwa pasangan yang akan cerai sudah konsultasi dengan BP4, maka BP4 yang mengirim dan menyatakan bahwa pasangan tidak dapat lagi didamaikan. Di sisi lain, dengan menggunakan analisis pengelompokan hukum berdasarkan sifatnya, BP4 masuk kelompok pelengkap.

Demikian juga dari penjelasan di atas dapat disimpulkan latar belakang lahirnya sejumlah peraturan yang dikelompokkan menjadi empat gelombang tersebut di atas adalah adanya sejumlah masalah dalam kehidupan keluarga Indonesia, yakni perkawinan anak-anak (di bawah umur), kawin paksa, poligami sewenang-wenang, talak

sewenang-wenang dari suami, dan kekerasan dalam kehidupan rumah tangga. Maka tujuan lahirnya adalah agar tidak terjadi lagi perkawinan anak-anak (di bawah umur), kawin paksa, poligami sewenang-wenang, talak sewenang-wenang dari suami, dan kekerasan dalam kehidupan rumah tangga.

Munculnya tawaran kursus perkawinan, baik kursus calon pengantin (suscatin) maupun kursus pra nikah, dilatari oleh pemikiran bahwa lahirnya sejumlah masalah tersebut sebagai akibat dari rendahnya pengetahuan dan/atau pemahaman calon pengantin tentang kehidupan rumah tangga. Maka jalan keluar yang ditawarkan untuk menyelesaikan masalah ini adalah dengan memberikan bekal kepada calon pengantin dalam bentuk pengetahuan dan skill berumah tangga. Di sinilah letak pentingnya kursus perkawinan, baik kursus calon pengantin maupun kursus pra nikah. Namun dalam kenyataan kursus perkawinan ini tidak berjalan karena tidak ada dana dan status hukum mengikutinya yang hanya bersifat pelengkap tidak wajib.

Tingkat Pencapaian Peraturan Membangun Ketahanan Keluarga

Untuk melihat tingkat ketercapaian tujuan lahirnya sejumlah peraturan dan program di bidang ketahanan keluarga dapat dicatat hasil penelitian sejumlah peneliti. Disebutkan ketika awal-awal BP4 berdiri tahun 1954 data talak di P2NTR (Petugas Pencatat Nikah Talak dan Rujuk) di atas 55%. Pada saat sekitar tahun 1966 data tersebut menjadi menjadi 45%. Artinya dalam waktu 10 tahun, BP4 telah ikut menurunkan angka perceraian 10% dari 55% tahun 1955 menjadi 45% pada tahun 1966. Dengan demikian BP4 ada andilnya dalam turunya angka perceraian. Namun belakangan kegiatan BP4 susah diukur tingkat ketercapaiannya, sebab kegiatannya bercampur dengan Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah.

Kaitannya dengan ketercapaian tujuan lahirnya UUP No.1 tahun 1974, terhadap kasus perceraian di Indonesia, sejumlah peneliti menyimpulkan, dengan diberlakukannya UU Perkawinan Indonesia ternyata dapat menurunkan angka perceraian. Bahkan, menurut Katz, UU Perkawinan Indonesia mampu menurunkan angka perceraian sangat drastis, yakni sekitar 70% setelah lima tahun masa pemberlakuannya.²³ Demikian juga kesimpulan yang dicatat Gavin W.

²³ Lihat June S. Katz & Ronald S. Katz, "Legislating Social Change in a Developing Country: The New Indonesian Marriage Law Revised", dalam *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 26, (1978), hlm. 310.

Jones dan kawan-kawan, sebagai hasil penelitian lapangan di daerah Indramayu, Jawa Barat. Dalam kesimpulannya dicatat bahwa, meskipun bukan faktor utama, pemberlakuan UU Perkawinan Indonesia menjadi salah satu faktor menurunnya angka perceraian secara drastis di Indramayu, Jawa Barat. Adapun faktor utama menurunnya angka perceraian, menurut penelitian ini adalah: (1) adanya peningkatan umur perkawinan; dan (2) adanya kebebasan pasangan memilih pasangannya, dalam artian semakin hilangnya praktek kawin paksa.²⁴

Kesimpulan yang sama, meskipun tidak menyebut angka, dikemukakan Simon Butt dalam praktek poligami. Menurut Butt, dengan diberlakukannya UU Perkawinan Indonesia No. 1 Tahun 1974, angka poligami di Indonesia semakin menurun.²⁵

Meskipun faktor lain tetap mempengaruhi, keberadaan UU No. 1 Tahun 1974 memberikan kontribusi terhadap menurunnya angka perceraian di Indonesia, demikian kesimpulan penelitian Mack Cammack dan kawan-kawan.²⁶ Adapun dasar kesimpulan Cammack adalah sebagai berikut: (1) jumlah perceraian yang tercatat dicatat Pengadilan Agama yang disimpulkan Gavin Jones;²⁷ (2) data statistik nasional yang menulis 70% turunnya angka perceraian berikut diberlakukan UU No. 1 Tahun 1974; (3) hasil penelitian di Jawa Barat, yang dilakukan oleh Asari dan Djurtika, yang meneliti dalam tahun 1976, yang ternyata setelah diterapkannya UU No. 1 Tahun 1974 angka perceraian menurun drastis, dan fakta ini dianggap fakta paling akurat; dan (4) sudah umum diasumsikan bahwa penerapan hukum perkawinan akan menurunkan angka perceraian.²⁸

Tentang eektivitas perundang-undangan menurunkan angka kawin paksa dan perceraian sepihak dari suami, meskipun bukan kasus kalangan Muslim, dapat dicatat hasil penelitian Sita van Bemmelen.

²⁴ Gavin Jones, Yahya Asari dan Tuti Djuartika, "Divorce in West Java", dalam *Journal of Comparative Family Studies*, Vol. 25, No. 3 (Musim Gugur, 1994), hlm. 414.

²⁵ Simon Butt, "Polygamy and Mixed Marriage in Indonesia: The Application of the Marriage Law in the Courts," dalam *INDONESIA: Law and Society*, diedit oleh Timothy Lindsey (NSW: The Federation Press, 1999), hlm. 131-132.

²⁶ Mark Cammack, Lawrence A. Young dan Tim B. Heaton, "An Empirical Assesment of Divorces Law in Indonesia", dalam *Studia Islamika*, Vol. 4, No. 4 (1997), hlm. 102.

²⁷ Gavin W. Jones, *Marriage and Divorce in Islamic South-East Asia* (Oxford, Singapore and New York: Oxford University Press, 1994).

²⁸ Mark Cammack dkk., "An Empirical Assasment of Divorce Law in Indonesia," hlm. 102.

Studi ini menekankan pada hubungan Perundang-undangan dan gerakan misionaris Kristen dalam menurunkan angka kawin paksa dan perceraian di Minahasa. Studi yang meneliti tenggang waktu tahun 1861 s/d 1933 menyimpulkan, adanya usaha tersebut ternyata dapat menurunkan angka kawin paksa dan perceraian sepihak.²⁹

Respons positif lain muncul dari Moh. Zahid.³⁰ Meskipun penelitian ini menyebut sejumlah kelemahan, dalam beberapa hal UUP Indonesia dapat mencapai tujuan kelahirannya, yakni: (1) menaikkan tingkat usia perkawinan dan mengurangi perkawinan muda, (2) mengurangi perkawinan poligami sewenang-wenang, (3) mengurangi angka perceraian, dan (4) mengusahakan adanya keseimbangan kedudukan suami dan istri.

Namun ada satu kelemahan dari sumber data yang mereka gunakan, yakni secara umum para peneliti menggunakan data resmi dari Pengadilan Agama dan Pusat Data Statistik. Padahal kasus-kasus yang terjadi di masyarakat tidak seluruhnya tercatat di lembaga resmi tersebut. Keraguan ini didukung dengan hasil penelitian lain, misalnya hasil penelitian yang dilakukan Julia I. Suryakusuma dengan diberlakukannya PP No. 10 Tahun 1983. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa di permukaan memang betul angka poligami dan perceraian menurun di kalangan PNS, tetapi bersamaan dengan itu bertambah jumlah nikah *sirri*, perselingkuhan dan perempuan simpanan.³¹ Namun demikian, sejumlah responden penelitian ini menyatakan bahwa, meskipun ditemukan sejumlah kelemahan dan akibat negatif dari diberlakukannya, PP No. 10 Tahun 1983 tetap dirasa penting untuk membatasi jumlah poligami dan perceraian tidak bertanggung jawab.³² Dengan ungkapan lain, meskipun tidak maksimal, PP ini memberikan efek positif terhadap berkurangnya jumlah poligami dan perceraian.

²⁹ Sita van Bemmelen, "The Marriage of Minahasa Women in the Period 1861-1933," dalam *Indonesian Women in Focus: Past and Present Notions*, diedit oleh Elsbeth Locher-Scholten and Anke Niehof (Dordrecht: Foris Publications, 1987), hlm. 181-204.

³⁰ Moh. Zahid, "Dua Dasawarsa Undang-undang Perkawinan", *DLIALOG: Jurnal Studi dan Informasi Keagamaan*, Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Depag., No. 39, Th. XVIII, Maret 1994, hlm. 33-40. Adapun kelemahan yang dimaksud dalam tulisan ini adalah: (1) tidak adanya aturan tentang perkawinan campuran, dan (2) kurang jelasnya hukuman bagi pelanggar.

³¹ Julia I. Suryakusuma, "Seksualitas dalam Pengaturan Negara", dalam *Prisma* No. 7, (Juli 1991), hlm. 77.

³² *Ibid*, hlm. 82.

Bukti lain untuk menunjukkan lemahnya penelitian yang menggunakan data resmi dari Pengadilan Agama dan Pusat Data Statistik, dapat dicatat hasil penelitian yang dilakukan di beberapa desa di Kabupaten Gunung Kidul salah satu kabupaten terpencil di Yogyakarta. Penelitian ini menyimpulkan bahwa mayoritas orang yang tinggal di daerah penelitian ini tidak pergi ke Pengadilan Agama untuk menyelesaikan masalah-masalah yang berhubungan dengan perkawinan, termasuk poligami dan perceraian. Bagi mereka urusan di lembaga Peradilan malah melahirkan sejumlah masalah.³³ Bagi umumnya masyarakat desa lembaga Peradilan dianggap sebagai lembaga yang cukup seram. Karenanya sejauh masih mungkin harus dijaui.

Hubungannya dengan tingkat ketercapaian tujuan lahirnya Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah, sama dengan BP4, susah diukur tingkat ketercapaiannya, sebab kegiatannya bercampur dengan BP4 dan Pembinaan serta penasehatan perkawinan. Boleh disebut program ini hampir tidak berjalan secara substansial.

Peran BP4 pun ketika dihubungkan dengan kegiatan mediasi yang dilakukan di Pengadilan Agama, disimpulkan masih sangat rendah tingkat keberhasilannya. Sehingga untuk meningkatkan peran ini peraturan tentang mediasi pun berkali-kali direvisi. Tujuannya adalah agar lembaga media berperan lebih baik dan/atau lebih maksimal.³⁴ Ada berbagai factor yang menjadi penyebab kurang berhasil, di antaranya adalah masalah yang dibawa ke pengadilan sudah masuk tingkatan persoalan akut, sehingga sulit didamaikan.

Demikian juga relatif menemui kesulitan mengukur tingkat ketercapaian program kursus perkawinan, baik kursus calon pengantin maupun kursus pra nikah, sebab kegiatan dan pelaksanaannya belum

³³ Abdurrahman dan kawan-kawan, *Beberapa Pola Perkawinan di Kabupaten Gunung Kidul Daerah Istimewa Yogyakarta (Kasus Perkawinan di Kecamatan Rongkop)* (Yogyakarta: Lembaga Research dan Survey IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1981/82), hlm. 33.

³⁴ Di antaranya lihat hasil penelitian Herliana, "Integrasi Mediasi dalam Sistem Peradilan: Studi Komparatif Mediasi Pengadilan Indonesia dan Jepang", dalam *Mimbar Hukum*, Jurnal Berkala Fakultas Hukum UGM, Vol. 24, No.1, Pebruari 2012, hlm. 175-186. Peraturan tentang Mediasi dimulai dari Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), No. 1/2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai. Kemudian disempurnakan dengan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 2/2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Direvisi lagi dengan PERMA No. 1/2008, dan terakhir lahir PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

berjalan sesuai dengan apa yang ditetapkan dalam peraturan Dirjen. Padahal substansi masalah adalah calon suami dan isteri tidak mempunyai bekal pengetahuan dan skill menghadapi berbagai masalah kehidupan rumah tangga. Karena itu kursus perkawinan sangat penting agar calon pasangan suami dan isteri mempunyai bekal pengetahuan dan skill.

Dengan menggunakan teori pengendalian tindakan dan/atau perilaku sosial preventif dan represif,³⁵ maka Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah dan kursus perkawinan masuk kelompok usaha preventif, sementara produk BP4 dan UU Perkawinan masuk represif. Tiga gelombang ini hanya UU Perkawinan yang berjalan efektif. Sementara tiga sisanya hampir tidak berjalan.

Dengan demikian, usaha yang relative efektif dilaksanakan untuk membangun ketahanan keluarga adalah peraturan yang bersifat represif, sebaliknya sangat rendah perhatian diberikan pada usaha yang bersifat preventif. Ke depan diharapkan pemerintah memberikan perhatian yang baik pada usaha yang bersifat preventif tanpa mengesampingkan usaha represif.

Sementara dengan menggunakan analisis hukum yang memaksa dan hukum yang mengatur (pelengkap), hanya UU Perkawinan yang masuk hukum yang memaksa, sementara program BP4, Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah, dan kursus perkawinan masuk kelompok hukum yang mengatur (pelengkap). Selama ini perhatian lebih konsentrasi pada hukum yang memaksa, tetapi sangat sedikit kepada hukum pelengkap. Ada baiknya di samping memberikan perhatian berimbang, juga peraturan kursus perkawinan dapat diangkat ke peringkat peraturan memaksa. Dengan peraturan memaksa semua calon pengantin mempunyai bekal persiapan pengetahuan dan skill dalam mengharungi kehidupan rumah tangga. Dengan pengetahuan dan skill diharapkan akan dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi dalam hidup berumah tangga dan karenanya dapat menggapai tujuan perkawinan dan terhindar dari perceraian.

³⁵ Maksud pengendalian tindakan dan/atau perilaku sosial preventif adalah pengendalian sosial yang dilakukan untuk mencegah kejadian yang belum terjadi. Sementara Represif merupakan pengendalian yang dilakukan setelah terjadi pelanggaran.

Penutup

Dari paparan di atas dapat ditulis tiga catatan sebagai kesimpulan. *Pertama*, kelahiran sejumlah peraturan dan program di bidang ketahanan keluarga dilatari oleh kenyataan di masyarakat Indonesia yang banyak melakukan perkawinan anak, perkawinan paksa, poligami semena-menam, talak semena-mena, dan kekerasan dalam rumah tangga. *Kedua*, tujuan lahirnya sejumlah peraturan dan program ini adalah agar tidak terjadi lagi perkawinan anak, perkawinan paksa, poligami semena-menam, talak semena-mena, dan kekerasan dalam rumah tangga. *Ketiga*, tingkat ketercapaian tujuan kelahiran peraturan dan program pembangunan ketahanan keluarga agak mengalami kesulitan, kecuali peraturan yang lahir di gelombang ke-2, UU Perkawinan dan peraturan lain yang mengirinya. Sementara peraturan dan program di gelombang ke-1 berupa BP4, ke-3 berupa Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah dan ke-4 kursus perkawinan, sulit diukur karena programnya lebih banyak yang tidak berjalan.

Namun diyakini bahwa program BP4, Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah dan kursus perkawinan, sangat besar perannya dalam membangun ketahanan keluarga, sebab program ini memberikan pengetahuan dan skill bagi calon suami dan isteri tentang kehidupan rumah tangga dan cara-cara yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi. Karena itu program ini perlu mendapat perhatian serius dari para pihak yang mempunyai kewenangan, lebih khusus lagi program kursus perkawinan.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman dan kawan-kawan, *Beberapa Pola Perkawinan di Kabupaten Gunung Kidul Daerah Istimewa Yogyakarta (Kasus Perkawinan di Kecamatan Rongkop)*. Yogyakarta: Lembaga Research dan Survey IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1981/82.
- Bemmelen, Sita van, "The Marriage of Minahasa Women in the Period 1861-1933," dalam *Indonesian Women in Focus: Past and Present Notions*, diedit oleh Elsbeth Locher-Scholten and Anke Niehof. Dordrecht: Foris Publications, 1987.
- Butt, Simon, "Polygamy and Mixed Marriage in Indonesia: The Application of the Marriage Law in the Courts," "dalam

- INDONESIA: Law and Society*, diedit oleh Timothy Lindsey (NSW: The Federation Press, 1999), hlm. 122-144.
- Cammack, Mark, Lawrence A. Young dan Tim B. Heaton, "An Empirical Assessment of Divorce Law in Indonesia", dalam *Studia Islamika*, Vol. 4, No. 4 (1997), hlm. 93-108.
- Herliana, "Integrasi Mediasi dalam Sistem Peradilan: Studi Komparatif Mediasi Pengadilan Indonesia dan Jepang", dalam *Mimbar Hukum*, Jurnal Berkala Fakultas Hukum UGM, Vol. 24, No.1, Februari 2012, hlm. 175-186.
- Jones, Gavin W., *Marriage and Divorce in Islamic South-East Asia*. Oxford, Singapore and New York: Oxford University Press, 1994.
- , Yahya Asari dan Tuti Djuartika, "Divorce in West Java", dalam *Journal of Comparative Family Studies*, Vol. 25, No. 3 (Musim Gugur, 1994), hlm. 395-416.
- Kansil, C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta; Balai Pustaka, 1989.
- Katz, June S. & Ronald S. Katz, "Legislating Social Change in a Developing Country: The New Indonesian Marriage Law Revised", dalam *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 26, (1978), hlm. 310.
- Keputusan Dirjen Bimas Islam No. DJ.II/748 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- Keputusan Dirjen Bimas Islam No. DJ.III/600 tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- Locher-scholten, Elsbeth and Anke Niehof, (eds.) *Indonesia Women in Focus: Past and Present Notions*. Dordrecht: Foris Publications, 1987.
- Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 2/2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.
- PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

- PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.
- Soewadi, Zainal Abidin dan Nur Ahmad Ghozali, *Panduan Menuju Keluarga Sakinah*. Yogyakarta: Bidang Urusan Agama Islam Kanwil Kementerian Agama Propinsi DIY, 2011.
- Sosroatmodjo, Arso dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, cet. ke 2. Jakarta: Bulan Bintang, 1978.
- Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), No. 1/2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai.
- Suryakusuma, Julia I., “Seksualitas dalam Pengaturan Negara”, dalam *Prisma* No. 7, (Juli 1991), hlm. 70-83.
- Tim Penulis, *BP4: Pertumbuhan dan Perkembangan*. Jakarta: BP4 Pusat, 1977.
- Tim, *Modul Pembinaan Keluarga Sakinah (untuk Pelatihan Pembina Kelompok Keluarga Sakinah)*. Jakarta: Kementerian Agama R.I., Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Proyek Peningkatan Kehidupan Keluarga Sakinah, 2001.
- Tim, *Pedoman Konselor Keluarga Sakinah*. Jakarta: Kementerian Agama R.I., Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2003.
- Tim, *Pembinaan Keluarga Pra Sakinah dan Sakinah I*. Jakarta: Kementerian Agama R.I., Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2003.
- Tim, *Pola Pembinaan Keluarga Sakinah dan Desa Binaan Keluarga Sakinah (DBKS)*. Yogyakarta: Bidang Urusan Agama Islam Kanwil Kementerian Agama Propinsi DIY, 2012.
- Tim, *Tuntutan Keluarga Sakinah bagi Remaja Usia Nikah: Seri Psikologi*. Jakarta: Kementerian Agama R.I., Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Proyek Peningkatan Kehidupan Keluarga Sakinah, 2004.
- UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Zahid, Moh., “Dua Dasawarsa Undang-undang Perkawinan”, *DIALOG: Jurnal Studi dan Informasi Keagamaan*, Badan Penelitian

dan Pengembangan Agama Depag., No. 39, Th. XVIII, Maret 1994, hlm. 33-40.