

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan atau sering disebut pernikahan merupakan *Sunnatullah* yang umum dan berlaku pada semua makhluk-Nya, baik pada manusia, hewan, maupun tumbuh-tumbuhan. Namun itu adalah suatu cara yang dipilih oleh Allah Swt, sebagai jalan bagi makhluk-Nya untuk berkembang biak, dan melestarikan hidupnya. Sedangkan menurut istilah *syara'*, nikah berarti akad antara pihak laki-laki dan wali perempuan yang karenanya hubungan badan menjadi halal.¹

Sebagaimana firman Allah:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ
مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ

عَلَيْكُمْ رَقِيبًا
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN

Artinya: “Wahai manusia! Takutlah kepada Tuhan-mu yang menciptakanmu dari satu (Adam), dan (Allah) menciptakan pasangannya (Hawa) dari (dirinya); dan dari keduanya Allah melahirkan sejumlah besar laki-laki dan perempuan. Takutlah kepada Allah dengan nama-Nya kalian saling meminta dan (menjaga) hubungan kekeluargaan. Sesungguhnya Allah menjaga dan mengawasimu”.² (Q.S. An-Nisa’/4:1)

¹ Khoirul Abror, *Hukum Perkawinan Dan Perceraian*, (Yogyakarta: CV Arjasa Pratama, 2017), hlm. 39.

² Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Hikmah Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Bandung: CV Penerbit Diponegoro, 2010), hlm. 77.

Adapun pengertian perkawinan (menurut UU NO. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 1), ialah “Ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Jadi yang dimaksudkan keluarga disini adalah seluruh penghuni rumah dari akibat hubungan pernikahan.³

Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan kantor yang melaksanakan tugas dari Kementerian Agama untuk menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang urusan agama Islam. Adapun salah satu tugas dari Kantor Urusan Agama yaitu meningkatkan pelayanan keluarga sakinah. Dalam hal ini dibawah naungan Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian perkawinan atau sering disebut dengan sebutan BP4.

Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) merupakan badan atau suatu lembaga yang tugas dan fungsinya adalah memberi bimbingan kepada calon pengantin sebelum pernikahan dan mendamaikan suami istri yang sedang berselisih. Badan ini telah mendapatkan pengakuan resmi dari pemerintahan yaitu dengan dikeluarkannya Surat Keputusan (SK) Menteri Agama Nomor 85 Tahun 1961, yang menetapkan bahwa BP4 sebagai satu-satunya badan atau lembaga yang berusaha pada bidang penasehatan perkawinan dan pencegahan terjadinya perceraian.⁴

³ Cholil Nafis, *Fikih Keluarga: Menuju Keluarga Sakinah, Mawaddah, Wa Rahmah Keluarga Sehat, Sejahtera, dan Berkualitas*, (Jakarta: Mitra Abadi Press, 2009), hlm. 3.

⁴ Zubaidah Muchtar, *Fungsi Dan Tugas BP4*, (Jakarta: BP4 Pusat, Edisi Maret Nomor 221, 1993), hlm. 36.

Tugas pokok dari BP4 Rantau Utara, yaitu memberikan bimbingan, penasehatan dan penerangan mengenai nikah, cerai dan talak kepada masyarakat serta memberikan bantuan dalam mengatasi masalah perkawinan, keluarga dan perselisihan rumah tangga. Jadi BP4 disini berusaha untuk memberikan nasehat-nasehat yang baik kepada pasangan yang akan melakukan pernikahan, keluarga berselisih maupun keluarga yang akan bercerai dengan sebaik-baiknya dan diharapkan agar terbentuknya keluarga yang bahagia dan kekal. Adapun fungsi dari BP4 Rantau Utara ialah untuk memberikan edukasi maupun mediasi kepada masyarakat terutama kepada calon pengantin supaya kedepannya memiliki pengetahuan tentang bagaimana membina keluarga yang sakinah mawaddah dan warahmah.

Masalah yang saat ini terjadi di BP4 Rantau Utara lebih terfokus terhadap masalah perceraian, melihat bahwa masyarakat dengan latar belakang yang berbeda tidak menutupi kemungkinan bahwa permasalahan keluarga bisa muncul setiap saat salah satunya perceraian, untuk itu peran bimbingan dan penasehat BP4 Rantau Utara sangat diperlukan dan diharapkan dalam kinerjanya yang akan mampu mengantarkan keluarga menjadi keluarga yang bahagia sehingga terhindari dari perceraian.

Dengan demikian, BP4 memiliki tugas sebagai badan yang menangani masalah perkawinan dan perselisihan rumah tangga, badan ini tidak menangani masalah perceraian karena masalah perceraian ditangani langsung oleh PA (Pengadilan Agama) dan untuk meminimalisir tingkat perceraian.

Berikut data jumlah kasus perceraian di Pengadilan Agama Rantau Prapat yang terjadi sejak periode tahun 2018-2021

Tabel 1

Laju Pertumbuhan Perceraian Tahun 2018-2021.⁵

Tahun	Jumlah perceraian
2018	1.132 Pasang
2019	1.242 Pasang
2020	1.436 Pasang
2021	1.612 Pasang

Pada data tersebut dapat dilihat bahwa kasus perceraian menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan selama empat tahun terakhir dari tahun 2018 sampai dengan tahun 2021. Tingkat perceraian terbesar terjadi pada tahun 2021 yaitu sebanyak 1.612 pasang. Hal ini menunjukkan bahwa laju pertumbuhan angka perceraian harus diperhatikan lebih lanjut. Karena mengingat tiap tahunnya angka perceraian terus mengalami kenaikan. Dengan tingginya angka perceraian yang terjadi tidak lepas dari adanya faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perceraian tersebut. Dari data tersebut dapat dilihat bahwa telah terjadi peningkatan kasus perceraian di Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu sampai tahun 2021.

⁵ Laporan Tahunan Pengadilan Agama Rantau Prapat Tentang Perkara yang Diputus (2018-2021).

Adapun faktor perceraian yang terjadi disebabkan karena begitu banyak masalah dan persoalan yang beragam, mulai dari masalah perselisihan ataupun pertengkaran, ekonomi, kekerasan dalam rumah tangga, cacat badan kecelakaan dan saling meninggalkan salah satu pihak. Namun permasalahan yang sering terjadi di Kecamatan Rantau Utara yaitu karena permasalahan ekonomi dan perselisihan maupun pertengkaran dalam rumah tangga.

Perselisihan suami istri yang memuncak dapat membuat rumah tangga tidak harmonis, sehingga akan mendatangkan kemudharatan. Oleh karena itu, Islam membuka jalan berupa perceraian. Perceraian merupakan jalan terakhir yang ditempuh suami istri. Bila rumah tangga mereka tidak dapat dipertahankan lagi. Alquran mengingatkan agar perceraian sebaiknya dihindari, dan diupayakan agar tetap dapat dipertahankan, karena dampak perceraian bukan hanya dirasakan oleh pihak suami istri, tetapi juga anak-anak mereka, bahkan secara lebih luas berdampak juga pada keluarga besar dari kedua belah pihak.⁶

Untuk mengurangi tingkat perceraian maka diperlukan manajemen BP4 yang baik dan benar untuk meminimalisir tingkat perceraian yang terjadi agar bisa tercapainya keluarga yang sakinah mawaddah warahmah.

T. Hani Handoko menjabarkan bahwa manajemen merupakan proses bekerja sama dengan orang lain dengan tujuan menetapkan, menafsirkan, dan menggapai target dengan cara menjalankan fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan, dan penggunaan sumber daya

⁶ Syarizal Abbas, *Mediasi: Dalam Persepektif, Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, (Jakarta: Prena Media Group, 2009), hlm. 181.

organisasi lainnya sehingga tercapainya tujuan organisasi yang telah disepakati.⁷

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana manajemen pelayanan BP4 dalam mencegah tingkat perceraian di Kantor Urusan Agama Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat manajemen pelayanan BP4 dalam mencegah tingkat perceraian di Kantor Urusan Agama Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu?

C. Batasan Istilah

Agar mencegah timbulnya pengertian yang kurang jelas dan pengkajian fokus dalam satu permasalahan penulis membatasi kajian penelitian ini sebagai berikut:

1. Manajemen Pelayanan

Manajemen pelayanan merupakan proses untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan pelayanan. Oleh karena itu manajemen pelayanan publik dibutuhkan dalam pelayanan publik sebagai pemberian pelayanan prima kepada masyarakat sehingga memenuhi asas pelayanan publik, yaitu transparansi, akuntabilitas,

⁷ T. Hani Handoko, *Manajemen Edisi 2*, (Yogyakarta, 1984), hlm. 10.

kondisional, partisipatif, memiliki kesamaan hak, serta keseimbangan hak dan kewajiban.⁸

Adapun fungsi manajemen antara lain:

a. Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan berarti yaitu menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai selama suatu masa yang akan datang dan apa yang harus diperbuat agar dapat mencapai tujuan-tujuan tertentu.⁹ Karena perencanaan merupakan proses paling penting dari semua fungsi manajemen tanpa perencanaan fungsi-fungsi lainnya tidak dapat berjalan.

b. Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian merupakan proses pengelompokan kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan dan penegasan kepada setiap kelompok dari seorang manajer. Pengorganisasian dilakukan untuk menghimpun dan mengatur semua sumber-sumber yang diperlukan, termasuk manusia.¹⁰

c. Penggerakan/Pengarahannya (*Actuating*)

Pengarahannya merupakan suatu tindakan untuk mengupayakan setiap anggota kelompok agar bersedia bekerja sama dan secara ikhlas serta

⁸ Manajemen Pelayanan Publik, <http://perpustakaan.kasn.go.id/index>, diakses pada 10.09 wib tanggal 29 Maret 2022.

⁹ Mahmuddin, *Manajemen Dakwah*, (Jawa Timur: Wade Group Publishing, 2018), hlm. 79.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 83.

bersinergi dalam menggapai tujuan sesuai dengan perencanaan dan juga pengorganisasian. Dari definisi tersebut dapat dijelaskan bahwa semua anggota dalam organisasi atau kelompok dapat bekerja sama sesuai dengan keputusan dalam perencanaan.¹¹

d. Pengawasan (*Controlling*)

Pengawasan merupakan proses manajemen dimana pada proses ini dilakukan pemantauan terhadap pekerjaan yang telah dilakukan apakah sesuai standard dan rencana yang telah dibuat. Pengawasan dan pengendalian yaitu sebagai proses untuk mengamati secara terus menerus pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana kerja yang sudah disusun dan mengadakan koreksi jika terjadi.¹²

Jadi penulis membahas tentang fungsi manajemen yakni perencanaan dan pelaksanaannya.

2. Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4).

BP4 bernaung di bawah Departemen Agama, yang mempunyai tugas memberikan bimbingan, pendidikan, dan penasehat baik penasehat pra-nikah maupun penasehat keluarga yang bermasalah. BP4 juga sebagai badan yang memiliki peran penting untuk pembinaan masyarakat saat ini. BP4 merupakan organisasi profesional yang bersifat social keagamaan sebagai

¹¹ Ali Sadikin dkk, *Pengantar Manajemen Dan Bisnis*, (Yogyakarta: K-Media, 2020), hlm. 60.

¹² *Ibid.*, hlm. 70.

mitra kerja Departemen Agama dalam mewujudkan keluarga sakinah mawaddah dan warahmah.

3. Perceraian

Perceraian adalah putusnya suatu perkawinan yang sah di depan hakim pengadilan berdasarkan syarat-syarat yang ditentukan undang-undang. Oleh karena itu perlu dipahami jiwa dari peraturan mengenai perceraian itu serta sebab akibat yang mungkin timbul setelah suami istri itu perkawinannya putus.¹³ Sedangkan perceraian menurut peneliti yaitu putusnya suatu ikatan perkawinan antara suami dan istri yang perkawinan mereka tidak dapat di pertahankan kembali sehingga mereka memilih jalan perceraian yang merupakan jalan terbaik bagi pasangan suami dan istri tersebut.

4. KUA Kecamatan Rantau Utara

Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) berada di Kantor Urusan Agama Kecamatan Rantau Utara yang beralamatkan di jalan menara no. 24 Rantauprapat. Sebagai lembaga yang bersifat sosial keagamaan BP4 bertugas membimbing, membina, dan mengayomi masyarakat dalam upaya meningkatkan kualitas perkawinan di Kecamatan Rantau Utara.

Menurut penulis manajemen pelayanan Badan Penasehatan Pembinaan Pelestarian Perkawinan (BP4) dalam mencegah tingkat perceraian di Kantor

¹³ Djmail Latif, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 15.

Urusan Agama (KUA) adalah suatu proses untuk melakukan sesuatu bagi orang lain dalam mewujudkan keluarga sakinah mawaddah dan warahmah dan memberikan bimbingan serta penasehatan mengenai nikah, talak, cerai, dan rujuk kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok.

D. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui manajemen pelayanan BP4 dalam mencegah tingkat perceraian di Kantor Urusan Agama Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu.
2. Mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat manajemen pelayanan BP4 dalam mencegah tingkat perceraian di Kantor Urusan Agama Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu.

E. Kegunaan Penelitian

1. Sebagai teori, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi peneliti-peneliti yang lain serta dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi pembaca terutama dalam hal manajemen pelayanan BP4 dalam mencegah tingkat perceraian.
2. Sebagai praktik, penelitian ini bisa menjadi masukan dan bagi peneliti lain untuk riset selanjutnya, dan juga penelitian ini bisa memberikan masukan bagi staf Badan Penasehatan Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) di Kantor Urusan Agama Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu, bagi para calon pengantin dan bagi masyarakat Serta penelitian ini berguna untuk memperbanyak kepustakaan Jurusan Manajemen Dakwah serta berfungsi sebagai

sarana dalam meraih gelar Sarjana Sosial (S.Sos) pada Fakultas Dakwah dan Komunikasi Universitas Negeri Islam Sumatera Utara, Medan.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dimaksud untuk memberikan gambaran secara ringkas tentang susunan isi proposal. Hal ini bertujuan untuk mempermudah saat menguraikan dan mengerti kandungan yang termuat di dalam penelitian ini. Peneliti membaginya kepada beberapa bab, dan tiap-tiap bab terdiri dari beberapa sub bab.

Bab I yaitu bab pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan istilah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II yaitu bab landasan teori yaitu tentang pengertian manajemen, pengertian pelayanan, pengertian Badan Penasihat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4), pengertian perceraian dan kajian terdahulu.

Bab III yaitu bab metode penelitian meliputi jenis penelitian, lokasi penelitian, sumber data, instrument pengumpulan data dan teknik analisis data.

Bab IV yaitu bab hasil penelitian terdiri dari profil BP4 Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu, struktur organisasi BP4 Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu, manajemen pelayanan BP4 yang dilakukan KUA Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu dan aktor penghambat dan faktor pendukung BP4 dalam mengurangi tingkat perceraian di Kantor Urusan Agama Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu

Bab V yaitu bab penutup yang menguraikan kesimpulan dan saran.



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN