

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Kementrian Agama

1. Pengertian Kementrian Agama

Kementrian Agama (disingkat Kemenag, dahulu Departemen Agama, disingkat Depag) adalah kementrian dalam Pemerintahan Indonesia yang membidangi urusan agama.

Kementrian Agama mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang keagamaan dalam pemerintah untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dalam melaksanakan tugas, Kementrian Agama menyelenggarakan fungsi:

- a Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang keagamaan.
- b. Pengelola barang milik/ kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementrian Agama.
- c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementrian Agama.
- d. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementrian Agama.
- e. Pelaksanaan teknis dari pusat sampai ke daerah.¹

¹ Di akses https://id.wikipedia.org/wiki/Kementrian_Agama_Republik_Indonesia, pada 7 juli 2020, pukul 22.40.

Berdasarkan penjelasan diatas, strategi merupakan suatu seni dalam menyusun rencana suatu organisasi untuk memastikan tujuan yang ingin dicapai tersebut dengan baik dan terlaksana dengan efektif. Strategi yang diciptakan diharapkan dapat disesuaikan dengan lingkungan internal ataupun eksternal organisasi. Strategi yang mampu menyesuaikan antara kemampuan dan sumber daya organisasi dengan lingkungannya dapat dipastikan mampu untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai.

2. Pengertian Penyuluh Agama

Secara bahasa kata penyuluh berasal dari kata suluh yang berarti barang yang dipakai untuk menerangi (biasa dibuat dari daun kelapa yang kering atau damar/ Obor).⁸ Dalam pengertian umum penyuluhan adalah salah satu bagian dari ilmu sosial yang mempelajari sistem dan proses perubahan pada individu serta masyarakat agar dapat terwujud perubahan yang lebih baik sesuai dengan yang diharapkan. Penyuluh juga dapat diartikan berupa keterlibatan seseorang untuk melakukan komunikasi informasi secara sadar dengan tujuan membantu sesamanya serta memberikan pendapat sehingga bisa membuat keputusan yang benar.²

Sebagaimana tercantum dalam Keputusan Menteri Agama RI Nomor 79 Tahun 1985 dan Keputusan Menteri Agama RI Nomor 164

² Kementerian agama RI, Naskah Akademik Bagi Penyuluh Agama, (puslitbang Kehidupan Keagamaan: Jakarta, 2015) h. 7

Tahun 1996, penyuluh agama adalah pembimbing umat beragama dalam rangka pembinaan mental, moral dan ketakwaan kepada tuhan yang Maha Esa.³ Penyuluh agama merupakan ujung tombak kementerian agama dalam melaksanakan penerangan agama Islam ditengah pesatnya dinamika perkembangan masyarakat Indonesia. Perannya strategis dalam rangka membangun mental, moral dan nilai ketakwaan serta turut mendorong peningkatan kualitas kehidupan umat dalam berbagai bidang baik keberagamaan maupun pembangunan.

Penyuluh agama mempunyai peran penting dalam memberdayakan masyarakat. Penyuluh agama sebagai leading sektor bimbingan masyarakat, memiliki tugas dan kewajiban cukup berat, luas dan permasalahan yang dihadapi semakin kompleks. Penyuluh agama, ia harus mampu bertindak sebagai motivator, fasilitator, sekaligus katalisator bagi masyarakat.

Perkembangan masyarakat yang sedang mengalami perubahan sebagai dampak globalisasi dan perkembangan teknologi yang semakin canggih mengakibatkan pergeseran atau krisis multidimensi. Peranan penyuluh agama dalam menjalankan kiprahnya di bidang bimbingan masyarakat harus memiliki upaya yang optimal dalam merefleksikan dan mengaktualisasikan pemahaman, penghayatan dan pengalaman nilai-nilai

³ Hilmi M, Oprasional Penyuluh Agama, (Jakarta: Departemen Agama, 1997) h. 7

keimanan dan ketaqwaan dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

3. Tugas dan Fungsi Penyuluh Agama

a. Tugas penyuluh agama

Tugas penyuluhan tidak semata-mata melaksanakan penyuluhan agama dalam arti sempit berupa pengajian saja, akan tetapi keseluruhan kegiatan penerangan baik berupa bimbingan dan penerangan tentang berbagai program pembangunan. Bertugas sebagai pembimbing umat dengan rasa tanggung jawab, membawa masyarakat pada kehidupan yang aman dan sejahtera. Posisi penyuluh agama sangat strategis untuk menyampaikan misi keagamaan. Penyuluh agama sebagai panutan, tempat bertanya dan tempat mengadu bagi masyarakat untuk memecahkan dan menyelesaikan berbagai masalah yang di hadapi umat Islam.⁴

Penyuluh agama sebagai figur juga bertugas sebagai pimpinan masyarakat, sebagai imam dalam masalah agama dan masalah kemasyarakatan serta masalah kenegaraan dalam rangka mensukseskan program pemerintah. Penyuluh agama juga sebagai Agent Of Change yakni berperan sebagai sentral untuk mengadakan perubahan ke arah yang lebih baik di segala bidang kearah kemajuan serta perubahan dari yang negatif atau pasif menjadi positif atau aktif.

⁴Hilmi M, Oprasional Penyuluh Agama, (Jakarta: Departemen Agama,1997) h. 56

Hal ini penting karena pembangunan di Indonesia tidak semata-mata membangun manusia dari segi lahiriah dan jasmaniahnya, melainkan membangun segi rohaniyah, mental spiritualnya dilaksanakan secara bersama-sama.

b. Fungsi penyuluh agama

1. Fungsi Informatif dan Edukatif

Penyuluh agama dapat memposisikan dirinya sebagai dai yang berkewajiban mendakwahkan Islam. Menyampaikan penerangan agama dan mendidik masyarakat dengan sebaik-sebaiknya sesuai dengan tuntunan Al-Quran dan Sunnah Nabi.

2. Fungsi Konsultatif

Penyuluh agama turut memikirkan dan memecahkan persoalan yang dihadapi masyarakat baik persoalan pribadi, keluarga atau persoalan masyarakat secara umum.

3. Fungsi Advokatif

Penyuluh agama Islam memiliki tanggung jawab moral dan sosial untuk melakukan kegiatan pembelaan terhadap umat atau masyarakat binaannya terhadap berbagai ancaman, hambatan dan tantangan yang merugikan aqidah, mengganggu ibadah dan merusak akhlak.

B. Perceraian

1. Pengertian Perceraian

Percerain merupakan suatu peristiwa perpisahan secara resmi antara pasangan suami-istri yang disebabkan oleh alasan tertentu dan mereka berketetapan untuk tidak menjalankan tugas dan kewajiban sebagai suami-istri. Mereka tidak lagi hidup dan tinggal lagi serumah bersama, karena tidak ada ikatan yang resmi. Percerain terjadi karena tidak adanya jalan keluar.⁵

Percerain sering merupakan sebuah kunci untuk memahami lebih mendalam tentang perkawinan. Perkawinan atau pernikahan dalam literatur fiqih berbahasa Arab disebut dengan dua kata, yaitu *nikah* (نكاح) dan *zawaj* (زواج). Kedua kata ini yang terpakai dalam kehidupan sehari-hari orang Arab.

Negara-negara muslim waktu merumuskan Undang-Undang Perkawinan melengkapi definisi tersebut dengan penambahan hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan perkawinan itu. UU Perkawinan yang berlaku di Indonesia merumuskannya dengan:

Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.
(pasal 1).

⁵Ira Puspito Rini, *Pencegahan Percerain Keluarga Di Desa*, (Temanggung: Desa Pustaka Indonesia, 2019), h. 11.

Sedangkan “Putusnya Perkawinan” adalah istilah hukum yang digunakan dalam UU Perkawinan untuk menjelaskan “perceraian” atau berakhirnya hubungan perkawinan antara seorang laki-laki dengan perempuan yang selama ini hidup sebagai suami istri. Untuk perceraian itu fiqh menggunakan istilah *furqoh*. Penggunaan istilah “putusnya perkawinan” ini harus dilakukan secara hati-hati, karena untuk pengertian perkawinan yang putus adalah istilah fiqh digunakan kata “*ba-in*”, yaitu satu bentuk perceraian yang suami tidak boleh kembali lagi kepada mantan istrinya kecuali dengan melalui akad nikah yang baru.

Istilah yang paling netral memang adalah “perceraian”, namun sulit pula digunakan istilah tersebut sebagai pengganti “Putusnya Perkawinan”, namun dalam arti yang tidak sama dengan istilah *ba-in* yang digunakan dalam fiqh, atau ia dipandang sebagai sinonim dari istilah *furqoh* yang terdapat dalam kitab fiqh.⁶

Kata cerai menurut Kamus Bahasa Indonesia diartikan dengan pisah atau putus. Istilah “perceraian” terdapat dalam Pasal 38 UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang memuat ketentuan fakultatif bahwa: “Perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian, dan atas putusan pengadilan.

Istilah perceraian menurut UU No. 1 Tahun 1974 Tentang perkawinan sebagai aturan hukum positif tentang perceraian menunjukkan adanya:

⁶ Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, (Jakarta:Kencana, 2006), hlm 190.

- a. Tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh suami atau istri untuk memutuskan hubungan perkawinan antara mereka.
- b. Peristiwa hukum yang memutuskan hubungan suami dan istri, yaitu kematian suami atau istri yang bersangkutan, yang merupakan ketentuan yang pasti dan lansug ditetapkan oleh Tuhan yang Maha Kuasa.
- c. Putusan hakim yang dinyatakan oleh pengadilan yang berakibat hukum putusnya hubungan perkawinan antara suami dan istri.

Undang-undang di Indonesia (UU No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan) menjelaskan mengenai dua jenis gugatan perceraian:

- 1.) Cerai Talak, yaitu cerai secara khusus bagi yang beragama Islam, dimana suami (pemohon) mengajukan permohonan kepada Pengadilan Agama untuk memperoleh izin menjatuhkan talak kepada istri. Berdasarkan agama Islam, cerai talak dapat dilakukan oleh suami dengan mengikrarkan talak kepada istri, tapi agar sah secara hukum suami mengajukan permohonan menjatuhkan ikrar talak terhadap termohon di hadapan Pengadilan Agama.
- 2.) Cerai Gugat, yaitu gugatan perceraian yang diajukan oleh istri (penggugat) terhadap suami (tergugat) kepada Pengadilan Agama dan berlaku

pula pengajuan gugatan terhadap suami oleh istri yang beragama Islam di Pengadilan Negeri.⁷

2. Dasar Hukum Perceraian

Para Ulama berbeda pendapat mengenai hokum asal talak. Kebanyakan dari mereka mengatakan bahwa talak itu terlarang. Talak itu dekat dengan kufur (ingkar, merusak, menolak) terhadap nikmat Allah, sedangkan perkawinan adalah salah satu nikmat Allah dan kufur terhadap nikmat Allah adalah haram. Oleh karena itu, tidak halal bercerai, kecuali karena darurat. Darurat yang membolehkan perceraian adalah apabila suami meragukan kebersihan tingkah laku istrinya atau telah hilangnya perasaan cinta di antara keduanya serta konflik rumah tangga yang berlanjut yang akhirnya membawa banyak kemandhorotan diantara keduanya. Tanpa alasan tersebut, perceraian adalah kufur terhadap kemurahan Allah.⁸

Masalah perceraian dalam agama Islam telah diatur sedemikian rupa dalam ayat-ayat Al-Qur'an dan beberapa Hadits Nabi yang berkenaan dengan hal tersebut sehingga mempunyai dasar hukum dan aturannya sendiri.

a. Al-Qur'an

Surat Al-Baqarah ayat 231

⁷ *Ibid.*, h. 27.

⁸ Rahmat Hakim, Op.Cit., hlm., 158.

وَإِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَبَلَّغُنَّ أَجَلَهُنَّ فَأُمْسِكُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ أَوْ سَرَاحٍ هُنَّ بِمَعْرُوفٍ وَلَا تُنْسِكُوهُنَّ
ضِرَارًا لَّتَعْتَدُوا وَمَنْ يَفْعَلْ ذَلِكَ فَقَدْ ظَلَمَ نَفْسَهُ وَلَا تَتَّخِذُوا آيَاتِ اللَّهِ هُزُوعًا وَادْكُرُوا نِعْمَتَ اللَّهِ
عَلَيْكُمْ وَمَا أَنْزَلَ عَلَيْكُمْ مِنَ الْكِتَابِ وَالْحِكْمَةِ يَعِظُكُمْ بِهِ وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ
(٢٣١)

Artinya: “Apabila kamu mentalak isteri-isterimu, lalu mereka mendekati akhir iddahnya, maka rujukilah mereka dengan cara yang ma'ruf, atau ceraikanlah mereka dengan cara yang ma'ruf (pula). Janganlah kamu rujuki mereka untuk memberi kemudharatan, karena dengan demikian kamu menganiaya mereka. Barangsiapa berbuat demikian, maka sungguh ia telah berbuat zalim terhadap dirinya sendiri. Janganlah kamu jadikan hukum-hukum Allah permainan, dan ingatlah nikmat Allah padamu, dan apa yang telah diturunkan Allah kepadamu yaitu Al Kitab dan Al Hikmah (As Sunnah). Allah memberi pengajaran kepadamu dengan apa yang diturunkanNya itu. Dan bertakwalah kepada Allah serta ketahuilah bahwasanya Allah Maha Mengetahui segala sesuatu”. (Q.S. Al-Baqarah: 231).⁹

b. Al- Hadist

⁹ Departemen Agama Republik Indonesia, Al-Qur'an dan Terjemahnya, PT Syamil Cipta Media, Bandung, 2005, hlm., 37.

Di samping ayat di atas, masalah perceraian ini juga didasarkan pada hadits Nabi. Diantara hadits yang menjadi dasar atau sandaran perceraian antara lain:

Artinya: Dari Ibnu Umar RA, Ia berkata bahwa Rasulullah SAW telah bersabda: (Perbuatan halal yang sangat dibenci Allah ialah talak) H.R. Abu Dawud dan Ibnu Majah, dan disahkan oleh Hakim.¹⁰

Jika ikatan antara suami istri demikian kokoh kuatnya, maka tidak sepatutnya dirusakkan dan disepelekan. Setiap usaha untuk menyepelkan hubungan perkawinan dan melemahkannya adalah dibenci oleh Islam, karena ia merusakkan kebaikan dan menghilangkan kemaslahatan antara suami istri.¹¹ Adapun hukum menjatuhkan talak apabila dilihat dari kemaslahatan dan kemandhorotannya, maka hukum talak ada 4 (empat) yaitu:¹⁰

- a. Talak menjadi wajib bagi suami atas permintaan istri dalam hal suami tidak mampu menunaikan hak-hak istri serta menunaikan kewajibannya sebagai suami. Dalam hal ini istri berhak menuntut talak dari suaminya dan suami wajib menuruti tuntutan istri, jangan membiarkan istri terkatung-katung ibarat orang yang digantung, yakni tidak dilepaskan tetapi tidak dijamin hak-haknya.

¹⁰Zakiah Daradjat, Op.Cit., hlm., 190-192

- b. Haram jika dengan talak itu suami berlaku serong, baik dengan bekas istrinya ataupun dengan wanita lain, dengan kata lain, suami diharamkan menjatuhkan talak jika hal itu mengakibatkan terjatuhnya suami ke dalam perbuatan haram.
- c. Mubah hukumnya (dibolehkan) ketika ada keperluan untuk itu, yakni karena jeleknya perilaku istri, buruknya sikap istri terhadap suami, suami menderita mandharat lantaran tingkah laku istri, suami tidak mencapai tujuan perkawinan dari istri.
- d. Sunat jika istri rusak moralnya, berbuat zina, atau melanggar larangan-larangan agama, atau meninggalkan kewajiban-kewajiban agama seperti meninggalkan sholat, atau meninggalkan puasa.

3. Alasan-alasan yang Memperbolehkan Perceraian Menurut Undang-undang

Dalam penjelasan Pasal 39 UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam disebutkan tentang alasan-alasan yang diajukan oleh suami atau istri untuk menjatuhkan talak atau gugatan perceraian ke pengadilan. Alasan-alasan itu adalah sebagai berikut:¹¹

¹¹ *Kompilasi Hukum Islam*, Yogyakarta: Pustaka Widyatama, 2000, hlm., 35.

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
- b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang berat setelah perkawinan berlangsung.
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat membahayakan pihak lain.
- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak
- f. Antara suami istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.
- g. Suami melanggar ta'lik talak.
- h. Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan ketidakrukunan dalam rumah tangga.

Apabila salah satu alasan tersebut terpenuhi, maka dianggap cukup oleh hakim atau pengadilan untuk mengabulkan permohonan talak atau

gugatan cerai dari pihakmenjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri.¹²

4. Akibat Percerain

Bila hubungan perkawinan putus antara suami dan istri dalam segala bentuknya, maka hukum yang berlaku sesudahnya adalah:

a. Hubungan antara keduanya adalah asing dalam arti harus berpisah dan tidak boleh saling memandang, apalagi bergaul sebagai suami istri, sebagaimana yang berlaku antara dua orang yang saling asing. Perkawinan adalah akad yang memperbolehkan seorang laki-laki bergaul dengan seorang perempuan sebagai suami istri. Putusnya perkawinan mengembalikan setatus halal yang didapatnya dalam perkawinan, sehingga dia kembali kepada status semula, yaitu haram. Bila terjadi hubungan kelamin dalam masa iddah tersebut termasuk zina. Hanya tidak diperlakukan terhadapnya sanksi atau had zina karena adanya *sybhat ikhtilaf ulama*, atau *syubhat* karena berbeda paham ulama padanya.

Ulama Hanafiyah dan demikian pula ulama Syi'ah Imamiyah membolehkan hubungan kelamin antara mantan suami dengan mantan istri yang sedang menjalani iddah *thalaq raj'iy* dan yang demikian sudah

¹² *Ibid*

diperhitungkan sebagai *ruju'*. (al-Thusy, V:102) Ulama Zhahiriyyah juga berpendapat bolehnya suami bergaul dengan mantan istrinya dalam iddah *raj'iy*, namun yang demikian tidak dengan sendirinya berlaku sebagai *ruju'*. (Ibnu Hazmim X, 15-16)

b. Keharusan memberi mut'ah, yaitu pemberian suami kepada istri yang diceraikannya sebagai suatu kompensansi. Hal ini berbeda dengan mut'ah sebagai ganti mahar bila istri dicerai sebelum digauli dan sebelumnya jumlah mahar tidak ditentukan, tidak wajib suami memberi mahar, namun diimbangi dengan suatu pemberian yang bernama mut'ah.

Dalam kewajiban memberi mut'ah itu terdapat beda pendapat dikalangan ulama. Golongan Zahiriyah berpendapat bahwa mut'ah itu hukumnya wajib. (Ibnu Hazmin X,3) Dasar wajibnya itu adalah firman Allah dalam surat al-Baqarah (2) ayat 241:

وَالْمُطَلَّاتُ مَتَاعٌ بِالْمَعْرُوفِ حَقًّا عَلَى الْمُتَّقِينَ

Untuk istri-istri yang diceraikan itu hendaklah ada pemberian dalam bentuk mut'ah secara patut, merupakan hak atas orang bertaqwa.

Jumhur berpendapat bahwa mut'ah hanya untuk perceraian yang inisiatifnya berasal dari suami, seperti thalaq, kecuali bila jumlah mahar telah ditentukan dan bercerai sebelum bergaul. (Ibnu Rusyd:73)

- c. Melunasi utang yang wajib dibayarkan dan belum dibayarnya selama masa perkawinan, baik dalam bentuk mahar atau *nafaqah*, yang menurut sebagian ulama wajib dilakukannya bila pada waktunya dia tidak dapat membayarnya. Begitu pula mahar yang belum di bayar atau dilunasinya, harus dilunasinya setelah bercerai.
- d. Berlaku atas istri yang dicerai ketentuan iddah.
- e. Pemeliharaan terhadap anak atau hadhanah.¹³

Percerain antara suami dan istri bukan hanya memutuskan ikatan perkawinan saja, lebih lanjut perkawinan juga melahirkan beberapa akibat seperti timbulnya harta bersama dan hak pengurusan anak.

Dalam pasal 156, akibat putusnya perkawinan karena perceraian ialah:

- a. Anak yang belum mumayyis berhak mendapatkan hadhanah dari ibunya, kecuali bila ibunya telah meninggal dunia, maka kedudukannya digantikan oleh:
 - 1.) Wanita-wanita dalam garis lurus dari ibu.
 - 2.) Ayah
 - 3.) Wanita-wanita dalam garis lurus ke atas dari ayah.
 - 4.) Saudara perempuan dari anak yang bersangkutan

¹³ AmirSyarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016), hal. 303

- 5.) Wanita-wanita kerabat sedarah menurut garis samping dari ayah.
- b. Anak yang sudah mumayis berhak memilih untuk mendapatkan hadhanah dari ayah dan ibunya
 - c. Apabila pemegang hadhanah ternyata tidak dapat menjamin keselamatan jasmani dan rohani anak, meskipun biaya nafkah dan hadhanah telah dicukupi, maka atas permintaan kerabat yang bersangkutan, Pengadilan Agama dapat memindahkan hak hadhanah kepada kerabat lain yang mempunyai hak hadhanah pula.
 - d. Semua biaya hadhanah dan nafkah anak menjadi tanggungan ayah menurut kemampuannya, sekurang-kurangnya sampai anak tersebut dewasa dan dapat mengurus diri sendiri (21 tahun).
 - e. Bila terjadi perselisihan mengenai hadhanah dan nafakah anak, Pengadilan Agama memberikan putusannya berdasarkan huruf (a), (b), (c), dan (d).
 - f. Pengadilan dapat pula dengan mengingat kemampuan ayahnya menetapkan jumlah biaya banyak untuk pemeliharaan dan pendidikan anak-anak yang tidak turut padanya.