

**Peran Unit Khidmat Dan Nasihat Keluarga Jabatan Agama Islam Kedah
Dalam Upaya Menurunkan Angka Perceraian
(Studi Kasus di Jabatan Agama Islam Kedah, Malaysia)**

Mohd Kalam Daud

Mohd Irfan Najmy Bin Mohd Nazly

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Email: moh.kalam@yahoo.com

Abstrak

Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga merupakan sebuah lembaga khusus yang bertujuan menyelesaikan perselisihan keluarga. Tujuan unit ini agar masalah kekeluargaan dapat diatasi pada peringkat awal supaya hubungan suami istri kembali baik dan harmonis. Namun, peran unit ini dalam menyelesaikan sengketa keluarga didapati kurang berpengaruh hingga mengakibatkan meningkatnya kasus perceraian di Negeri Kedah. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab dari permasalahan pokok, yaitu bagaimana peran Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga dalam menurunkan angka perceraian dan apa saja dukungan dan hambatan yang dihadapi oleh Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga dalam menyadarkan masyarakat maupun pasangan itu sendiri mengenai perceraian dan persengketaan rumah tangga. Penyusunan skripsi ini menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*) dengan mengambil data primer dan data sekunder. Kedua data tersebut penulis akan menganalisis dengan menggunakan metode deskriptif analisis. Penulis melakukan wawancara dan dokumentasi untuk menghasilkan data mengenai peran Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga Jabatan Agama Islam Kedah dalam Upaya Menurunkan Angka Perceraian. Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh menunjukkan bahwa unit ini berusaha menyadarkan masyarakat mengenai masalah perceraian dan sengketa rumah tangga dengan memberikan ilmu pengetahuan melalui pelaksanaan kursus pra perkawinan dan pemantapan pasca perkawinan yang mana di dalamnya terdapat beberapa seminar kekeluargaan untuk membina keluarga bahagia dan menitikberatkan hak dan kewajiban antara suami istri. Kesimpulannya, unit ini melaksanakan perannya sebagai mediator atau konsultan dengan memberi saran dan nasihat yang baik dalam proses mediasi dan berusaha untuk menyedarkan masyarakat mengenai sengketa rumah tangga.

Kata kunci: *Peran unit khidmat, Nasihat keluarga, Angka perceraian*

Pendahuluan

Islam menyuruh agar pengikutnya mewujudkan rumah tangga yang bahagia karena keamanan dan kesejahteraan sesuatu ummat itu bermula dari alam rumah

tangga. Perkahwinan dalam Islam banyak hikmahnya. Antaranya ialah dari segi memelihara kesempurnaan beragama *diniyah*, hikmah berbentuk kemasyarakatan *ijtimāi 'yah*, dan hikmah berbentuk kerohanian *nafsiyah*.

Menurut Abu Zahrah, perkawinan itu ialah tiang kekuatan sesebuah keluarga yang boleh membawa kepada kemunculan hak-hak dan kewajiban dan berlandaskan kepada agama.¹ Dalam kehidupan berkeluarga, rumah adalah cermin hakiki bagi para penghuninya. Kebaikan akhlak dan kesempurnaan pribadi adalah suatu sudut yang penting dalam hidup berkeluarga.² Allah SWT berfirman dalam surah *ar-Rūm* ayat 21:

وَمِنَ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ

فِي ذَلِكَ لَأَيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿٢١﴾

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”.³

Berdasarkan ayat di atas, bahwa istri diumpamakan sebagai pakaian untuk suami. Jika baik suaminya, maka baiklah pasangannya. Allah SWT juga telah menciptakan sebaik-baik pasangan untuk menciptakan ketenangan apabila bersama seterusnya membina karakteristik keluarga yang *sakinah mawaddah warahmah*. Apabila terjadinya permasalahan dalam keluarga, pasangan harus berkomunikasi dengan baik dan memiliki pemikiran matang serta bijak dalam membuat keputusan supaya terbentuklah keluarga sakinah.

Keluarga merupakan sebuah fitrah sesuai dengan janji Allah terhadap manusia sejak terbentuknya tamadun manusia di dunia ini bermula dari Nabi Adam dan pasangannya Siti Hawa sehinggalah sekarang. Oleh Karena asal penciptaan mereka berpasangan itu, maka selayaknya hubungan suami istri diwarnai dengan cinta, kasih sayang dan saling menggalakkan ke arah kebaikan dan ketakwaan. Setiap pasangan memberikan kebahagiaan, pertolongan, kelembutan terhadap pasangannya, yang dijalani atas dasar ketakwaan, keikhlasan dan kesetiaan.⁴

Konsep perkawinan dalam Islam dianggap sebagai sebuah perjanjian yang utuh dan berat yang menuntut setiap orang yang terikat di dalamnya untuk memenuhi hak tanggungjawab dan kewajiban masing-masing dengan penuh keadilan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan baik dalam fungsi keagamaan

¹Muhammad Abu Zahrah, *al-Ahwal al-Syakhsyyah*, (al-Qaherah: Dar al Fikr al-Arabi, 1957), hlm. 18.

²Hasan bin Ahmad Hasan Hamam dan Ahmad Bin Salim Badawilan, *The Great Husband And Wife*, (Kajang, Selangor: Humaira Publication Sdn Bhd, 2017), Cetakan Pertama, hlm. 19.

³Department Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahan*, (Jakarta: Maghfirah Pustaka, 2006), hlm. 644.

⁴Hasan bin Ahmad Hasan Hamam dan Ahmad Bin Salim Badawilan, *The Great Husband And Wife....*, hlm. 4.

maupun keduniaan.⁵ Dalam pandangan Islam, di samping perkawinan sebagai suatu ibadah, perkawinan itu juga merupakan sunnah Allah dan sunnah Rasul.⁶ Mengenai penetapan tentang aturan perkawinan untuk manusia telah ditentukan oleh Allah SWT dengan peraturan yang tidak boleh dilanggar dan wajib dipatuhi selagi seseorang itu bergelar manusia.

Dalam Islam, diantara prinsip perkawinan yakni; Pertama, prinsip musyawarah dan demokrasi. Kedua, menciptakan rasa aman, nyaman dan tenteram dalam kehidupan berkeluarga. Ketiga, menghindari dari kekerasan. Keempat, hubungan suami istri adalah sebagai *partner*. Kelima, keadilan dan yang terakhir menjamin komunikasi yang baik antara keluarga.⁷ Selain itu, agama Islam merupakan agama yang menganjur dan mengambil berat terhadap kasih sayang, penyatuan dan pemuafakatan. Apabila perceraian terjadi maka nilai-nilai yang baik itu menjadi rusak akibat dampak dari persengketaan dan permasalahan keluarga tersebut.

Pensyariaan perceraian membuktikan keterbukaan Islam dalam menyelesaikan masalah dan menyelamatkan sesebuah keluarga daripada terus bersengketa dan akhirnya bercerai tanpa adanya bimbingan nasihat. Sedangkan dalam Islam, perkawinan diorientasikan sebagai komitmen selamanya dan kekal. Meskipun demikian, terkadang muncul keadaan-keadaan yang menyebabkan cita-cita suci perkawinan gagal terwujud. Permasalahan perceraian ini harus diambil berat oleh setiap pasangan yang berkeluarga karena perceraian merupakan suatu hal yang dibenci dalam Islam meskipun kebolehan nya sangat jelas dan hanya boleh dilakukan ketika tidak ada jalan lain yang dapat ditempuh oleh kedua-dua belah pihak.⁸

Di Malaysia, Jabatan Agama Islam Negeri atau Pejabat Agama Daerah ini yang merupakan satu institusi atau lembaga yang bertanggungjawab dalam menangani permasalahan agama, keluarga, maupun kesalahan jenayah syariah di Malaysia. Dalam permasalahan kekeluargaan, Jabatan Agama Islam Negeri Kedah, Malaysia bahagian Pentadbiran Undang-Undang Keluarga Islam telah mewujudkan satu unit khusus di bawah perintah dan kuasanya yaitu Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga. Unit ini berkewenangan dalam memberikan perkhidmatan rundingan cara atau bimbingan ke arah membangunkan institusi keluarga Islam dalam menyelesaikan sengketa keluarga seperti masalah poligami tidak adil, tidak bersefahaman, kekerasan dan suami istri tidak melakukan tanggungjawab yang sebaik-baiknya. Dengan dampak daripada persengketaan inilah banyak terjadinya kasus-kasus perceraian.⁹

⁵Siti Nur Bahiyah Mahamood dan Ida Ezyani Othman, *Hadiah Buat Muslimah*, (Kuala Lumpur: Telaga Biru Snd.Bhd, 2008), Cet. Pertama, hlm. 124.

⁶Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2006), Cet. 1, hlm. 41.

⁷Khoiruddin Nasution, *Hukum Perkawinan & Warisan*, (Yogyakarta: Academia, 2012), Cetakan Pertama, hlm. 282-283.

⁸Ahmad Tholabi Kharlie, *Hukum Keluarga Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), Cet pertama, hlm. 228.

⁹Diakses dari situs <http://www.jaik.gov.my>, Tanggal 24 Juli 2018, pada jam 2.00 siang.

Dalam hal ini, kepentingan Khidmat Nasihat kepada masyarakat terutamanya yang sudah berkeluarga, masalah yang telah terjadi akan dapat dikesan dan di atasi pada peringkat awal. Perhubungan suami istri juga akan menjadi lebih mesra. Selain itu, dapat mempertingkatkan kemahiran dan keupayaan diri diantara suami istri. Kepentingan ini juga akan dapat membina sebuah keluarga yang bahagia. Khidmat nasihat ini juga akan dapat menyelesaikan konflik atau sengketa secara baik dan teratur.¹⁰

Pengertian Perkawinan

Pengertian perkawinan dalam perspektif hukum keluarga Islam ialah akad yang menghalalkan pergaulan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan karena ikatan suami istri, dan membatasi hak dan kewajiban antara seorang laki-laki dan seorang perempuan yang bukan mahram.¹¹ Allah SWT berfirman dalam surah *an-Nisā'* ayat 3:

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي آلَيْتَيْهِ فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ مَثْنَىٰ وَثُلَاثَ وَرُبْعَ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ذَٰلِكَ أَدْنَىٰ أَلَّا تَعُولُوا ﴿٦﴾

Artinya: “Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), Maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi: dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil Maka (kawinilah) seorang saja atau budak-budak yang kamu miliki yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya”.¹²

Nikah adalah akad yang mengandung kebolehan untuk berhubungan suami istri. Dengan demikian, menikahi perempuan makna hakikatnya menggauli istri. Para fuqaha dan mazhab empat sepakat bahwa makna nikah adalah suatu akad atau suatu perjanjian yang mengandung arti sahnya hubungan kelamin. Dengan itu, perkawinan adalah suatu perjanjian untuk melegalkan hubungan kelamin dan melanjutkan keturunan.¹³

Pengertian Perceraian

Kata “cerai” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pisah, putus hubungan sebagai suami istri. Kemudian, kata “perceraian” mengandung arti perpisahan, perihal bercerai antara suami istri. Adapun kata “bercerai” berarti tidak bercampur, berhubungan atau bersatu lagi.¹⁴ Istilah perceraian terdapat dalam pasal

¹⁰*Ibid.*

¹¹Mustofa Hasan, *Pengantar Hukum Keluarga*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2011), Cet 1, hlm. 9

¹²Department Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahan...*, hlm. 77.

¹³Mustofa Hasan, *Pengantar Hukum Keluarga...*, hlm. 9-10.

¹⁴Tim Redaksi Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi keempat...*, hlm. 261.

28 UU No. 1 Tahun 1974 yang memuat ketentuan bahwa perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian dan atas putusan pengadilan.

Dalam Islam juga telah memberikan penjelasan bahwa perceraian didefinisikan sebagai talak. Talak menurut arti bahasanya adalah melepaskan ikatan. Talak berasal dari kata *iṭlāq* (اطلاق) yang berarti melepaskan atau meninggalkan.¹⁵ Sedangkan menurut istilah syarak, talak adalah melepaskan ikatan perkawinan, atau rusaknya hubungan perkawinan.¹⁶ Permulaan dari kata perceraian adalah “*per*” dan akhirnya adalah “*an*” yang mempunyai fungsi sebagai kata pembentuk pada kata abstrak, kemudian menjadi kata perceraian yang berarti, hasil dari perbuatan perceraian.¹⁷

Dasar Hukum Perceraian dalam Hukum Islam

Arti sebuah perkawinan itu ialah kehidupan yang berterusan dan berkekalan antara kedua-dua pasangan suami istri. Allah SWT telah mensyariatkan banyak hukum-hukum dan adab-adab untuk mengekalkan hubungan suami istri.

Akan tetapi terkadang hukum dan adab yang disyariatkan itu tidak dapat diikuti dan dilaksanakan sebaiknya oleh kedua-dua suami istri tersebut atau salah seorang dari mereka. Contohnya, si suami tidak memilih si istri sesuai dengan keinginannya walaupun sudah di akad nikahkan atau juga kedua-dua pasangan tersebut atau salah seorang tidak iltizam dengan adab-adab pergaulan dalam hidup bersama yang telah ditentukan oleh Islam. Ini akan menyebabkan kerenggan dan akhirnya kerenggan ini semakin melebar dari hari ke hari sehingga sukar untuk diperbaiki.

Ketika tidak ada cara untuk mewujudkan persefahaman dalam kehidupan berkeluarga, peraturan yang membolehkan perkara ini ditangani diperlukan. Dengan itu, ikatan perkawinan dapat dirungkaikan dan hak-hak kedua-dua belah pihak tidak terabai. Ini dilakukan apabila mereka tidak lagi mampu untuk hidup bersama.¹⁸

Permasalahan perceraian atau talak menurut hukum Islam dibolehkan dan diatur dalam dua sumber hukum, yaitu Alquran dan Hadis. Hal ini dapat dilihat pada sumber-sumber dasar hukum berikut ini, Allah SWT telah berfirman dalam surah *an-Nisā'* ayat 130:

وَإِنْ يَتَفَرَّقَا يُغْنِ اللَّهُ كُلًّا مِّن سَعَتِهِ ۗ وَكَانَ اللَّهُ وَاسِعًا حَكِيمًا ﴿١٣٠﴾

Artinya: “Jika keduanya bercerai, Maka Allah akan memberi kecukupan kepada masing-masingnya dari limpahan karunia-Nya. dan adalah Allah Maha Luas (karunia-Nya) lagi Maha Bijaksana”.¹⁹

¹⁵Abu Malik Kamal, *Fikih Sunnah Wanita*, (Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2007), hlm. 230.

¹⁶Slamet Abidin dan H. Amiruddin, *Fiqih Munakahat*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 1999), hlm. 9.

¹⁷Goys Keraf, *Tata Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Nusa Indah, 1982), hlm. 115.

¹⁸Mustofa Al-Khin, Mustofa Al-Bugho dan Ali Asy-Syarbaji, *Kitab Fikah Mazhab Syafie*, (Kuala Lumpur: Pustaka Salam, 2009), hlm. 804.

¹⁹Department Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahan...*, hlm. 99.

Jika suami menggunakan talak sebagai jalan penyelesaian terakhir dalam menyelesaikan masalah yang timbul maka ia adalah jalan penyelesaian yang *darūri* (amat diperlukan). Si suami terpaksa melakukannya walaupun kebiasaannya perceraian itu amat berat untuk dilaksanakan. Jika talak digunakan untuk menunjukkan kekuasaan dan memenuhi hawa nafsunya maka ia adalah perkara halal yang paling dimurkai oleh Allah SWT. Allah SWT maha mengetahui semua perkara baik dan buruk dan kepadanya semua urusan dikembalikan.²⁰

Dasar Hukum Perceraian Menurut Undang-Undang di Malaysia.

Undang-Undang atau *Enakmen* tentang perceraian di Malaysia, terutamanya di Negeri Kedah, *Enakmen* yang diatur adalah satu saja tetapi satu *Enakmen* tersebut telah dibagi kepada beberapa seksyen yaitu sebagai berikut:

“Enakmen No. 7 Undang-Undang Keluarga Islam Negeri Kedah Darul Aman tahun 2008 Bahagian V Seksyen 45-59 Tentang Pembubaran Perkawinan”.

Enakmen Keluarga Islam ini telah menjelaskan tentang prosedur-prosedur pembubaran perkawinan dari setiap aspek dengan terperinci mulai dari pendaftaran perceraian, perceraian melalui talak atau dengan perintah mahkamah, perceraian di luar mahkamah atau pengadilan, perceraian dengan lian dan sebagainya.²¹

Dengan lebih jelas untuk memahami dasar *Enakmen* ini, penulis ingin mengemukakan secara terperinci tentang bagaimana pembubaran perkawinan terjadi. Tentang perintah untuk membubarkan perkawinan atau fasakh telah diatur di dalam *Enakmen No.7 Undang-Undang Keluarga Islam Negeri Kedah Darul Aman Bahagian V tahun 2008 Seksyen 53 ayat (1)* menyatakan:

“Seseorang perempuan atau laki-laki, berkawin mengikut Hukum Syarak adalah berhak mendapat suatu perintah untuk membubarkan perkawinan atau untuk fasakh atas salah satu atau lebih daripada alasan-alasan yang telah termaktub”.

Alasan tersebut telah diatur juga di dalam *Enakmen No.7 Undang-Undang Keluarga Islam Negeri Kedah Darul Aman Bahagian V tahun 2008 Seksyen 53 ayat 1, huruf (a), (b), (c), (d) dan (e)* Tentang Perintah Untuk Membubarkan Perkawinan atau Fasakh, berikut dinyatakan:

- (a). *Bahwa tempat di mana beradanya suami atau istri tidak diketahui selama tempoh lebih daripada satu bulan.*
- (b). *Bahwa suami telah cuai atau telah tidak ada lagi peruntukan bagi nafkahnya selama tiga bulan.*
- (c). *Bahwa suami atau isteri telah dihukum penjara selama lebih tiga tahun atau lebih.*

²⁰Mustofa Al-Khin, Mustofa Al-Bugho dan Ali Asy-Syarbaji, *Kitab Fikah Mazhab Syafie...*, hlm. 805.

²¹*Enakmen No. 7 Undang-Undang Keluarga Islam Kedah Darul Aman Tahun 2008 Bahagian V Seksyen 45-59 Tentang Pembubaran Perkawinan.*

- (d). *Bahwa suami atau istri tidak lagi menunaikan kewajiban dan tanggungjawabnya (nafkah batin) tanpa sebab yang kukuh selama satu tahun.*
- (e). *Bahwa suami istri telah gila selama dua tahun atau sedang mengalami penyakit kusta atau vitiligo atau sedang mengalami penyakit kelamin dalam keadaan boleh berjangkit dan boleh memudaratkan.*²²

Berdasarkan *Enakmen* yang telah diungkapkan di atas dipahami bahwa, suami istri yang berkawin sah mengikut syarak berhak mendapat perintah membubar perkawinan mereka apabila terjadinya masalah-masalah seperti yang dinyatakan *Enakmen* di atas. Maka pasangan tersebut berhak mendapat perintah dari mahkamah untuk membubarkan perkawinan berdasarkan semua alasan tersebut demi keadilan, kesejahteraan dan kelangsungan hidup masing-masing pasangan.

Pengaturan *Enakmen* ini adalah bukti bahwa keterbukaan kebijakan pemerintah di Negeri Kedah, Malaysia dalam upaya menyelesaikan masalah perceraian ini secara sistematis berdasarkan setiap hukum-hukum yang telah diatur. Setiap *Enakmen Undang-Undang Keluarga Islam Negeri Kedah* ini diusul dan dicadangkan oleh Majelis Agama Islam Negeri Kedah yang telah diberi kewenangan oleh pemerintah yaitu Sultan, Raja yang memerintah Negeri Kedah Darul Aman berkait dalam setiap Undang-Undang tentang Hukum Islam maupun Hukum Keluarga Islam itu sendiri. Segala dasar yang telah diputuskan akan dilaksanakan oleh Jabatan Agama Islam Negeri, Pejabat Agama Islam Daerah dan Mahkamah Syar'iyah.

Di Negeri Kedah maupun di mana-mana negeri di Malaysia, prosedur penetapan setiap *Enakmen, Akta* atau Undang-Undang lainnya harus dipertimbangkan dan dibahas di persidangan Dewan Undangan Negeri (Dewan Rakyat) atau parlimen Negeri Kedah terlebih dahulu mengikut sistem perundangan di Malaysia sebelum termaktub di perlembagaan negeri dan persidangan ini akan dikepalai oleh Sultan.

Khusus dalam penetapan sebuah *Enakmen Undang-Undang Keluarga Islam, Enakmen* ini juga akan dipertimbangkan berdasarkan syara', ahli Majelis Fatwa dan pandangan Mufti Negeri. Setelah itu, barulah *Enakmen* ini akan berlaku, seterusnya dijalankan dan dilaksanakan oleh Jabatan Agama Islam Negeri, Pejabat Agama Islam Daerah dan Mahkamah Syariah yang diberi kewenangan dalam menyelesaikan permasalahan agama, keluarga, maupun kesalahan jenayah syariah.

Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Negeri Kedah. Negeri ini merupakan salah satu daripada 14 negeri di Malaysia. Ibu Kota Negeri Kedah dan Pusat Pemerintahannya adalah di Alor Setar. Terletak di bagian utara Semenanjung Malaysia dan juga

²²*Enakmen No. 7 Undang-Undang Keluarga Islam Kedah Darul Aman Tahun 2008 Bahagian V Seksyen 53 Ayat 1, a, b, c, d dan e Tentang Perintah Untuk Membubarkan Perkawinan*

bersempadan dengan Wilayah Internasional yaitu Wilayah Satun, Songhkla dan Yala di Thailand. Negeri Kedah hanya dipisahkan antara Negeri Perlis di sebelah utara dan Pulau Pinang ke arah barat daya dan Negeri Perak di sebelah selatan.

Keluasan kawasan Negeri Kedah adalah 9,427 km². Kedudukan koordinat bagi Negeri Kedah di bagian LU 6°1' dan BT 100°3'. Berdasarkan kepada banci penduduk di Negeri Kedah tahun 2018, jumlah penduduk hampir 2.1 juta orang. Negeri Kedah memiliki kepadatan penduduk yang seimbang di Malaysia, dengan jumlah penduduk 2.173,700 sekilometer persegi di seluruh daerah di Negeri Kedah.²³ Negeri Kedah juga merupakan Negeri yang mempunyai etnik yang beragam bangsa yaitu India, Cina dan Melayu. Tetapi peratusan etnik Melayu di Negeri Kedah adalah paling tertinggi daripada etnik-etnik yang lain dan memiliki penganut Islam tertinggi di antara Negeri-Negeri di Malaysia.

Di Negeri Kedah, kesejahteraan masyarakat yang beragam bangsa dan budaya merupakan hal yang sangat penting dalam mewujudkan sebuah negeri yang aman dan makmur. Khusus dalam mengharmoniskan masyarakat yang seimbang, Negeri Kedah juga memiliki lembaga pemerintah yang berupaya mensejahterakan masyarakat terutama mereka yang beragama Islam yaitu Jabatan Agama Islam Negeri Kedah atau disebut sebagai JAIK. Lembaga atau institusi ini beralamat di Majlis Agama Islam Negeri Kedah, Bangunan Wan Mat Saman, Jalan Raja, 05676, Alor Setar, Kedah 05460.²⁴

Secara faktualnya, Jabatan Agama Islam Negeri Kedah ini ditugaskan untuk memperluaskan syiar Islam khususnya untuk memastikan bahwa posisi agama Islam sebagai agama resmi negara dijamin dan dilindungi. Selanjutnya, tujuan lembaga ini adalah untuk membantu dalam memberi saran dan nasehat kepada Duli Yang Maha Mulia (D.Y.M.M) Tuanku Sultan Sallehuddin Ibn Almarhum Sultan Badlishah yang memerintah di Negeri Kedah dalam hal-hal yang berkaitan agama Islam kecuali perkara yang berhubungan dengan hukum syarak dan berkait dengan administrasi atau kewenangan keadilan. Dalam semua perkara ini hendaklah menjadi keutamaan bagi pihak yang berwenang di dalam Negeri Kedah.²⁵

Jabatan Agama Islam Negeri Kedah (JAIK) memiliki sembilan bagian administrasi, yaitu Bagian Pengurusan Pelayanan dan Kewangan, Pendidikan, Dakwah, Penyelidikan, Undang-Undang Keluarga Islam, Penegakan Hukum, Pendakwaan, Pengurusan Masjid dan Pengurusan Halal. Setiap bagian administrasi ini di kepalai oleh seorang Ketua Bagian dan Wakil Ketua Bagian yang bertanggungjawab penuh kepada Ketua Pengarah atau Yang Di Pertua Jabatan Agama Islam tersebut. Jabatan Mufti Negeri Kedah juga akan memberi nasihat dan

²³Diakses pada situs <https://ms.m.wikipedia.org/wiki/Kedah>. Tanggal 9 Februari 2019, pada jam 10:00 pagi.

²⁴ Diakses pada situs www.maik.gov.my/Page/PortalRasmi. Tanggal 10 Februari 2019, pada jam 10:00 pagi.

²⁵ Warta Kerajaan Negeri Kedah Darul Aman, *Enakmen No. 5 Tahun 2008 Tentang Pentadbiran Undang-Undang Islam (Kedah Darul Aman)*, Pasal 6, hlm. 177.

fatwa dari segi hukum syarak dalam setiap perkara yang telah diputuskan oleh Jabatan Agama Islam Negeri Kedah (JAIK).²⁶

Di bawah Jabatan Agama Islam Negeri Kedah (JAIK), terdapat dua belas Pejabat Agama Daerah (PAD) yang bertanggungjawab berkaitan hal-hal agama di setiap daerah masing-masing dan mengikut perintah yang dikeluarkan oleh Jabatan ini. Pejabat Agama Daerah tersebut yaitu, PAD Kota Setar, PAD Kubang Pasu, PAD Padang Terap, PAD Langkawi, PAD Kuala Muda, PAD Yan, PAD Sik, PAD Baling, PAD Kulim, PAD Bandar Baharu, PAD Pendang, PAD Pokok Sena. Setiap Pejabat Agama Daerah (PAD) ini diketuai oleh seorang Ketua Pengarah yang bertanggungjawab memberi setiap laporan tahunan dan kinerja para pegawai kepada Jabatan Agama Islam Negeri.²⁷

Peran Pejabat Agama Daerah (PAD) ini lebih terfokus kepada setiap daerahnya dan perannya sama seperti Jabatan Agama Islam Negeri. Setiap Pejabat Agama Daerah (PAD) mempunyai Bagian Administrasi Undang-Undang Keluarga Islam. Dalam bagian ini, organisasi khusus untuk permasalahan keluarga atau perceraian adalah Unit Khidmat Nasihat Keluarga yang berwenang dalam memberi layanan konsultasi atau nasihat kepada Keluarga yang mempunyai masalah dalam rangka untuk mendamaikan kedua belah pihak tanpa terjadinya perceraian. Kasus-kasus yang tidak berhasil didamaikan oleh Unit Khidmat Nasihat atau pihak yang lain, maka kasus tersebut akan diserahkan kepada pihak pengadilan yaitu Mahkamah Syar'iyah.

Peran Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga dalam Upaya Menurunkan Angka Perceraian

Dalam penelitian yang dilakukan di Jabatan Agama Islam Negeri Kedah, hasil yang telah didapatkan oleh penulis sendiri adalah jumlah kasus pengaduan masyarakat dalam masalah rumah tangga yang telah didaftarkan pada tahun 2015 mencapai 1,165 kasus dan hanya 596 yang dapat diselesaikan secara damai. Pada tahun 2016 mencapai 1,894 kasus dan hanya 759 kasus yang telah berhasil didamaikan dengan baik.

Selanjutnya, pada tahun 2017 mencapai 2,047 kasus dan yang berhasil diselesaikan secara baik adalah 639 kasus. Pada tahun 2018 mencapai 1,862 kasus dan yang dapat diselesaikan dengan baik adalah 554 kasus saja. Jumlah keseluruhannya yang mengajukan aduan khidmat Nasihat adalah 6,968 kasus dan yang berhasil didamaikan hanya 2,548 kasus saja. Secara jelasnya dapat dilihat pada tabel seperti berikut:

Tabel 1: Statistik Tingkat Keberhasilan Aduan Khidmat Nasihat di Negeri Kedah²⁸

BIL	STATUS	2015	2016	2017	2018	JUMLAH
-----	--------	------	------	------	------	--------

²⁶ Diakses dari situs www.jaik.gov.my>Page>PortalRasmi. Tanggal 10 Februari 2019, pada jam 11:00 pagi.

²⁷ Diakses dari situs http://www.jaik.gov.my/?page_id=165. Tanggal 14 Februari 2019, pada jam 10:00 pagi.

²⁸ *Ibid.*

1	JUMLAH ADUAN	1,165	1,894	2,047	1,862	6,968
2	SELESAI	596	759	639	554	2,548

Sumber: <http://sppim.gov.my/sppim/app/report/generateReportHtml> "Data Aduan Khidmat Nasihat Negeri Kedah"

Kasus-kasus yang tidak berhasil didamaikan oleh Unit Khidmat Nasihat atau pihak yang lain, maka kasus tersebut akan diserahkan kepada pihak pengadilan yaitu Mahkamah Syar'iyah. Jumlah pendaftaran perkawinan dan perceraian ke Jabatan Agama Islam Negeri Kedah pada tahun 2015 sampai 2018 secara jelasnya pada tabel berikut:

Tabel 2: Statistik Pendaftaran Perkawinan dan Perceraian yang telah terdaftar

2015		2016		2017		2018	
NIKAH	CERAI	NIKAH	CERAI	NIKAH	CERAI	NIKAH	CERAI
11,685	1,307	12,470	1,489	12,399	2,188	13,825	3,218
Total Jumlah Pernikahan				50,379			
Total Jumlah Perceraian				8,202			

Sumber: <http://sppim.gov.my/sppim/app/report/generateReportHtml> "Data Perkawinan dan Perceraian Negeri Kedah"

Berdasarkan hasil fakta tabel di atas, penulis mendapati, tahun 2015 menunjukkan jumlah perceraian mencapai 1,307 orang, tahun 2016 mencapai 1,489 orang, tahun 2017 mencapai 2,188 orang dan tahun 2018 mencapai 3,218 orang. Ini bermakna angka perceraian dari tahun 2015 hingga 2018 semakin meningkat.²⁹ Menurut Iman Binti Mohamad Hassan, Ketua Pegawai Hal Ehwal Islam Bagian Administrasi Undang-Undang Keluarga Islam, beliau berkata faktor-faktor peningkatan angka perceraian disebabkan oleh hubungan kekeluargaan itu sendiri dengan arus peredaran zaman yang tidak seimbang.

Beliau juga mengatakan, banyak pasangan bercerai disebabkan kurang ilmu pengetahuan tentang agama dan kekeluargaan sedangkan program-program berkaitan dengan hubungan keluarga dan perkawinan ini sangat banyak dianjurkan oleh pihak berkenaan. Selain itu, ada juga perceraian terjadi karena faktor media sosial atas faktor cemburu dan banyak pasangan bercerai disebabkan suami

²⁹ Diakses dari situs <http://sppim.gov.my/sppim/app/report/generateReportHtml>. Tanggal 16 Februari 2019, pada jam 9:00 pagi.

kecanduan narkoba dan perjudian. Menurut beliau juga faktor perceraian paling konkrit era kini adalah hubungan gelap atau perselingkuhan.³⁰

Sebenarnya peran dan fungsi Unit Khidmat Nasihat ini juga kurang efektif dan efisien. Ini karena jumlah perceraian di Negeri Kedah sangat tinggi dibandingkan dengan jumlah kasus mediasi yang berhasil diselesaikan dengan damai. Dengan jumlah pengajuan aduan khidmat Nasihat ini tinggi akan tetapi angka perceraian tetap juga meningkat akan menjadi dampak yang sangat buruk dalam kehidupan masyarakat. Hadirnya para pasangan yang mempunyai masalah rumah tangga ke Unit Khidmat Nasihat ini memberikan petunjuk bahwa Unit ini memiliki peran dan fungsi.

Unit Khidmat Nasihat di Jabatan Agama Islam Negeri Kedah diatur di bawah Bagian Administrasi Undang-Undang Keluarga Islam. Unit ini membantu keluarga yang mempunyai sengketa untuk diselesaikan secara baik mengikut prosedur yang telah ditetapkan. Antara peran dan fungsi Unit Khidmat Nasihat ini adalah sebagai berikut:³¹

Peran Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga

Ada beberapa unit khidmat dan nasihat keluarga, diantaranya:

1. Meningkatkan tahap profesionalitas dalam memberi layanan Khidmat Nasihat (konsultasi) kepada pasangan-pasangan yang bersengketa.
2. Merekap data pengendalian aduan Khidmat Nasihat yang berkualiti dan sistematis.
3. Memastikan proses kursus / bengkel / seminar pemantapan keluarga dan kursus perkawinan berjalan patuh syariah berdasarkan Undang-Undang Keluarga Islam.
4. Memastikan sistem pengurusan perkawinan Islam di Negeri Kedah dapat diaplikasikan dalam layanan perkhidmatan Unit Khidmat Nasihat.
5. Menyediakan layanan pengaduan Khidmat Nasihat (konsultasi) secara ramah kepada pelanggan mengikut Undang-Undang yang telah ditetapkan tanpa ada unsur yang lain.
6. Menguruskan pelantikan khidmat Pengacara Syariah dan menyediakan kemudahan maklumat data untuk Pengacara Syariah sebagai rujukan kepada keluarga yang bersengketa.

Fungsi Unit Khidmat dan Nasihat keluarga

Unit khidmat dan nasihat keluarga juga memiliki fungsi tersendiri, diantaranya:

1. Memberi layanan khidmat Nasihat (konsultasi) kepada pasangan-pasangan keluarga yang bermasalah.

³⁰ Wawancara dengan Iman Binti Mohamad Hassan Ketua Pegawai Hal Ehwal Islam Bagian Administrasi Undang-Undang Keluarga Islam (S41), pada tanggal 20 Februari 2019.

³¹ Diakses dari situs www.jaik.gov.my>Page>PortalRasmi. Tanggal 16 Februari 2019, pada jam 9:00 pagi.

2. Mengadakan kunjungan kerja umum Unit Khidmat Nasihat ke setiap Pejabat Agama Daerah di Negeri Kedah.
3. Mengatur kursus / seminar / bengkel / kepada pegawai Khidmat Nasihat dan Pengacara Syariah.
4. Mengumpul data-data dan maklumat Pengaduan masalah keluarga dari Pejabat-Pejabat Agama Daerah di Negeri Kedah.
5. Mengendalikan Pusat-Pusat Pembangunan Keluarga Islam di Negeri Kedah.
6. Melantik pegawai-pegawai bagi Pusat Pembangunan Keluarga Islam (PPKI)³²

Secara teoritis, peran dan fungsi Unit Khidmat Nasihat Keluarga ini merupakan salah satu perkara untuk menjadikan sebuah rumah tangga ke arah yang baik, malah menjadikan sebuah keluarga itu arti bagi sebuah kehidupan. Keluarga tidak hanya menjadi tempat berkumpul semua anggota keluarga, akan tetapi untuk menciptakan keharmonisan serta hubungan silaturahim yang penuh kasih dan sayang antara mereka. Peran dan fungsi ini seharusnya lebih memberi manfaat bagi setiap masyarakat yang menjadi penduduk tetap dan dinaungi oleh pemerintah yang melambangi agama Islam itu sendiri yaitu Jabatan Agama Islam yang menjadi institusi resmi.

Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Tugas Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga

1. Faktor-Faktor Pendukung

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan di Jabatan Agama Islam Negeri Kedah, Bagian Administrasi Undang-Undang Keluarga Islam, Penulis mendapati tugas Unit Khidmat dan Nasihat ini mempunyai pendukung yang menjadi dasar kinerja para pegawai dalam unit ini.

Salah satu pendukung utama Unit Khidmat dan Nasihat ini adalah adanya *Enakmen Undang-Undang Keluarga Islam* yang telah menjadi pedoman bagi setiap masyarakat Negeri Kedah dan menjadi Undang-Undang Resmi Kerajaan Negeri Kedah Darul Aman yang disetujui oleh Duli Yang Maha Mulia (D.Y.M.M) Tuanku Sultan yang memerintah.

Kewenangan Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga, Bagian Undang-Undang Keluarga Islam ini didasarkan kepada *Enakmen Undang-Undang Keluarga Islam* tersebut yang menjadi tolak ukur dan pedoman dalam mengatur sesuatu perkara.

Selain itu, Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM) Bagian Administrasi Keluarga, Sosial dan Komuniti juga menjadi pendukung kuat kepada tugas-tugas Unit Khidmat dan Nasihat dalam membantu mengumpulkan data dan maklumat kekeluargaan. Selanjutnya, menjamin data dan statistik berkaitan pernikahan, perceraian, rujuk dan gejala sosial dapat diperoleh dengan mudah di seluruh negeri dan daerah di Malaysia.³³

³² *Ibid.*

³³ Wawancara dengan Zamri Bin Omar, Penolong Pegawai Hal Ehwal Islam Bagian Administrasi Undang-Undang Keluarga Islam (S32), pada tanggal 20 Februari 2019

2. Faktor-Faktor Penghambat

Upaya dalam melaksanakan tugas Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga ini seringkali berhadapan dengan beberapa hambatan. Hambatan yang dihadapi oleh Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga ini sedikit memberi dampak dalam proses melakukan tugas Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga ini. Berikut merupakan beberapa hambatan yang dihadapi antaranya sebagai berikut:

a. Tidak ada Pengganti Kekosongan Jabatan dan Kekurangannya Staf

Dalam hasil wawancara yang telah dilakukan, penulis menemukan bahwa faktor terjadinya hambatan adalah dikarenakan terdapat beberapa kekosongan jabatan dalam Unit Khidmat dan Nasihat ini. Kekosongan jabatan ini disebabkan oleh pegawai-pegawai yang telah pensiun. Dalam waktu yang sama memberi sedikit dampak dalam gerak kerja atau tugas disebabkan kekurangan staf dan menjadi sesuatu yang lumrah dihadapi di mana-mana pihak atau lembaga yang stafnya tidak mencukupi. Jumlah Pegawai Unit Khidmat dan Nasihat di daerah-daerah dalam Negeri Kedah sangat tidak mencukupi kebutuhan dalam menjalankan tugas menyelesaikan masalah rumah tangga dalam rangka untuk mencegah terjadinya perceraian untuk mengurangi angka perceraian itu sendiri. Oleh karena itu tugas Unit Khidmat dan Nasihat ini berdasarkan undang-undang, sangat diperlukan pemahaman tentang Undang-Undang Keluarga Islam dengan lebih mendalam, prosedur, tatacara dan hal-hal lainnya yang berkaitan dengan tugas mereka untuk memenuhi kebutuhan tugas penyelesaian masalah keluarga atau mediasi, sebagaimana kuasa yang telah diberikan kepada mereka.

b. Tidak ada Prasarana yang bagus

Dalam melakukan setiap proses pekerjaan terutama dalam kasus penyelesaian sengketa keluarga, seharusnya mempunyai prasarana yang baik, sistematis dan berkualitas. Akan tetapi apabila prasarana tidak mencapai kebutuhan yang selayaknya didapatkan oleh pelanggan yang hadir untuk melakukan proses mediasi akan memberi tanggapan yang buruk kepada Unit ini dan akhirnya akan menyebabkan timbulnya keraguan masyarakat dalam menggunakan layanan konsultasi dari unit ini untuk melakukan proses mediasi dan akhirnya perceraian menjadi jalan terakhir bagi mereka. Ini tidak selaras dengan konsep dan tujuan Unit Khidmat dan Nasihat itu sendiri dengan upaya memberi layanan perdamaian yang baik serta ramah kepada untuk pelanggan mengikut setiap prosedur yang ditetapkan. Akan tetapi prasarana yang tidak sesuai kebutuhan akan menyebabkan hambatan utama dalam melakukan setiap tugas.³⁴

³⁴ *Ibid.*

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penulisan dan penelitian yang telah dilakukan, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut, angka perceraian di Negeri Kedah setiap tahun semakin meningkat. Hal ini mendukacitakan bagi pemerintah dan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, berbagai upaya dan usaha yang telah dilakukan oleh pihak Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga untuk menguatkan dan mengukuhkan lagi institusi kekeluargaan melalui berbagai cara dengan menyadarkan masyarakat itu sendiri tentang masalah rumah tangga atau persengketaan suami istri dalam upaya mengelakkan terjadinya perceraian atau kekerasan rumah tangga.

Justru itu, Kursus Pra perkahwinan Islam dianjurkan untuk memberikan ilmu pengetahuan rumah tangga bagi setiap calon pengantin dan Kursus Pemantapan Pasca Perkahwinan yang mana terdapat banyak program membina keluarga bahagia adalah satu tindakan dan kebijakan yang baik bagi mencegah terjadinya perceraian.

Peran yang telah dilakukan oleh Pihak Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga sangat baik dan menepati prosedur. Akan tetapi kekurangan staf pekerjaan mengakibatkan proses mediasi sangat sulit untuk diselesaikan. Ini karena hampir setiap hari kasus mediasi diajukan ke pihak ini. Oleh itu, dalam penyelesaian sengketa keluarga Unit Khidmat dan Nasihat Keluarga mengalami sedikit kendala dan hambatan untuk mendamaikan sengketa keluarga karena minimum tenaga kerja atau ahli unit yang sedikit. Prasarana yang telah ada juga tidak mencukupi kebutuhan khusus untuk berkonsultasi dengan pasangan yang bersengketa dengan ruang yang kecil dan sempit. Hal ini akan menyebabkan, masyarakat kurang senang dengan keupayaan pihak unit ini dalam usaha untuk mendamaikan pasangan yang bersengketa. Selain itu, masyarakat menganggap bahwa peran Unit Khidmat Nasihat unit ini hanya sebagai tempat mengajukan perceraian sebelum perkara ini dibawa ke Mahkamah Syar'iyah.

Daftar Pustaka

Buku

- Abu Malik Kamal, *Fikih Sunnah Wanita*, Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2007.
- Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia*, Cet. 1, Jakarta: Kencana, 2006.
- Department Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahan*, Jakarta: Maghfirah Pustaka, 2006.
- Goys Keraf, *Tata Bahasa Indonesia*, Jakarta: Nusa Indah, 1982.
- Hasan bin Ahmad Hasan Hamam dan Ahmad Bin Salim Badawilan, *The Great Husband And Wife*, Kajang, Selangor: Humaira Publication Sdn Bhd, 2017.
- Khoiruddin Nasution, *Hukum Perkawinan & Warisan*, Yogyakarta: Academia, 2012.
- Mustofa Hasan, *Pengantar Hukum Keluarga*, Cet. I, Bandung: CV Pustaka Setia, 2011,
- Muhammad Abu Zahrah, *al-Ahwal al-Syakhsyiyah*, al-Qaherah: Dar al Fikr al-Arabi, 1957.

Mustofa Al-Khin, Mustofa Al-Bugho dan Ali Asy-Syarbaji, *Kitab Fikah Mazhab Syafie*, Kuala Lumpur: Pustaka Salam, 2009.

Siti Nur Bahiyah Mahamood dan Ida Ezyani Othman, *Hadiah Buat Muslimah*, Kuala Lumpur: Telaga Biru Sdn Bhd, 2008.

Slamet Abidin dan H. Amiruddin, *Fiqih Munakahat*, Bandung: CV Pustaka Setia, 1999.

Tim Redaksi Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi keempat*, Cet. Kedua, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011.

Undang-Undang

Enakmen No. 7 Undang-Undang Keluarga Islam Kedah Darul Aman Tahun 2008 Bahagian V Seksyen 45-59, Tentang Pembubaran Perkawinan.

Enakmen No. 7 Undang-Undang Keluarga Islam Kedah Darul Aman Tahun 2008 Bahagian V Seksyen 53 Ayat 1 a, b, c, d dan e, Tentang Perintah Untuk Membubarkan Perkawinan.

Warta Kerajaan Negeri Kedah Darul Aman, Enakmen No. 5 Tahun 2008 Pasal 6 Tentang Pentadbiran Undang-Undang Islam (Kedah Darul Aman).

Website

[Http://www.jaik.gov.my](http://www.jaik.gov.my)>PortalRasmi. Laman sesawang *Portal Rasmi Jabatan Agama Islam Kedah*, 24 Juli 2018.

[Https://ms.m.wikipedia.org/wiki>Kedah](https://ms.m.wikipedia.org/wiki/Kedah). Laman sesawang *Negeri Kedah Darul Aman*, 9 Februari 2019.

[Http://sppim.gov.my/sppim/app/report/generateReportHtml](http://sppim.gov.my/sppim/app/report/generateReportHtml). *Laman sesawang Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM)*, “Data aduan khidmat nasihat dan statistik perkawinan, perceraian dan rujuk”, 14 Februari 2019.

[Http://www.jaik.gov.my/?page_id=165](http://www.jaik.gov.my/?page_id=165). Laman sesawang *Portal Rasmi Jabatan Agama Islam Negeri Kedah Bahagian Pentadbiran Undang-Undang Keluarga Islam*, 12 Februari 2019.

[Www.maik.gov.my](http://www.maik.gov.my)>Page>PortalRasmi. Laman sesawang *Portal Rasmi Majlis Agama Islam Negeri Kedah*, 10 Februari 2019.

Wawancara

Wawancara dengan Iman Binti Mohamad Hassan Ketua Pegawai Hal Ehwal Islam Bagian Administrasi Undang-Undang Keluarga Islam (S41), 20 Februari 2019.

Wawancara dengan Zamri Bin Omar, Penolong Pegawai Hal Ehwal Islam Bagian Administrasi Undang-Undang Keluarga Islam (S32), 20 Februari 2019.