BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Demi memudahkan pemahaman tentang judul skripsi ini dan agar tidak menimbulkan kekeliruan dan kesalahpahaman, maka akan diuraikan secara singkat makna istilah–istilah yang terdapat dalam skripsi yang berjudul **"Analisis Hukum Islam Tentang Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Analisis Terhadap PP No. 45 Tahun 1990) '',** sebagai berikut:

Hukum Islam adalah seperangkat peraturan berdasarkan wahyu Allah dan sunnah Rasull tentang tingkah laku manusia mukallaf yang diakui dan diyakini mengikat untuk semua yang beragama Islam.[1]

Prosedur adalah tahap-tahap kegiatan untuk menyelesaikan sesuatu.[2]

Perceraian dalam istilah teknis syari'at, cerai artinya berpisah di mana suami menghendaki atas hak.[3]

Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada perundang-undangan yang berlaku.[4]

---

[1] Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, Cetakan Keempat, Kencana, Jakarta,2009, hlm. 6

[2] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 791

[3] Abul A'la Maududi, The Laws Marriage And Divorce In Islam, Alih Bahasa Achmad Rais, *Kawin dan Cerai Menurut Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 1993, hlm. 42

[4] Sudarsono, *Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Mahkamah Agung, Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan pertama PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994,hlm. 96

Analisis adalah penjabaran sesudah dikaji sebaik-baiknya, proses pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenaranya.[5]

Analisis artinya kita selalu menganalisa setiap pernyataan atau persoalan, mana dengan relevan dan mana yang tidak, mana yang utama dan mana yang tidak. Berdasarkan uraian di atas dapat diperjelas bahwa yang dimaksud dengan judul ini adalah sebuah penelitian untuk mengungkapkan analisis hukum Islam tentang prosedur perceraian pegawai negri sipil.

Berdasarkan judul diatas dapat dirumuskan bahwa yang dimaskud dengan judul keseluruhan adalah pembahasan mendalam tentang Analisis hukum islam terhadap prosedur perceraian pegawai negeri sipil (Analisis PP No. 45 Tahun 1990).

B. Alasan Memilih Judul

Alasan penulis memilih judul penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1. Secara objektif, permasalahan ini merupakan permasalahan yang menarik untuk dikaji. Hal ini mengingat PP No. 45 Tahun 1990 tentang prosedur perceraian pegawai negeri sipil, pada dasarnya mempersulit terjadinya perceraian guna menjaga nilai–nilai luhur perkawinan, namun angka perceraian kian meningkat khususnya perceraian disebabkan oleh tidak adanya kehamonisan atau kondisi dimana suami dan istri mengalami konflik internal baik secara lahiriah maupun batiniah.
2. Secara subjektif, literatur yang dibutuhkan mudah didapat dari perpustakaan, dan pokok bahasan ini relevan dengan disiplin ilmu yang penulis pelajari di Syari'ah jurusan Ahwal Al-Syakhsiyah.

---

[5] Hoetomo, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Mitra Pelajar, Surabaya, 2005, hlm. 42

C. Latar Belakang Masalah

Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan yang maha Esa".[6]

Dikatakan sebagai ikatan yang suci dan sangat kuat karena perkawinan mengikat lahir dan bathin pasangan suami isteri. Allah SWT, berfirman dalam Al-Qur'an Surat An-Nissa Ayat 21:

وَأَخَذْنَ وَكَيْفَ مِنكُم مِّيثَٰقًا غَلِيظًا

Artinya: Dan mereka isteri- isteri yang telah mengambil dari kamu sekalian perjanjian yang kuat.[7]

Perkawinan menurut Hukum Islam adalah perjanjian yang suci antara seorang laki-laki dan seorang wanita untuk memperoleh keluarga bahagia. Jadi perkawinan itu adalah suatu akad perjanjian yang suci untuk hidup sebagai suami istri yang sah, membentuk keluarga bahagia kekal, yang unsur-unsurnya adalah perjanjian yang suci antara seorang pria dan wanita, membentuk keluarga yang sejahtera (makruf,sakinah mawaddah, dan rahmah), kebahagian yang kekal abadi penuh kesempurnaan baik moral materiil maupun spiritual.[8]

Perkawinan bukan hanya sekedar hubungan yang membolehkan manusia untuk menyalurkan kebutuhan biologisnya saja, tapi juga mempunyai beberapa tujuan mulia bagi kelangsungan hidup manusia yakni untuk mendapatkan anak keturunan yang sah, guna melanjutkan generasi yang akan datang dan untuk mendapatkan keluarga

---

[6] Sudarsono , *Hukum Perkawinan Nasional*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm. 9

[7] Depateremen Agama RI, *Mushaf Ar-Rusydi Al-Qur'an Tajwid dan Terjemah*, Cahaya Qur'an, Depok, 2008, hlm.81

[8] Mohd Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam*, Cet. V, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hlm. 243

bahagia yang penuh ketenangan hidup dan rasa kasih sayang.[9]

Kompilasi Hukum Islam (KHI) dalam Pasal 3 menyebutkan bahwa " Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah wa rahmah".[10]

Namun tidak dapat dipungkiri konflik yang biasanya berbentuk perselisishan dan pertengkaran terkadang tidak dapat diatasi, sehingga membawa kehancuran dalam kehidupan rumah tangga. Suasana jadi tidak harmonis sehingga terjadi perceraian, seperti halnya perceraian pegawai negeri sipil.

Di mata Allah perceraian adalah perbuatan halal yang dibenci Karena walaupun Islam menghalalkan perceraian, namun Rasulullah SAW secara tegas menyebutkan bahwa perkara halal yang paling dimurkai oleh Allah SWT. adalah talak (perceraian). Seperti yang tercantum dalam Hadist :

عَنْ إِبْنِ عُمَرَ قَالَ : قَالَ رَسُوْلُ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ (أَبْغَضُ الْحَلاَلِ عِنْدَ اللهِ اَلطَّلاَقُ) رَوَاهُ ابُوْدَاوُدوَابْنُ مَاجَهْ وَصَحَحَّهُ الْحَاكِمُ، وَرَجَّحَ أَبُوْ حَاتِمِ اِرْسَالَهُ

Artinya: Dari Ibnu Umar. Ia berkata : telah bersabda Rasulullah SAW : "perkara halal yang sangat dibenci Allah ialah Thalaq". (diriwatyatkan–dia oleh Abu Dawud dan Ibnu Majah, dan di shahkan-

---

[9] Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2007, hlm. 46

[10] Departemen Agama, *Kompilasi Hukum Islam*, Fokus Medika, Bandung, 2012, hlm. 7

dia oleh Hakim dan rajihkan oleh Abu Hatim kemursalahnya.[11]

Walaupun suami bebas melakukan hak cerai, tapi ia harus menggunakan hak cerai sebagai usaha terakhir. Putusan Al-Qur'an, yaitu laki-laki harus berusaha sebaik-baiknya untuk memulihkan hubungan dengan isterinya sekalipun ia tidak senang kepadanya. Firman Allah dalam Al-Qur'an Surat An-Nissa (4) ayat 19:

وَعَاشِرُوهُنَّ بِٱلۡمَعۡرُوفِۚ فَإِن كَرِهۡتُمُوهُنَّ فَعَسَىٰٓ أَن تَكۡرَهُواْ شَيۡـٔٗا وَيَجۡعَلَ ٱللَّهُ فِيهِ خَيۡرٗا كَثِيرٗا

Artinya:Dan bergaullah dengan mereka secara patut. kemudian bila kamu tidak menyukai mereka, (maka bersabarlah) karena mungkin kamu tidak menyukai sesuatu, Padahal Allah menjadikan padanya kebaikan yang banyak.[12]

Padahal konflik- konflik yang ringan dan sepele seharusnya bisa diselesaikan dengan komunikasi yang baik di antara suami dan isteri, jika terjadi *syiqaq* (perpecahan) atau pertengkaran yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh karena itu kebudayaan, Islam memberikan solusi alternatif dengan meminta bantuan pada pihak keluarga. Allah SWT. berfirman dalam Al-Qur'an Surat An-Nissa (4) ayat 35:

---

[11] Ibnu Hajar Al-Asqalani, Bulughul Maram, Alih Bahasa A. Hassan, *Bulughul Maram*, Cetakan XXVIII, Diponegoro, Bandung, 1999, hlm. 17

[12] Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'anulkarim Terjemah Per-Kata Type Hijaz*, Sygma, Bandung, 2007, hlm. 80

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَٱبْعَثُواْ حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِۦ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَآ إِن يُرِيدَآ إِصْلَٰحًا يُوَفِّقِ ٱللَّهُ بَيْنَهُمَآ ۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرًا

Artinya :Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya,maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam. dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi maha mengenal.[13]

Solusi alternatif lainya jika terjadi konflik adalah meminta bantuan profesional kepada seorang penasihat perkawinan yang ahli dan resmi bertugas, Pengadilan Agama setelah mendapatkan penjelasan tentang maskud perceraian itu berusaha mendamaikan kedua belah pihak dan meminta bantuan kepada Badan Penasihat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (BP4) setempat agar kepada suami istri dinasehati untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga. Pengadilan Agama setelah memperhatikan hasil usaha BP4 bahwa kedua belah pihak tidak mungkin lagi didamaikan dan berpendapat adanya alasan untuk talak maka diadakan sidang untuk menyaksikan talak yang dimaksud. Suami mengikrarkan talaknya di depan Pengadilan Agama dengan hadirnya istri.

Terdapat perbedaan prosedur pengajuan perceraian antara orang yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan orang yang bukan PNS. Dalam PP No. 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas PP No. 10 tahun 1983

---

[13] Departemen Agama RI, *Mushaf Al-Qur'an dan Terjemah,* Edisi Tahun 2002, Al Huda, Jakarta, 2005, hlm. 85

tentang izin perkawinan dan perceraian bagi “ PNS dinyatakan bahwa PNS adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan, termasuk dalam kehidupan berkeluarga agar dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya”.

Selanjutnya menurut pasal 3 ayat 1 dan 2 PP No. 45 Tahun 1990 dinyatakan bahwa PNS yang akan melakukan perceraian, wajib memperoleh izin atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat. Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai penggugat wajib memperoleh izin dan PNS yang menjadi tergugat wajib memperoleh surat keterangan secara tertulis dari atasan.[14]

Dalam pasal 5 ayat 2 dinyatakan bahwa setiap atasan yang menerima permintaan izin dari PNS wajib memberikan pertimbangan selambat-lambatnya tiga bulan mulai tanggal ia menerima permintaan izin itu. Dinyatakan bahwa PNS yang tidak melaporkan perceraiannya setelah satu bulan maka dijatuhi hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 53 tahun 2010 tentang peraturan disiplin PNS.[15]

Pada dasarnya Negara melalui hukum acara Peradilan Agamapun meminimalisir kemungkinan suatu konflik menjadi sebab putusnya perkawinan. Dapat dicermati dalam proses persidangan di pengadilan, pada tahap sidang pertama dan sidang selanjutnya sebelum pemeriksaan perkara hakim akan melakukan anjuran damai ini karena hakim berperan sebagai mediator dan ini merupakan bahwa

---

[14] Muhammad Syarifuddin, Sri Turatmiyah dan Annalisa Yahana, *Hukum Perceraian*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 453

[15] Peraturan Pemerintah RI, *Tentang Pegawai Negeri Sipil*, Cetakan I, Citra Umbara, Bandung, 2010, hlm. 134

hakim berkewajiban untuk mendamaikan kedua belah pihak yang berperkara (pasal 130 HIR-154 RBG).[16]

Bagaimanapun PP No. 45 Tahun 1990 adalah mempersulit terjadinya perceraian. Hal ini supaya masyarakat tidak menyepelekan perkawinan. Kita ketahui perkawinan adalah ikatan yang kuat ikatan yang benang-benangnya dirajut dengan usaha keras dan melelahkan. Keputusan untuk bercerai haruslah dengan pertimbangan yang matang, serta setelah dilakukan berbagai upaya dan mediasi untuk kembali menyatukan visi dan misi dalam rumah tangga yang pernah dibina.

Dalam Islampun Perceraian diatur, namun berbeda dengan sekarang. Seperti Nabi melarang menceraikan isteri ketika dalam keaadaan haid, yang terdapat dalam Hadist sebagai berikut yang artinya:

"Dari Ibnu Umar, bahwsanya ia telah ceraikan isterinya di dalam keadaan haid pada masa Rasulullah saw. Umar bertanya kepada Rasulullah saw. Tentang itu. Maka sabdanya: perintahkanlah dia supaya rujuk kepadanya, kemudian ia tahan hingga ia suci, kemudian ia haid, kemudian ia suci, kemudian jika ia mau, (boleh) ia tahan dia terus; dan jika tidak, boleh ia ceraikan dia sebelum ia campuri dia, karena yang demikian itulah iddah yang Allah perintah supaya dicerai perempuan padanya".

Berdasarkan penjelasan di atas penting kiranya bagi penulis untuk mengkaji hal-hal yang berkaitan dengan Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil dalam PP No. 45 Tahun 1990. Penulis juga ingin meneliti dan menganalisis tinjauan hukum Islam terhadap prosedur perceraian pegawai negeri sipil dalam PP No. 45 Tahun 1990 apakah sesuai atau tidak dengan Syari'at Islam. Oleh karena itu penelitian ini

---

[16] Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Cet III, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 17

berjudul Hukum Islam Tentang Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Analisis PP No. 45 Tahun 1990).

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana prosedur perceraian pegawai negeri sipil (PNS) dalam PP No. 45 tahun 1990?
2. Bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap prosedur perceraian pegawai negeri sipil (PNS) dalam PP No. 45 tahun 1990?

E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

a. Untuk mengetahui prosedur perceraian pegawai negeri sipil (PNS) dalam PP No. 45 tahun 1990
b. Untuk mengetahui pandangan hukum Islam tentang prosedur perceraian pegawai negeri sipil (PNS) dalam PP No. 45 tahun 1990

2. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut

a. Secara Akademis Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan sebagai media dan bahan untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembang ilmu pengetahuan khususnya tentang perceraian.
b. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan sebagai media dan wahana untuk dapat memberikan sumbangan pemikiran yang dapat digunakan oleh penegak hukum dan pihak- pihak lain yang berhubungan dengan penyelesaian, perkara-perkara perceraian bagi pegawai negeri sipil (PNS).

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Dilihat dari jenisnya, penelitian skripsi ini adalah penelitian pustaka *(library research).* Penelitian

perpustakaan bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan macam-macam material yang terdapat di ruang perpustakaan.[17]

Di mana penelitian ini dengan mencari dan menganalisis referensi primer dan sekunder.

b. Sifat Penelitian

Adapun dilihat dari sifatnya penelitian ini bersifat *yuridis normatif* penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Oleh karena itu dalam penelitian ini data pustaka merupakan data dasar untuk melakukan penelitian. Pendekatan *yuridis normatif* yaitu pendekatan berdasarkan perundang-undangan serta hukum yang berkaitan erat dengan masalah yang akan diteliti berdasarkan pada bahan pustaka atau data sekunder.[18]

2. **Data dan Sumber Data**

Sumber data yang digali dalam penulisan ialah sebagai berikut:

a. Data primer yaitu PP No. 45 Tahun 1990 tentang izin perceraian pegawai negeri sipil.
b. Data sekunder yaitu buku yang bersifat sebagai pendukung berupa kitab- kitab fiqh, atau literatur lain yang berkaitan dengan judul skripsi yang dibahas.

3. **Metode Pengumpulan Data**

Untuk mendapatkan data yang diperlukan, penulis mengunakan metode pengumpulan data sebagai berikut

a. Mengadakan penelusuran kepustakaan dengan mencari buku-buku referensi yang ada hubungannya dengan permasalahan yang dibahas.

---

[17] Kartini Kartono, *Pengantar Metologi Riset Sosial*, Cet ke VII, Mandar Maju, Bandung, 1996, hlm. 33

[18] Soejono Soekanto, *Penghantar Penelitian Hukum*, Cetakan Kedua, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1984, hlm. 13

b. Membaca secara cermat Undang-undang yang terkumpul dan memilah antara data yang primer dan data sekunder.
c. Mengklasifikasikan data-data yang sesuai dengan kategorinya

4. **Metode Pengolahan Data**

Pengolahan data menggunakan beberapa cara atau metode, yaitu:

a. Pemeriksaan data*(editing)*
pemeriksaan data adalah pembenaran apakah data yang terkumpul melalui studi pustaka, dokumentasi sudah dianggap relevan dengan masalah, jelas, tidak berlebihan, dan tanpa kesalahan
b. Penandaan data *(coding)*
Penandaan data adalah pemberian tanda pada data yang diperoleh, baik berupa penomoran ataupun penggunaan tanda atau simbol atau kata tertentu yang menunjukkan golongan, kelompok dan klasifikasi data menurut jenis dan sumbernya, dengan tujuan untuk menyajikan data secara sempurna, memudahkan rekonstruksi serta analisis data.
c. Rekonstruksi data *(reconstructing)*
Rekontruksi data adalah menyusun ulang data secara teratur, berurutan dan logis sehingga mudah dipahami dan diinterprestasikan.
d. Penyusunan data *(systematizing)*
Penyusunan dan sistematisasi data adalah mengelompokkan secara sistematis data yang sudah diedit dan diberi tanda menurut klasifikasi data dan urutan masalah.

5. **Metode Analisis Data**

Setelah data terhimpun melalui penelitian, analisis dilakukan secara kualitatif, komperensif, dan lengkap. Analisis kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interprestasi data dan pemahaman hasil analisis.

Komperensif artinya analisis data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian. Lengkap artinya tidak ada bagian yang terlupakan, semuanya sudah masuk dalam analisis.[19]

Metode berfikir yang digunakan adalah metode berpikir induktif. Metode berpikir induktif yaitu berpikir dengan berangkat dari fakta fakta, peristiwa peristiwa yang konkret dari fakta- fakta atau peristiwa yang khusus itu ditarik generalisasi atau sifat umum.[20]

---

[19] Ibid, hlm. 127

[20] Sutrisno Hadi, *Metodologi Researh Jilid I*, Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1983, hlm. 80