

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Menurut ajaran Islam, Allah SWT menciptakan manusia sebagai entitas sosial yang membutuhkan interaksi dan ketergantungan dengan individu lain untuk eksistensi mereka. Kebutuhan ini, dari sejak kelahiran hingga kematian, dan bahkan di alam akhirat, mencerminkan ketergantungan manusia pada doa-doa orang lain untuk meringankan dosa-dosa duniawinya. Allah menciptakan manusia untuk berpasangan pasangan yakni pria wanita, supaya dapat membentuk ikatan yang berlandaskan cinta maupun kasih sayang untuk kemudian melahirkan generasi penerus serta mempunyai kehidupan yang selaras dengan kehendak Allah SWT dan petunjuk Rasul-Nya melalui ikatan pernikahan.<sup>1</sup> Dalam perspektif Islam, pernikahan yang sah dan sakral sesuai dengan Al-Qur'an dan As-Sunnah adalah satu-satunya cara untuk membangun sebuah keluarga. Terwujudnya keluarga yang sakinah, mawaddah, dan warahmah dapat dicapai sepenuhnya apabila tujuan-tujuan lainnya juga terpenuhi.<sup>2</sup> Pada kenyataannya, kehidupan berkeluarga tidak selalu sesuai dengan harapan. Menyatukan dua individu dengan kepribadian, latar belakang, kebiasaan, dan minat yang berbeda merupakan sebuah tantangan tersendiri. Situasi seperti ini sering kali memicu konflik, yang menjadi hal lumrah dalam kehidupan rumah tangga. Jika konflik tersebut tidak diselesaikan dengan bijak, maka potensi keretakan hubungan meningkat, yang pada akhirnya dapat berujung pada perceraian.<sup>3</sup>

Al-Qur'an, sebagai sumber hukum Islam yang utama, sering kali menekankan pentingnya suami istri untuk bergaul dengan baik dan tidak menceraikan istri tanpa alasan yang sah. Ketika konflik dalam pernikahan mencapai puncaknya, pasangan dianjurkan untuk bersabar dan berusaha menjaga keharmonisan rumah tangga. Sebelum memutuskan untuk bercerai, pasangan sebaiknya mencoba menyelesaikan perselisihan melalui proses mediasi dengan menunjuk seorang hakam (penengah) dari keluarga masing-masing pihak untuk mencari solusi damai. Jika mediasi ini tidak berhasil,

---

<sup>1</sup> Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, h. 45.

<sup>2</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perkawinan I* (yogyakarta: Academia &Tazzafa, 2005)

<sup>3</sup> Khairul Mufti, *Psikologi Keluarga Islam* (Medan: Al-Hayat, 2017)

barulah perceraian dapat dilakukan. Pengertian perceraian sendiri dalam KHI secara jelas ditegaskan dalam pasal 117 yang menyebutkan bahwa perceraian adalah ikrar suami dihadapan sidang pengadilan agama yang menjadi salah satu sebab putusnya perkawinan.<sup>4</sup>

Perceraian menandai akhir dari ikatan pernikahan yang menghubungkan suami dan istri dalam usaha mereka membentuk sebuah rumah tangga yang sempurna, abadi, dan lestari. Setelah perceraian, hubungan antara keduanya tidak lagi dihalalkan untuk berinteraksi seperti layaknya pasangan suami istri.<sup>5</sup> Menurut ketentuan pasal 39 ayat 2 Undang-Undang Perkawinan dan juga dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 disebutkan bahwa alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar untuk perceraian adalah :

1. Jika salah satu pihak terlibat dalam perilaku yang dianggap melanggar norma agama atau moral, seperti perbuatan zina atau ketergantungan pada zat adiktif, yang sulit untuk diobati.
2. Apabila satu pihak memutuskan untuk meninggalkan pasangan dalam waktu 2 tahun secara berurutan tanpa konfirmasi izin yang sah dan jelas atau dikarenakan faktor lain yang tidak dapat diatasi.
3. Ketika satu pihak dihukum penjara dalam waktu 5 tahun atau bahkan lebih selepas perkawinan dilangsungkan.
4. Jika satu pihak mengupayakan dan meloloskan tindakan kekerasan yang serius dan efeknya bahkan sampai membahayakan pasangan.
5. Apabila satu pihak mengalami kecacatan atau kondisi penyakit yang menjadi penghalang mereka melakukan peran sebagai suami istri.
6. Terjadinya konflik atau kondisi yang saling bertengkar secara terus menerus oleh dua pihak suami istri tersebut tanpa adanya pengharapan untuk berkehidupan lebih rukun dalam kehidupani berumah tangga.

Selain syarat yang harus terpenuhi untuk mengajukan perceraian, yaitu ketidak harmonisan yang tak terhindarkan antara suami dan istri, perlu diingat bahwa dampak perceraian tidak hanya berhenti pada penyelesaian konflik di antara pasangan. Dampaknya

---

<sup>4</sup> Sudarsono, Lampiran UUP Dengan Penjelasannya, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), hlm. 307.

<sup>5</sup> Departemen Agama RI, Kompilasi Hukum Islam (Jakarta: Kompilasi Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 2001), h. 57.

juga meluas kepada anak bahkan keluarga oleh tiap-tiap pihak yang mana hal ini bisa saja mengarah pada seluruh status sosial di kehidupan bermasyarakat termasuk PNS.<sup>6</sup>

Para PNS, meski memiliki posisi yang berbeda dari warga negara lainnya, pada hakikatnya memiliki naluri psikologis dan biologis yang serupa dengan manusia pada umumnya. Keinginan mereka untuk menikah dan bercerai bahkan kadang-kadang melampaui batas yang telah ditetapkan. Sebagai pilar utama dalam pemerintahan yang bertanggung jawab atas pembangunan nasional, PNS diharapkan menjadi teladan bagi masyarakat. Semua hal yang berkaitan dengan Pegawai Negeri Sipil diatur dalam perundang-undangan. Terkait perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil diatur pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.<sup>7</sup>

Asal mula perceraian PNS menggambarkan beragam sebab, karena tidak ada rasa saling mencintai dalam hubungan pernikahannya, perbuatan perselingkuhan, hingga tindakan zina. Suami tidak memenuhi nafkah lahir dan batin, salah satu pihak sakit dan tidak sanggup merawat, kekerasan dalam rumah tangga, serta kurangnya keterbukaan dalam hubungan menjadi alasan lainnya. Termasuk pula dalam daftar sebab adalah perbuatan suami yang membiarkan istri tanpa memenuhi haknya secara finansial. Situasi ekonomi yang terbatas, jarak jauh yang memisahkan, dan rasa kecemburuan. Walau begitu, bagi PNS, ada ketentuan administratif yang mengatur secara khusus terkait problematika yang lekat dengan unsur perceraian. Beberapa ketentuan yang wajib dipatuhi saat mengupayakan pemohonan atas izin bercerai bagi kalangan PNS tentu tidak mudah dan terdapat sanksi-sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak memenuhi persyaratan perundang-undangan tersebut. Bagaimana proses peradilan dalam kasus ini dan bagaimana dampaknya terhadap pelaksanaan tugas-tugas dinas, merupakan hal yang memerlukan penelitian lebih lanjut. Dengan demikian, perceraian bukanlah hal yang bisa dianggap enteng.

Dalam konteks yang sama, kepala badan kepegawaian dan pengembangan sumber daya manusia (BKPSDM) Kabupaten Kudus, Putut Winarno, melalui Hendro Muswinda sebagai kepala bidang

---

<sup>6</sup> Sri Hartini, dkk., Hukum Kepegawaian di Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 31)

<sup>7</sup> "Peraturan Pemerintah (Pasal 3 No 45 Th 1990)"

pengembangan kompetensi dan evaluasi kinerja, menginformasikan bahwa hingga Juli 2023, telah tercatat 12 PNS yang mengajukan permohonan perceraian. Kondisi demikian menjadi tanda kasus yang meningkat di periode sebelumnya, di mana hanya terdapat 10 kasus pada tahun 2022. Hendro juga menyoroti adanya kasus perselingkuhan terhadap lonjakan permohonan cerai di kalangan PNS. Secara khusus, sebagian besar kasus perceraian terjadi di sektor pendidikan. Meskipun demikian, dicatat bahwa rata-rata pemohon cerai adalah PNS perempuan. Namun, bukan berarti pihak tersebut yang ingin bercerai, melainkan terdapat beberapa kasus di mana PNS perempuan menjadi tergugat dalam proses perceraian oleh suaminya. Sehingga, tidak punya jalan lain selain meminta izin mengajukan cerai. Sebab telah digugat cerai oleh suaminya di pengadilan. Sedangkan, bila tidak mengajukan izin cerai justru akan mendapatkan pinalti.<sup>8</sup>

Melihat dari pelajaran yang diperoleh di atas, pentingnya menyelesaikan masalah secara baik dan maslahat menjadi semakin terang, mengingat Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran sebagai teladan dalam pandangan masyarakat. Oleh karena itu, menjaga keharmonisan rumah tangga menjadi suatu keharusan, sehingga mereka dapat menjalankan tugas-tugas mereka tanpa terganggu oleh urusan rumah tangga. Dari latar belakang sosial yang telah diuraikan dan berbagai tantangan yang dihadapi, peneliti merasa tertarik untuk menyelidiki dan menganalisis prosedur penerimaan permohonan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kudus dalam skripsi yang berjudul **PROSEDUR PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM ( STUDI KASUS DI BADAN KEPEGAWAIAN DAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA KABUPATEN KUDUS )**

## B. Fokus Penelitian

Agar penelitian tetap terfokus dan tidak menyimpang dari inti masalah, serta memudahkan pelaksanaannya, diperlukan penetapan fokus yang cermat. Dengan menetapkan fokus yang tepat, seorang peneliti dapat membuat keputusan yang bijak mengenai pengumpulan data yang relevan. Penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana prosedur Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kudus dalam

---

<sup>8</sup> dikutip dari website [www.https://bkpsdm.kuduskab.go.id](http://www.https://bkpsdm.kuduskab.go.id)

menangani permohonan izin dari PNS yang akan mengajukan gugatan perceraian.

### **C. Rumusan Masalah**

Berlandaskan sajian yang mengarah ke poin latar belakang sebagaimana sudah dirinci cukup mendetail, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana prosedur Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kudus dalam menerima permohonan izin dari PNS yang akan mengajukan gugatan perceraian?
2. Apa kendala dalam proses permohonan izin perceraian PNS di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kudus?
3. Bagaimana Penyelesaian Perceraian Pegawai Negeri Sipil dalam Perspektif Hukum Islam ?

### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun muatan tujuan yang hendak diraih melalui sajian skripsi ini, mencakup:

1. Penelitian ini bertujuan untuk menggali dan memahami secara mendalam konsep serta ketentuan yang berkaitan dengan prosedur permohonan izin atas perceraian PNS menurut kebijakan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kudus.
2. Untuk mengidentifikasi hambatan yang mungkin timbul dalam proses permohonan izin perceraian bagi PNS di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kudus.
3. Agar mengetahui alur penyelesaian Perceraian Pegawai Negeri Sipil dalam Perspektif Hukum Islam

### **E. Manfaat Penelitian**

Dengan diadakannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat antara lain

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan bahwa penelitian ini mampu memberikan solusi atas permasalahan yang tengah diteliti, dan juga memberikan sumbangan yang berarti dalam pikiran serta pengertian kepada mahasiswa, akademisi, dan masyarakat umum yang tertarik untuk lebih memperdalam konsep serta

peraturan terkait prosedur permohonan izin perceraian PNS oleh para atasannya.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pemahaman masyarakat tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan pernikahan, serta memberikan kontribusi berarti dalam upaya memperkuat dan meningkatkan stabilitas rumah tangga. Selain itu, diharapkan juga dapat memberikan gagasan yang berharga dalam upaya meningkatkan efektivitas implementasi hukum dalam masyarakat.

## F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini telah disusun untuk memudahkan analisis serta memfasilitasi proses penelitian. Penulisan penelitian ini akan terbagi menjadi tiga bagian:

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Berisi tentang kajian teori mengenai judul penelitian. Selain itu membahas mengenai penelitian terdahulu dan kerangka berfikir. Bab ini menjelaskan teori-teori yang akan disajikan untuk menyusun dasar atau kajian teori penelitian yang meliputi Pernikahan, Perceraian, serta Pegawai Negeri Sipil (PNS)

### **BAB II: KAJIAN PUSTAKA**

Berisi tentang kajian teori mengenai judul penelitian. Selain itu membahas mengenai penelitian terdahulu dan kerangka berfikir. Bab ini menjelaskan teori-teori yang akan disajikan untuk menyusun dasar atau kajian teori penelitian yang meliputi Pernikahan, Perceraian, serta Pegawai Negeri Sipil (PNS)

### **BAB III: METODE PENELITIAN**

Bagian ini akan memperinci jenis penelitian yang digunakan, pendekatan yang diambil, lokasi di mana penelitian dilakukan, sumber data yang digunakan, teknik pengumpulan data yang diterapkan, dan metode analisis data yang dipilih. Semua aspek ini akan diuraikan secara menyeluruh untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai proses penelitian yang dilakukan.

### **BAB IV: PEMBAHASAN**

Dalam bab ini, akan disajikan deskripsi yang menyeluruh tentang data yang dikumpulkan, hasil dari penelitian yang dilakukan, dan analisis mendalam terkait dengan

prosedur perceraian bagi PNS di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kudus.

#### **BAB V: PENUTUP**

Bab akhir dari skripsi ini akan merangkum kesimpulan dari temuan yang diperoleh dari penelitian, memberikan saran-saran yang relevan berlandaskan hasil analisis, dan menyajikan penutup yang sesuai untuk menutup paparan. Selain itu, akan dilampirkan daftar pustaka yang mencantumkan semua sumber referensi yang digunakan dalam penulisan skripsi, serta daftar riwayat hidup peneliti yang mencakup latar belakang pendidikan, pengalaman, dan kualifikasi yang relevan.

