

## BAB II KAJIAN PUSTAKA

### A. Konsep Pernikahan

#### 1. Pengertian Nikah

Dalam literatur fiqh berbahasa Arab, terdapat dua kata yang umum digunakan untuk merujuk pada pernikahan atau perkawinan: nikah dan "*zawāj*". Kedua istilah ini sering digunakan dalam kehidupan sehari-hari orang Arab dan sering ditemukan dalam Al-Qur'an serta Hadis Nabi. Kata "*na-ka-ha*" sering kali digunakan dalam Al-Qur'an untuk merujuk pada kata menikah, sementara kata "*za-wa-ja*" juga sering digunakan dalam Al-Qur'an dengan makna yang serupa. Sebagian juga mengungkapkan bahwa pernikahan adalah hukum yang mengatur hubungan antara laki-laki dan perempuan yang tidak termasuk dalam lingkaran mahram, dan mengatur hak serta kewajiban keduanya.<sup>9</sup> Sebuah perjanjian tidak akan dianggap sah tanpa penggunaan frasa-frasa tertentu yang telah ditetapkan, seperti akad khitbah, akad salam, atau akad nikah.

Secara hakiki, "nikah" merujuk pada sebuah akad, sedangkan secara majas kaitannya dengan "*wat'un*", mencerminkan hubungan yang mendalam dan penuh keharmonisan.<sup>10</sup> Merujuk ke istilahnya, "nikah" yakni perjanjian atau akad yang mengikat antara laki-laki dengan perempuan untuk menghalalkan hubungan kelamin di antara keduanya, didasarkan pada kesepakatan dan keinginan hidup bersama dalam kehidupan berkeluarga yang dilandasi kasih sayang dan kedamaian dengan izin Allah SWT. Seperti yang telah dijelaskan oleh Zayn Al-din al-Malibari, mengenai pengertian nikah menurut istilah adalah "*Menurut syara' nikah adalah suatu akad yang berisi pembolehan berhubungan intim dengan lafad nikah atau tazwij*". Sedangkan menurut para Ulama fiqh menyebutkan akad yang mereka kemukakan adalah: "*Akad adalah sesuatu yang dengannya akan sempurna perpaduan antara dua macam kehendak, baik dengan kata atau yang lain, dan kemudian karenanya timbul ketentuan/kepastian dua sisinya*". Dalam setiap perjanjian, muncul hak dan kewajiban pada kedua pihak. Dengan kata lain,

---

<sup>9</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munakahat*, (Bandung: Pustaka Setia, 2001), cet. Ke-1, 9.

<sup>10</sup> Nawawi, *Nibayah Al Zayn*, hlm. 298

jika ada keinginan atau kesanggupan yang disatukan dalam sebuah kesepakatan dan disertai dengan kata-kata atau bentuk lain yang dapat dimengerti, maka terjadilah sebuah perjanjian hukum yang dikenal sebagai perikatan. Perkawinan merupakan ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dan seorang perempuan yang bertujuan untuk membentuk, membangun, dan menjaga hubungan keluarga yang harmonis dan damai. Selain itu, perkawinan dianggap sebagai ikatan suci yang bertujuan untuk membentuk keluarga yang langgeng dan bahagia, sebagaimana yang dinyatakan dalam Al-Quran surat Al-Rum ayat 21.

وَمِنْ آيَاتِهِ ۖ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ  
بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ

*Artinya : “Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu istri-istri 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 berpikir”. (Q.S Al- Rum 21)*

Perkawinan bagi manusia tidak hanya sekadar hubungan antara dua jenis kelamin; sebagai makhluk yang dianggap sempurna oleh Tuhan, tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia dan abadi. Karena perkawinan melibatkan ikatan sah antara suami dan istri sesuai dengan ajaran Islam, agama Islam menganggap perkawinan sebagai fondasi yang kuat bagi kemajuan masyarakat.<sup>11</sup>

## 2. Syarat dan Rukun Nikah

Syarat akad nikah, mencakup :

### a. Syarat calon pengantin laki-laki dan wanita

- 1) Syarat-syarat calon suami yang harus dipenuhi: 1) Beragama Islam. 2) Laki-laki. 3) Tidak memiliki hubungan mahram dengan calon istri. 4) Tidak sedang dalam keadaan ihram haji atau umrah. 5) Melakukan pernikahan atas dasar kehendak sendiri (tidak sah jika

---

<sup>11</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah*, Juz VI, (Bandung : PT. Al Ma'arif, 2000), hlm, 90

dipaksa). 6) Mengetahui siapa wali yang sah untuk melakukan akad nikah tersebut. 7) Mengetahui bahwa perempuan tersebut layak dan sah untuk dinikahi. 8) Tidak memiliki lebih dari tiga orang istri yang sah dalam satu garis keturunan.

- 2) Syarat-syarat calon istri yang harus dipenuhi: 1) Beragama Islam. 2) Perempuan. 3) Tidak berada dalam masa iddah. 4) Tidak dalam keadaan ihram haji atau umrah. 5) Menyetujui pernikahan secara sukarela (kecuali jika anak gadis). 6) Tidak memiliki hubungan mahram dengan calon suami. 7) Bukan istri orang lain atau masih memiliki suami.<sup>12</sup>

**b. Syarat Wali**

Syarat kehadiran wali dalam akad nikah, di antaranya: 1) Adil. 2) Beragama Islam. 3) Sudah baligh. 4) Laki-laki. 5) Merdeka. 6) Tidak melakukan perbuatan fasik, kafir, atau murtad. 7) Tidak sedang dalam keadaan ihram haji atau umrah. 8) Berpikiran waras, tidak mengalami cacat mental atau gangguan jiwa. 9) Melakukan peran sebagai wali atas kemauan sendiri dan bukan karena paksaan. 10) Tidak dalam keadaan muflis atau dalam penahanan atas harta benda.

**c. Syarat Saksi**

Syarat-syarat bagi seorang saksi termasuk: 1) Beragama Islam. 2) Laki-laki. 3) Sudah baligh. 4) Berakal. 5) Merdeka. 6) Minimal dua orang. 7) Memahami isi dari lafaz ijab dan qabul. 8) Mampu mendengar, melihat, dan berbicara (tidak mengalami gangguan pendengaran, penglihatan, atau ketidakmampuan bicara). 9) Adil (tidak melakukan dosa besar dan tidak secara terus-menerus melakukan dosa-dosa kecil). 10) Tidak memiliki hubungan tertentu yang menjadikannya wali (misalnya, bapak saudara lelaki tunggal).

**d. Syarat Ijab dan Qabul**

- 1) Syarat Sah Shigat Ijab Qabul

Untuk sahnya akad yang memiliki implikasi hukum bagi suami dan istri, harus memenuhi syarat-syarat berikut: 1) Kedua belah pihak telah mencapai

---

12 Muhammad Amin Sayyad, 'Urgensi Pencatatan Nikah Sebagai Rukun Nikah (Studi Kritis Pemikiran Siti Musdah Mulia Dan Khoiruddin Nasution)', *EL-Mashlahah*, 8.1 (2018)

tingkat kematangan (tamyiz). 2) Ijab qabul dilakukan dalam satu pertemuan, Adapun unsur-unsur pokok dalam akad nikah adalah: 1) Kehadiran calon suami dan calon istri yang tidak memiliki halangan atau larangan syar'i untuk menikah. 2) Kehadiran wali. 3) Kehadiran saksi. 4) Dilakukannya ijab dan qabul (akad nikah). 5) Kesepakatan dari kedua belah pihak calon pengantin pria dan calon pengantin wanita.<sup>13</sup>

### 3. Hukum Nikah

Berlandaskan prinsip-prinsip Islam dan tata cara yang terkait, norma hukum pernikahan dijelaskan dalam lima macam : wajib, haram, makruh, sunnah (mandub) dan adakalanya mubah. Penggolongan ini bergantung pada konteks dan kemampuan individual dalam menjalankan pernikahan, seperti diuraikan dalam penjelasan berikut ini:

#### a. Wajib

Pernikahan dapat diwajibkan jika seseorang memiliki kapasitas untuk menjalani kehidupan berumah tangga dan ada potensi bahwa ia tidak mampu menahan diri dari perbuatan zina.

#### b. Sunnah

Menurut pendapat para ulama', pernikahan disifatkan sebagai sunnah apabila seseorang memiliki kapasitas atau kesiapan untuk menjalani pernikahan serta mampu menahan diri dari segala bentuk perilaku yang mungkin membawa pada perbuatan zina. Artinya, pernikahan dianggap sebagai sunnah bagi individu jika tidak ada kekhawatiran bahwa ia akan terjerumus dalam perbuatan zina tanpa adanya ikatan pernikahan.

#### c. Haram

Haramnya pernikahan bisa terjadi ketika individu yang bersangkutan tidak memenuhi syarat atau tanggung jawab untuk memasuki kehidupan berumah tangga, atau terdapat kekhawatiran bahwa ia akan meninggalkan pasangannya setelah pernikahan. Selain itu, pernikahan yang bertujuan untuk melakukan kekerasan atau merugikan pihak lain juga diharamkan dalam ajaran Islam, demikian pula pernikahan yang dimaksudkan guna menjadi

---

<sup>13</sup>Abdul Rahman Ghozali, *Fiqih Munakahat*. (Jakarta : Kencana Prenada Media, 2010), h. 45-46

penghalang bagi individu supaya tidak melangsungkan tindakan pernikahan yang menggambarkan individu lain, tapi pada akhirnya pasangan tersebut ditinggalkan atau tidak diberikan perhatian dengan baik.

d. Makruh

Pernikahan di kategorisasi makruh ketika dilakukan oleh individu yang mempunyai kecakapan dan siap untuk mengembang tanggung jawab yang memadai guna menjalankan kehidupan berumah tangga. Individu tersebut juga mampu menahan diri dari perbuatan zina, sehingga tidak terjerumus dalam perilaku tersebut meskipun tanpa pernikahan. Namun demikian, pernikahan dianggap makruh karena kurangnya motivasi guna melangsungkan pemenuhan atas sejumlah peran sebagai suami atau istri.

e. Mubah

Selanjutnya pernikahan sendiri juga dapat dianggap mubah atau diperbolehkan untuk dilakukan ketika individu sudah mempunyai kecakapan dalam pernikahan tapi masih ada potensi bahwa dirinya akan terjerumus dalam tindakan berbuat zina yang jika tidak segera melakukan pernikahan maka bisa saja terjadi. Oleh sebab itu menikah bisa dikatakan mubah ketika seseorang menikah hanya semata-mata dikaitkan oleh pemuasan nafsu semata sedangkan tidak mengarah ke pembinaan dari segi rumah tangga sejalan dengan ajaran Islam tapi juga tidak ada kekhawatiran bahwa ia akan meninggalkan pasangannya.<sup>14</sup>

## B. Perceraian

### 1. Definisi Perceraian

Menurut terminologi *syara'*, perceraian adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan pemutusan ikatan pernikahan. Istilah ini sebenarnya sudah digunakan sejak masa jahiliyah, sebelum akhirnya diadopsi dan disesuaikan oleh *syara'*.<sup>15</sup> Dalam terminologi ahli fiqh, perceraian dikenal dengan istilah talak atau *furqoh*. Secara harfiah, talak bermakna melepas ikatan atau mengakhiri sebuah perjanjian. Jika ditinjau dari perspektif yang lebih luas, talak mencakup segala bentuk

---

14 Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah*, Juz VI, (Bandung : PT. Al Ma'arif, 2000), hlm, 90

15 Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), 52

perpisahan, baik yang diinisiasi oleh suami, diputuskan oleh hakim, terjadi secara otomatis, atau disebabkan oleh kematian suami. Namun, dalam konteks yang lebih spesifik, talak merujuk pada tindakan perpisahan yang dilakukan oleh suami.<sup>16</sup> Perceraian meskipun tidak diharamkan dalam Islam, adalah kata yang paling tidak diinginkan. Putusnya ikatan perkawinan merupakan tindakan yang sangat tidak disukai, sehingga dibenci oleh Allah. Oleh karena itu, kekejaman ini harus dihindari sebisa mungkin, baik oleh suami maupun istri, dengan segala upaya yang ada.<sup>17</sup>

## 2. Macam- Macam perceraian

Jenis-jenis talak jika dilihat dari segi apakah suami boleh merujuk istrinya kembali, mencakup berbagai bentuk:

- a. *Talak raj'i*: Talak yang ditegakkan oleh suami, di mana suami memiliki kewenangan untuk merujuk kembali kepada istri selama istri masih berada dalam masa iddah, tanpa keharusan melakukan pernikahan baru.
- b. *Talak ba'in*, terbagi menjadi:
  - 1) *Talak ba'in sughra* (kecil): Merujuk pada talak yang tidak boleh dicabut, namun memungkinkan untuk menikah kembali dengan mantan suami selama masa iddah. Contohnya, talak yang diberikan sebelum hubungan seksual terjadi (*qobla al dhukul*), talak dengan perjanjian atau *khuluk*, dan talak yang diputuskan oleh pengadilan agama dengan kekuatan hukum yang tetap.
  - 2) *Talak ba'in kubra* (besar): talak yang tidak bisa dapat dirujuk dan tidak dapat dinikahkan kembali, seperti talak yang terjadi tiga kalinya dan talak yang terjadi sebab li'an.

Selain itu, jika dilihat dari aspek waktu pengucapan talak, maka macam-macam talak meliputi :

- a. *talak sunni* (halal), yaitu talak yang diizinkan untuk dijatuhkan saat istri dalam keadaan suci dan tidak disentuh selama masa suci tersebut.

---

16 Soemiyati, *Hukum Perkawainan Islam dan UndangUndang Perkawinan*, (Yogyakarta: Liberty, 2011)

17 Dedi Supriyadi, *Fiqh Munakahat Perbandingan* (dari Tekstualitas sampai Legislati), (Bandung: Pustaka setia, 2011), 243

- b. talak bid'i (haram), yaitu talak yang dilarang, diberikan saat istri sedang haid atau ketika istri dalam keadaan suci tetapi telah dijamah dalam masa suci tersebut.

Menurut Amir Syarifuddin, talak juga dapat dilihat dari segi cara ucapan yang digunakan, yang terbagi menjadi dua jenis:

- a. *Talak tanjiz*, merupakan talak yang diberikan langsung oleh suami tanpa penambahan syarat waktu. Talak ini berlaku secara langsung setelah ucapan talak dilontarkan.
- b. *Talak ta'liq*, adalah talak yang diberikan oleh suami dengan menambahkan syarat atau kondisi tertentu yang akan menentukan pelaksanaannya di masa depan. Contohnya, ucapan suami: "Apabila ayahmu pulang dari luar negeri, engkau saya ceraikan." Talak ini baru akan berlaku efektif setelah syarat yang ditentukan terpenuhi.

### 3. Sebab-Sebab Perceraian

Prinsip dasar Islam adalah mendorong terwujudnya pernikahan yang harmonis dan abadi, serta menghindari perceraian (*talak*) sebisa mungkin. Namun, ada beberapa faktor yang dapat menjadi penyebab perceraian:

- a. *Nuzuz* dari pihak istri.
- b. *Nuzuz* suami terhadap istri.
- c. Terjadinya *shiqaq* (pertengkaran atau perselisihan).
- d. Salah satu atau kedua belah pihak terlibat dalam perbuatan zina dan saling menuduh.

Para ulama klasik juga mengulas beberapa faktor yang dapat menyebabkan berakhirnya perkawinan dalam karya-karya fikih mereka. Menurut Imam Malik, faktor-faktor tersebut meliputi *thalaq* (perceraian), *khulu'* (persetujuan perceraian), *khiyar/fasakh* (opsi pemutusan perkawinan), *syiqaq* (pertengkaran), *nusyifz* (perselisihan), *ila'* (sikap menahan diri dari hubungan intim), dan *dhihar* (penyataan yang membuat istri haram bagi suami). Sementara itu, menurut Imam Syafii, faktor-faktor yang dapat menyebabkan perceraian meliputi *thalaq*, *khulu'*, *khiyar/fasakh*, *shiqaq*, *nusyuz* (kemurungan), *ila'*, *dhihar*, dan *li'an* (saling tuduh).

### 4. Akibat Perceraian

Hukum Islam serta peraturan perundang-undangan di Indonesia menegaskan bahwa perceraian antara suami dan istri

tidak hanya berdampak pada pemutusan ikatan pernikahan semata,

- a. Akibat Talak Menurut Pasal 41 UU Perkawinan ialah:
  - 1) Kedua orang tua, baik ibu maupun bapak, tetap memiliki tanggung jawab untuk merawat dan mengarahkan perkembangan anak-anak mereka, semata-mata demi kepentingan terbaik bagi sang anak. Jika terjadi perbedaan pendapat mengenai asuhan anak, maka lembaga pengadilan akan memutuskan keputusan yang dianggap paling sesuai untuk kesejahteraan anak-anak tersebut.
  - 2) Kewajiban finansial untuk memenuhi kebutuhan hidup dan pendidikan anak sepenuhnya dikenakan pada bapak. Namun, jika bapak tidak mampu memenuhi tanggung jawabnya, maka pengadilan berwenang untuk menetapkan bahwa ibu juga diharapkan memberikan kontribusi dalam penyediaan dana untuk memenuhi kebutuhan tersebut.
  - 3) Pengadilan memiliki wewenang untuk menetapkan kewajiban bekas suami dalam menyediakan biaya hidup dan/atau menetapkan tugas-tugas lain bagi bekas istrinya dalam rangka memastikan kesejahteraan mereka pasca perceraian.
- b. Akibat Talak Menurut ketentuan Pasal 149 KHI menyatakan:
  - a. Memberikan mut'ah yang pantas kepada mantan istri, baik dalam bentuk uang maupun barang, kecuali jika mantan istri tersebut sudah menikah lagi sebelum hubungan intim terjadi.
  - b. Menyediakan nafkah, tempat tinggal, dan pakaian kepada mantan istri selama masa 'iddah, kecuali jika mantan istri telah diberikan talak ba'in atau menunjukkan sikap tidak patuh dan tidak sedang hamil.
  - c. Melunasi mahar yang masih belum dibayarkan sepenuhnya, dan setengah dari jumlahnya jika talak diberikan sebelum hubungan intim terjadi.
  - d. Menyediakan biaya pemeliharaan, termasuk pendidikan, bagi anak yang belum mencapai usia 21 tahun.

- c. Akibat cerai gugat Akibat perceraian karena cerai gugat diatur dalam Pasal 156 KHI sebagai berikut:
- a. Anak yang belum mencapai usia yang memungkinkannya membuat keputusan sendiri berhak menerima pemeliharaan dari ibunya, kecuali jika ibunya telah meninggal dunia.
  - b. Anak yang telah mencapai usia yang memungkinkannya membuat keputusan sendiri memiliki hak untuk memilih apakah akan menerima pemeliharaan dari ayah atau ibunya.
  - c. Jika pemegang hak pemeliharaan tidak dapat menjamin keselamatan fisik dan mental anak, meskipun telah memenuhi kebutuhan nafkah dan pemeliharaan, maka atas permintaan kerabat yang bersangkutan, pengadilan berwenang untuk memindahkan hak pemeliharaan kepada kerabat lain yang juga memiliki hak pemeliharaan.
  - d. Seluruh biaya pemeliharaan dan nafkah anak menjadi tanggung jawab ayah sesuai dengan kemampuannya, minimal hingga anak tersebut mencapai usia dewasa dan mampu merawat dirinya sendiri (21 tahun).
  - e. Apabila terjadi perselisihan terkait pemeliharaan dan nafkah anak, Pengadilan Agama akan memberikan putusan berlandaskan pertimbangan atas poin-poin yang telah disebutkan.
  - f. Pengadilan juga berhak menetapkan jumlah biaya untuk pemeliharaan dan pendidikan anak yang tidak tinggal bersama ayahnya, dengan mempertimbangkan kemampuan finansial ayah tersebut.
- d. Akibat Khulu'
- Pasal 161 KHI menerangkan jika:
- Perceraian melalui khulu' merupakan metode yang mengurangi jumlah talak dan menghilangkan opsi untuk merujuk kembali. Ibnu Rusyd menyatakan bahwa khulu' merupakan wewenang istri untuk mengambil kembali haknya yang telah diberikan oleh suami. Oleh karena itu, implikasi dari khulu' adalah serupa dengan hukum talak tiga. Mayoritas ulama, termasuk Empat madzhab, berpendapat bahwa ketika suami menerima khulu' dari istri, maka istri tersebut menjadi mandiri sepenuhnya dan memiliki kendali penuh atas nasibnya sendiri. Suami tidak diizinkan untuk kembali meminta kembali hubungan

pernikahan, karena dengan memberikan harta, istri telah membebaskan dirinya dari ikatan pernikahan.

e. Akibat Li'an

Menurut ketentuan Pasal 162 KHI, jika terjadi li'an, perkawinan akan berakhir secara permanen, dan anak yang dikandung akan dianggap berasal dari ibunya. Sementara itu, suami tidak lagi berkewajiban memberikan nafkah.

## C. Tinjauan Umum Tentang Pegawai Negeri Sipil

### 1. Definisi Pegawai Negeri Sipil

PNS, menurut definisi dalam kamus bahasa Indonesia (KBBI), merujuk pada individu yang berprofesi di bawah naungan pemerintah atau entitas usaha milik negara. "Negeri" sendiri merujuk pada entitas negara atau pemerintahan. Oleh karena itu, konsep pegawai negeri menggambarkan individu yang bekerja untuk pemerintah atau entitas negara. Dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1974 terkait Pokok-Pokok Kepegawaian, definisi pegawai negeri menekankan bahwa individu tersebut, setelah memenuhi segala syarat yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diberikan tanggung jawab dalam suatu jabatan pemerintahan atau tugas negara lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, serta menerima gaji sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, terdapat perbedaan interpretasi yang signifikan dalam beberapa Undang-Undang lain mengenai definisi PNS. Contohnya, dalam Undang-Undang yang berhubungan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, PNS merujuk kepada individu yang menerima penghasilan dari badan hukum atau badan usaha yang menerima dukungan keuangan dari negara atau daerah, atau dari badan hukum lain yang menggunakan sumber daya dari negara atau masyarakat.<sup>18</sup> PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi kriteria khusus dan diangkat secara permanen oleh PPK untuk mengisi posisi pemerintahan. PPK adalah individu yang memiliki kewenangan dalam menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemecatan PNS serta bertanggung jawab atas manajemen

---

18 Muhammad Halwan Yamin, *"Netralitas PNS Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar"*, Skripsi, Universitas Hasnuddin Makassar, (Makassar, 2013), 35, dipublikasikan <https://core.ac.uk/download/pdf/25490079.pdf>

PNS sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jabatan pemerintahan mencerminkan posisi yang menunjukkan tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam struktur organisasi. Para PNS bertugas dalam berbagai bidang pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, serta di lembaga negara lainnya seperti lembaga legislatif dan yudikatif. Kehadiran PNS di berbagai unit atau lembaga adalah untuk melaksanakan tugas sebagai bagian dari aparatur sipil negara, yang mencakup pelaksanaan kebijakan publik sesuai dengan hukum, penyediaan layanan publik yang profesional, serta memperkuat kesatuan dan persatuan Republik Indonesia. Dengan kehadiran mereka, tugas negara dalam mencapai keadilan, kesejahteraan, dan kemakmuran rakyat, sesuai dengan prinsip-prinsip yang tercantum dalam UUD tahun 1945, dapat dijalankan.<sup>19</sup>

## 2. Jenis-jenis Pegawai Negeri Sipil

Jenis PNS merujuk ke Pasal 2 ayat 2 UU No 43 tahun 1999 membedakan PNS dari segi strukturalnya mengacu ke 2 hal, yakni:

- a. PNS Pusat merujuk pada individu yang gajinya ditanggung oleh dana dari pendapatan dan belanja negara, dan menjalankan tugasnya di berbagai entitas seperti Departemen, lembaga pemerintah yang tidak termasuk Departemen, kantor sekretariat lembaga negara, instansi vertikal di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota, kepaniteraan pengadilan, atau ditugaskan untuk melaksanakan berbagai tugas negara lainnya.
- b. PNS Daerah mengacu pada individu yang mendapatkan penghasilan dari anggaran pendapatan daerah dan bekerja di pemerintahan daerah, baik itu di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota, atau ditempatkan di tempat lain di luar instansi induknya.

Gaji PNS pusat dan PNS daerah yang ditempatkan di luar instansi asalnya ditanggung oleh lembaga atau instansi yang menerima bantuan. Sebagai contoh, jika seorang PNS ditempatkan di instansi kepolisian, biaya gajinya akan ditanggung oleh instansi tersebut. Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa perbedaan antara PNS pusat dan PNS

---

19 Sri Turatmiah Muhammad Syarifudin, *Hukum Perceraian* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013)

daerah dapat dikenali dari sumber pembiayaan gajinya, yakni apakah berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.<sup>20</sup>

### 3. Hak-Hak Pegawai Negeri Sipil

Peran PNS sebagai penyalur kebijakan pemerintah dan pelaksana pembangunan menegaskan perannya sebagai abdi Negara dan masyarakat. Dalam substansi, hubungan di antara pegawai negeri dan masyarakat merupakan keterikatan kerja. Konsep yang dikemukakan oleh Logeman menekankan pada dimensi materiil bahwa pegawai adalah sosok yang terjalin dalam hubungan dinas di struktur negara. Di dalam relasi dinas ini, mereka terikat untuk melaksanakan tugas-tugas yang diberikan. Dalam kerangka ini, seseorang menjadi pegawai ketika bersedia menaati perintah pemerintah untuk menjalankan tugas tertentu, dan imbalannya adalah penerimaan gaji dan keuntungan lainnya.

Hak-hak PNS di Indonesia diatur dalam peraturan kepegawaian yang ditetapkan oleh pemerintah, terutama UU No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Di dalam UU tersebut, hak-hak PNS dijabarkan secara detil, termasuk tetapi tidak terbatas pada:

- a. Gaji, tunjangan, fasilitas,
- b. Izin,
- c. Jaminan masa depan,
- d. Perlindungan, dan
- e. Peningkatan kualifikasi.

Hak-hak mendasar yang tercantum dalam UUD 1945 merupakan hak-hak asasi manusia (hak asasi) yang melekat pada eksistensi manusia sebagai entitas hidup. Hak-hak ini harus dijunjung tinggi, dihormati, dan dilindungi oleh negara, hukum, dan pemerintah lainnya, guna menjaga martabat dan harkat manusia. Dari penafsiran ini, jelaslah bahwa negara harus menjamin hak-hak warganya secara menyeluruh tanpa diskriminasi, dan hal ini tidak hanya pada dimensi hukum semata, melainkan juga dalam realitas kehidupan.

---

20 Muhammad Syarifuddin, Sri Turatmiyah dan Annalisa Yahana, Op.Cit, hlm. 441

#### 4. Dasar Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Pengaturan hukum yang mengatur prosedur perceraian bagi PNS tertuang dalam PP No. 10 Tahun 1983 dan PP No. 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas PP No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS. Dalam konteks ini, penting untuk memahami pertimbangan yang melatar belakangi penerapan kedua regulasi tersebut. Perubahan yang diamanatkan oleh PP No. 45 Tahun 1990, khususnya terhadap PP No. 10 Tahun 1983, dirancang untuk memberikan perlakuan yang lebih khusus bagi PNS yang hendak mengajukan permohonan perceraian. Pertimbangan di balik pemberlakuan perubahan tersebut dapat disusun sebagai berikut Keselarasan antara pemberlakuan PP No. 10 Tahun 1983 yang telah direvisi dengan PP No. 45 Tahun 1990 merupakan penyempurnaan hukum yang memperinci beberapa aspek dari UU No. 1 Tahun 1974 dan mengikuti arah yang telah diatur oleh PP No. 9 Tahun 1975. Proses ini didasarkan pada prinsip-prinsip fundamental hukum perceraian, meliputi upaya memperlancar proses hukum perceraian, menjamin kepastian dalam lembaga hukum perceraian, serta memastikan perlindungan hukum yang adil sepanjang dan setelah proses perceraian. Selain itu, UU No. 1 Tahun 1974 yang diterjemahkan dalam PP No. 9 Tahun 1975 menegaskan makna perkawinan sebagai ikatan jasmani dan rohani antara seorang pria dan seorang wanita sebagai pasangan hidup, dengan tujuan membentuk keluarga yang berbahagia dan abadi, sesuai dengan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam pelaksanaannya, beberapa pasal dalam PP No. 10 Tahun 1983 mengundang kebingungan, menyebabkan sejumlah PNS tidak jelas apakah terikat oleh regulasi tersebut, yang berpotensi memicu usaha menghindari atau tafsir yang bervariasi terhadap aturan tersebut. Selain itu, ketidakjelasan rumusan pasal dalam PP No. 10 Tahun 1983 seringkali menghalangi pejabat dari mengambil tindakan yang tepat, memberi celah bagi penafsiran yang bervariasi. Oleh karena itu, diperlukan penyempurnaan melalui penambahan dan/atau perubahan sejumlah pasal dalam PP No. 10 Tahun 1983 dengan penerapan PP No. 45 Tahun 1990. Beberapa modifikasi yang diusulkan termasuk penegasan mengenai keharusan mengajukan permohonan izin dalam konteks perceraian serta pembagian gaji sebagai konsekuensi

dari perceraian, yang diharapkan mampu menjamin keadilan bagi kedua belah pihak yang terlibat.<sup>21</sup>

#### **D. Penelitian terdahulu**

Studi terhadap penelitian terdahulu memiliki signifikansi penting dalam konteks penelitian saat ini. Hal ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman mendalam tentang perbedaan dan kesamaan antara temuan dari penelitian sebelumnya dengan penelitian yang akan dilakukan, serta untuk mengidentifikasi tingkat keaslian atau keunikan dari penelitian yang direncanakan. Jadi, peneliti perlu melakukan tinjauan pustaka terhadap karya-karya penelitian sebelumnya yang relevan dengan topik yang sedang diteliti. Berlandaskan landasan tersebut, peneliti melakukan studi literatur terhadap hasil-hasil penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh beberapa mahasiswa dalam format skripsi yang memiliki keterkaitan tema dengan penelitian yang akan dilaksanakan:

1. Skripsi Moch Hilaludin yang berjudul *Izin Atasan Dalam Perceraian PNS Menurut UU Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Izin Perceraian PNS Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang)* jurusan hukum keluarga islam fakultas syari'ah dan hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang. Izin perceraian yang diajukan oleh PNS di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang pada tahun 2020 menunjukkan peningkatan yang cukup mencolok. Permohonan ini dipicu oleh konflik dalam rumah tangga yang berlarut-larut. Namun, proses permohonan izin perceraian bagi PNS tidaklah se-mudah bagi warga umum. Metode riset yang diterapkan adalah riset lapangan dengan pendekatan Deskriptif Kualitatif, yang menggambarkan data kualitatif dari tinjauan pustaka. Studi pustaka digunakan untuk memberi kekuatan pada data lapangan, menguatkan kesimpulan terhadap fenomena peningkatan kasus izin perceraian PNS di BKD Rembang. Penelitian ini menghasilkan dua temuan utama: Pertama, kompleksitas proses permohonan izin perceraian karena status PNS sebagai aparatur negara, sehingga diharapkan PNS dapat menjadi panutan dalam masyarakat. Kedua, perspektif Islam terhadap izin perceraian, di mana BKD diharapkan dapat mengayomi konflik antara PNS yang mengajukan perceraian,

---

21 Muhammad Syarifuddin, Sri Turatmiyah dan Annalisa Yahana, Op. Cit, hlm. 444-445

mengingat dalam ajaran Islam, perceraian adalah perbuatan yang tidak disukai oleh Allah walaupun diperbolehkan.<sup>22</sup>

2. Skripsi Rizki Fadli Robi yang berjudul *Proses Perceraian PNS Dan Pejabat Negara berlandaskan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990*. Program Studi Hukum Keluarga Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah. Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelajahi dinamika perceraian antara PNS dan otoritas negara dalam konteks hukum di Indonesia, serta untuk membedakan proses penelitian antara tanggung jawab karyawan dengan pejabat negara. Pendekatan pengumpulan data melibatkan eksplorasi literatur primer dan sekunder yang berkaitan dengan isu yang telah diidentifikasi sebelumnya. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif, dengan pendekatan sastra (Perpustakaan Penelitian). Hasil penelitian menunjukkan bahwa prosedur persidangan PNS telah diatur secara rinci dalam UU Pemerintah No. 10 tahun 1983 dan PP No. 45 tahun 1990 mengenai izin nikah dan perceraian PNS. Namun, proses negosiasi perjanjian negara belum diatur dalam peraturan ini. Persyaratan izin berbeda antara PNS dan pejabat negara; misalnya, pejabat negara harus mendapatkan izin dari tiga tingkatan berbeda. Selain itu, tidak ada hukuman khusus yang ditetapkan untuk pelanggaran kewenangan pejabat negara seperti yang berlaku untuk PNS. Dengan mempertimbangkan dinamika ini, diperlukan peninjauan dan penyempurnaan terhadap PP No. 10 tahun 1983 dan PP No. 45 tahun 1990.<sup>23</sup>
3. Skripsi Erna Setiyowati yang berjudul *Fenomena Meningkatnya Perkara Perceraian Dikalangan PNS (Studi Kasus Dipengadilan Agama Ngawi) Jurusan Al-Akhwāl Al-Syakhshiyah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*. Perkembangan fenomena perceraian di kalangan PNS di Pengadilan Agama Ngawi menarik untuk diselidiki lebih lanjut. Penelitian ini mengusung pendekatan Sosiologi Hukum

---

22 Skripsi Moch Hilaludin, *Izin Atasan Dalam Perceraian PNS Menurut Undang-Undang PNS (Studi Kasus Izin Perceraian PNS di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang)*, (Semarang: Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, 2021)

23 Skripsi Rizki Fadli, *Proses Perceraian PNS Dan Pejabat Negara Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990*, (Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2016)

dengan metode Deskriptif Kualitatif. Skripsi ini bertujuan untuk memaparkan dan menganalisis data yang terhimpun melalui wawancara dan dokumentasi lapangan, yang kemudian diproses, dipilah, dan dianalisis secara cermat. Sumber-sumber pustaka digunakan untuk menguatkan hasil temuan lapangan. Proses ini diharapkan dapat membawa pada kesimpulan yang memberikan pemahaman terhadap fenomena peningkatan perceraian PNS di Pengadilan Agama Ngawi. Sejumlah faktor teridentifikasi sebagai pemicu meningkatnya perceraian di kalangan PNS di Pengadilan Agama Ngawi, seperti kurangnya afeksi dalam hubungan pernikahan, perkawinan yang terjadi karena desakan, perselingkuhan, perbuatan zina, ketidakmampuan suami dalam memenuhi kebutuhan batin pasangan (disfungsi seksual), kondisi sakit salah satu pasangan yang menghambat perawatan, kekerasan dalam rumah tangga, kurangnya integritas dan transparansi dari salah satu pihak, kelalaian suami dalam memberikan nafkah, kesulitan ekonomi, komunikasi yang terhalang oleh jarak, dan rasa cemburu. Hakim Pengadilan Agama Ngawi melihat fenomena ini sebagai sesuatu yang wajar sejalan dengan pertumbuhan jumlah PNS. Namun, diharapkan para PNS akan berupaya sedapat mungkin untuk tidak mengambil langkah perceraian, mengingat dampak negatifnya terhadap citra mereka sebagai teladan bagi masyarakat.<sup>24</sup>

4. Jurnal yang berjudul Mekanisme Izin Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Dikabupaten Kerinci oleh Tesa Ocdiyana Mahasiswa Program Khusus Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi. Penelitian ini bertujuan untuk menginvestigasi mekanisme permohonan izin perceraian bagi PNS yang diizinkan bercerai, serta menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan melebihi batas waktu tiga bulan dalam penerbitan izin perceraian. Kegunaan dari penelitian ini adalah untuk menyediakan pemahaman tentang proses pengajuan izin perceraian bagi PNS dan faktor-faktor yang berkontribusi terhadap keterlambatan dalam penerbitan izin tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris, dengan data yang dikumpulkan dari sumber data sekunder dan primer, meliputi penelitian

---

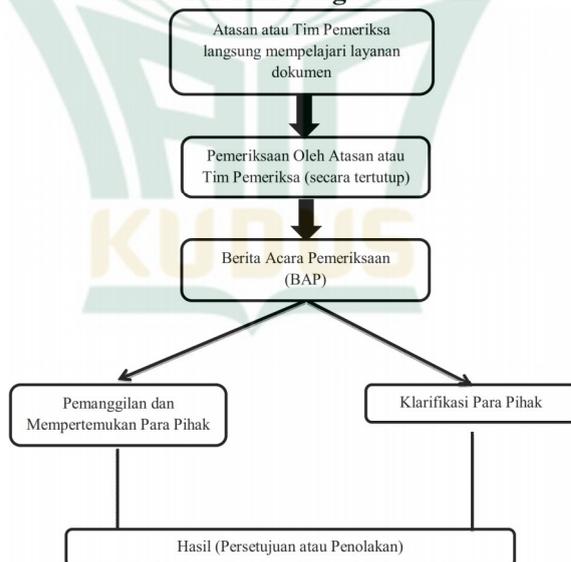
24 . Skripsi Erna Setiyowati, *Fenomena Meningkatnya Perkara Perceraian Dikalangan PNS (Studi Kasus Dipengadilan Agama Ngawi)* , (Ngawi: Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang,2011)

kepuustakaan dan penelitian lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa setiap PNS yang berkeinginan untuk bercerai harus memenuhi persyaratan tertentu dan melewati serangkaian tahapan prosedural untuk memperoleh persetujuan dari pejabat terkait. Keterlambatan dalam penerbitan izin perceraian disebabkan oleh berbagai faktor dan tahapan yang harus dilalui dalam proses tersebut.<sup>25</sup>

### E. Kerangka Berfikir

Untuk memperoleh suatu penelitian maka peneliti membuat kerangka berfikir atau konsep untuk memperjelas arah tujuan penelitian. Kerangka berfikir merupakan suatu penjelasan sementara sebagaimana yang telah di paparkan, guna untuk memperjelas suatu obyek permasalahan penelitian yang telah di susun bersarkan kajian teori dan penelitian terdahulu. Peneliti menggunakan kerangka untuk membangun uraian yang ada didalam bagian. Dimana bagian tersebut merupakan bentuk paparan pengembangan kerangka berfikir dalam permasalahan penelitian, yang menjelaskan mengenai prosedur serta kendala proses menerima permohonan izin perceraian PNS di badan kepegawaian negeri kudus.

**Gambar 2.1 Kerangka Berfikir**



25 Tesa Ocdiyana, Fauzi Syam, and Rahayu Rapindowaty, 'Mekanisme Izin Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Kerinci', *Mendapo Journal Of Administration Law*, 13.April (1967), 15–38.