

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bagi umat Islam, pernikahan memiliki nilai tinggi dan esensial dalam kehidupan individu, keluarga, dan bangsa. Rasulullah SAW sendiri telah menunjukkan teladan pernikahan yang ideal dalam hidupnya. Islam tidak menganjurkan seseorang untuk tidak menikah selamanya, karena hal tersebut bertentangan dengan kodrat manusia dan ajaran agama.¹

Manusia diciptakan berpasangan dan dipersatukan dalam ikatan pernikahan, sebuah sunnatullah yang menjaga kelangsungan hidup manusia. Pernikahan merupakan harapan setiap pasangan untuk membangun rumah tangga yang sejahtera, tenteram, dan abadi hingga akhir hayat. Hal ini sejalan dengan tujuan ideal perkawinan, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, yaitu membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.²

Membentuk keluarga bagaikan membangun sebuah rumah tangga, sebuah kesatuan masyarakat kecil yang kokoh, berlandaskan kasih sayang antara suami, istri, dan anak-anak. Di balik kebahagiaan keluarga, tertanam tujuan mulia dari perkawinan, yaitu keturunan. Hak dan kewajiban orang tua pun bersatu untuk memelihara dan mendidik generasi penerus dengan penuh cinta dan tanggung jawab.³

Rumah tangga yang diwarnai keharmonisan antara suami istri dan anak-anak merupakan sumber kebahagiaan sejati. Kebahagiaan ini bukan kebahagiaan sesaat, melainkan kebahagiaan abadi yang menjadi fondasi pernikahan yang diharapkan langgeng. Pernikahan yang ideal adalah pernikahan yang bertahan hingga akhir hayat, bukan yang mudah diputuskan atau dibubarkan atas keinginan sepihak.⁴

Membangun rumah tangga yang harmonis membutuhkan kebersamaan dan kepekaan terhadap kepentingan masing-masing pasangan, terutama bagi mereka yang terikat pernikahan. Pernikahan

¹ Beni Ahmad Saebani, *Perkawinan dalam Hukum Islam dan Undang-Undang*, Bandung: Pustaka Setia, 2008, 15.

² Supardi Mursalim, *Menolak Poligami* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019). 1.

³ Djamaan Nur, *"Fiqh Munakahat"*, Bengkulu : Dina Utama Semarang DIMAS, 1993, 4.

⁴ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama* (Kumpulan Tulisan) Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 1997, 43-44.

yang sah dan memenuhi syarat secara hukum akan melahirkan konsekuensi, yaitu hak dan kewajiban bagi suami istri dalam mengarungi kehidupan berkeluarga.⁵ Kebahagiaan rumah tangga yang sempurna tercipta ketika suami dan istri saling bahu membahu menjalankan kewajiban dan tanggung jawabnya masing-masing, sehingga tercipta suasana hati yang tenteram dan tenang.

Meskipun hak dan kewajiban suami istri telah terpenuhi, gesekan dalam rumah tangga tetaplah lumrah terjadi. Hal ini bagaikan bumbu dalam hubungan pernikahan. Oleh karena itu, pasangan suami istri harus saling bahu membahu untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi bersama. Perbedaan prinsip, pandangan, dan kepentingan memang kerap menjadi pemicu perselisihan dalam pernikahan. Bila tidak dikelola dengan baik, perbedaan tersebut dapat berakibat pada keretakan rumah tangga, bahkan berujung pada perceraian.

Hukum Islam menyebut perceraian sebagai *at-talaq* artinya melepaskan atau meninggalkan. Menurut Sayyid Syabiq, “Talak artinya melepaskan ikatan perkawinan”.⁶ Ketika keretakan rumah tangga tidak dapat lagi dipulihkan dan membiarkannya berlarut dikhawatirkan akan memperburuk situasi, perceraian menjadi pilihan terakhir untuk menyelesaikan perselisihan dan kemelut rumah tangga, demi mencegah perpecahan keluarga yang lebih luas.⁷

Islam memandang pernikahan sebagai sebuah ikatan suci yang memiliki kedudukan terhormat, baik dalam kehidupan individu, keluarga, maupun bangsa. Hal ini sejalan dengan contoh yang dicontohkan oleh Rasulullah SAW dalam kehidupannya. Islam tidak menganjurkan seseorang untuk hidup melajang selamanya, karena hal tersebut bertentangan dengan fitrah manusia dan ajaran agama.⁸

Talak merupakan solusi terakhir dalam hukum Islam untuk menyelesaikan konflik yang terjadi antara suami dan istri dalam rumah tangga yang sudah tidak bisa diselamatkan, bahkan berpotensi mendatangkan kemudharatan bagi pasangannya. Oleh karena itu, dalam Islam, perceraian dikategorikan sebagai perbuatan yang diperbolehkan (*makruh*), namun tidak disukai Allah. Pada dasarnya, perceraian menjadi pilihan terakhir yang diambil oleh suami maupun

⁵ Abd.Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat*, Jakarta: kencana, 2006, 155.

⁶ Beni Ahmad Saebani, *Perkawinan dalam Hukum Islam dan Undang-Undang*, Bandung: Pustaka Setia, 2008, 15.

⁷ Soemiati, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang Undang Perkawinan*, (Yogyakarta:Libertiy, 1796), 119.

⁸ Supardi Mursalim, *Menolak Poligami*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2119, 1.

istri, jika ikatan pernikahan tidak dapat dipertahankan keutuhannya, setelah berusaha semaksimal mungkin untuk mencegah terjadinya perceraian.⁹

Aturan tentang tata cara talak dalam Islam tidak dijelaskan secara detil dalam al-Qur'an dan as-Sunnah. Hal ini memicu perbedaan pendapat di kalangan ulama. Ada ulama yang mewajibkan talak dilakukan di hadapan hakim atau dengan saksi, sementara yang lain memperbolehkan talak tanpa saksi dan dengan alasan sekecil apapun, karena talak merupakan hak suami. Di sisi lain, peraturan perundang-undangan pemerintah Indonesia menegaskan bahwa talak tidak boleh dilakukan secara arogansi demi menjaga kelancaran aturan syariat dan menghindari dampak negatifnya.¹⁰

Walaupun Islam memperbolehkan talak (perceraian), hal tersebut sangat dibenci oleh Allah SWT. Meskipun talak tidak diharamkan, bukan berarti seseorang dapat melakukannya dengan seenaknya. Perceraian hanya boleh dilakukan dengan alasan yang sah, seperti yang diatur dalam Pasal 39 ayat (2) Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yaitu apabila suami dan istri tidak dapat lagi hidup rukun sebagai pasangan suami istri.¹¹

Kompilasi Hukum Islam (KHI) memperluas alasan perceraian dengan memasukkan "suami melanggar taklik talak" dan "peralihan agama atau murtad yang menyebabkan ketidakharmonisan rumah tangga". Selain alasan-alasan tersebut, hukum positif di Indonesia juga mengatur syarat, prosedur, dan hal-hal lain yang terkait dengan perceraian. Namun, perlu diingat bahwa perundang-undangan di Indonesia, terutama yang mengatur tentang perceraian, bersifat umum dan berlaku bagi seluruh masyarakat Indonesia, tanpa memandang agama.¹²

Fenomena perceraian di Kudus kian marak, dengan jumlah perkara yang terus meningkat setiap tahunnya. Hal ini dibuktikan dengan data di Pengadilan Agama Kudus selama periode Januari-Desember 2020. Tercatat, terdapat 372 perkara cerai talak yang diterima dan 348 perkara yang diputus. Sementara itu, untuk cerai

⁹ Dedy Supriyadi, *Sejarah Hukum Islam dari Kawasan Jazirah Arab sampai Indonesia*, cet 1, Bandung: Pustaka Setia, 2007, 381.

¹⁰ Muhammad Jawad Mughniyah, *Fiqh Lima mazhab*, cet.VII (Jakarta: Lentera, 2001), hlm. 441-442

¹¹ M. Djamil Latif, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, 43.

¹² Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *Kompilasi Hukum Islam Bab XVI tentang Putusnya Perkawinan Pasal 116*, Jakarta: DPBPAI, 2000, 56-57.

gugat, jumlah perkaranya mencapai 996 perkara yang diterima dan 956 perkara yang diputus.

Sepanjang tahun 2021 di Kudus, tercatat 384 kasus cerai talak dan 986 kasus cerai gugat yang diterima pengadilan. Dari jumlah tersebut, 343 kasus cerai talak dan 974 kasus cerai gugat telah diputus. Memasuki tahun 2022, angka cerai di Kudus terus meningkat. Pengadilan Agama Kudus menerima 345 kasus cerai talak dan 1.153 kasus cerai gugat. Dari jumlah tersebut, 313 kasus cerai talak dan 994 kasus cerai gugat telah diputus.

Selama periode Januari hingga Agustus 2023, Pengadilan Agama [sebutkan nama pengadilan] menerima 199 perkara cerai talak dan 697 perkara cerai gugat. Dari jumlah tersebut, 135 perkara cerai talak dan 565 perkara cerai gugat telah diputus.¹³

Panitera Muda (Panmud Gugatan) Kholil, mengatakan kasus perceraian terjadi disebabkan beberapa faktor, proses perceraian seperti masalah tidak terpenuhinya kebutuhan ekonomi dalam rumah tangga, masalah ada pihak orang ketiga, salah satu pihak pergi meninggalkan pasangan, masalah tidak diketahui keberadaannya, salah satu pihak pergi bekerja menjadi TKI atau TKW, dan masalah kekerasan dalam rumah tangga (KDRT).¹⁴

Pergeseran paradigma pernikahan dan perceraian terlihat jelas saat ini. Dahulu, perempuan cenderung pasrah dan menerima keadaan, selalu mengalah pada laki-laki. Kini, perempuan semakin sadar akan haknya dan menolak perlakuan sewenang-wenang suami. Bila perlakuan suami tidak dapat ditolerir, istri berani mengambil tindakan untuk mempertahankan haknya, termasuk menggugat cerai ke pengadilan.¹⁵

Perceraian tak hanya terjadi pada masyarakat biasa, tetapi juga ASN. Hal ini dibuktikan dengan kasus di Pengadilan Agama Kabupaten Kudus, Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds, yang menunjukkan perceraian seorang Aparatur Sipil Negara. Namun, terdapat kegagalan dalam putusan tersebut, yaitu tidak adanya surat

¹³ Data yang diperoleh dari Pengadilan Agama kudus, *Laporan Perkara Tingkat Pertama Yang Diterima Pada Pengadilan Agama Kudus dan Laporan Perkara Tingkat Pertama Yang Diputus Pada Pengadilan Agama Kudus*, Tahun Januari-Desember 2020, 2021, 2022, Januari-Agustus 2023, Laporan Ini Dicitak Dengan Aplikasi Pendukung Pada 22/08/2023, 18.21.

¹⁴ Kholil, *Wawancara Pribadi*, Petugas Panitera Muda (Panmud Gugatan) di Pengadilan Agama Kudus, 24 Agustus 2023.

¹⁵ Mazroatus Saadah, *Gender dan Perceraian (Studi Kasus Cerai Gugat di Pengadilan Agama Bekasi)*, Muwazah ISSN, Vol. 10 No. 1 diakses pada tanggal 30 Juni 2023, 54

izin dari atasan. Padahal, syarat perceraian ASN adalah dengan izin atasan yang disertakan dalam pengajuan cerai gugat. Hal ini tidak ditemukan dalam berkas perkara yang diajukan.

Pemerintah memberlakukan peraturan perundang-undangan khusus yang diberlakukan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) seperti Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.¹⁶

Sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, yang mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang hal yang sama, Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang. Untuk mendapatkan izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, Pegawai Negeri Sipil yang bertindak sebagai penggugat maupun tergugat dalam proses perceraian harus mengajukan permintaan secara tertulis kepada pejabat yang berwenang. Surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, harus memuat alasan yang lengkap dan mendasarinya. Alasan tersebut mengacu pada maksud dan ketentuan Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil, baik pria maupun wanita, yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang.¹⁷

Di Indonesia, terdapat perbedaan proses perceraian antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan non-PNS. Hal ini disebabkan oleh aturan khusus yang berlaku bagi PNS sebagai pelayan negara. PNS dituntut untuk menjadi teladan bagi masyarakat dalam hal tindakan, perilaku, dan ketaatan pada peraturan. Oleh karena itu, dalam menjalankan tugasnya, PNS diharapkan tidak terganggu oleh masalah rumah tangga. Justru, keharmonisan dan keserasian keluarga PNS harus dijaga.¹⁸ Meskipun semua peraturan perundang-undangan harus

¹⁶ Sudibyo Triatmojo, *Hukum Kepegawaian mengenai Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, 27.

¹⁷ Riduan Syahrani, *Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Media Sarana Press, 1986, 65.

¹⁸ Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil* (Jakarta: Bina Aksara, 1987), 438

dipatuhi, terutama oleh PNS yang berperan sebagai panutan bagi instansi pemerintah, terkadang ada situasi yang tidak terduga dan solusinya tidak sesuai dengan aturan yang ada. Oleh karena itu, terdapat aturan khusus terkait perceraian bagi PNS dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.¹⁹

PNS yang ingin bercerai wajib mendapat izin dari pejabat berwenang. Izin ini berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan 45 Tahun 1990. Alasan cerai yang diizinkan termasuk perzinahan, mabuk/judi, KDRT, ditinggal 2 tahun, dan perselisihan keluarga yang dibuktikan 2 saksi. Lebih Panjang: Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto dengan Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 08/SE/1983 tanggal 26 April 1983 mengatur tentang persyaratan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ingin bercerai. PNS yang ingin bercerai diharuskan untuk mendapatkan izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.²⁰

Peraturan terkait administrasi di peradilan agama, sebagaimana tercantum dalam Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/032/SK/IV/2006, mewajibkan beberapa dokumen untuk diserahkan saat mendaftarkan perkara di tingkat pertama. Dokumen-dokumen tersebut termasuk surat gugatan atau surat permohonan yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Agama yang berwenang, surat kuasa khusus jika penggugat atau pemohon diwakili oleh pihak lain, dan khusus bagi PNS, surat izin cerai dari atasan PNS.²¹

Proses perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) memang dibuat lebih rumit dibandingkan dengan masyarakat umum. Hal ini dikarenakan PNS memiliki tanggung jawab sebagai aparatur negara dan pelayan masyarakat, sehingga dituntut untuk menjadi contoh dalam berperilaku dan mematuhi peraturan yang berlaku. Aturan

¹⁹ Peraturan Pemerintah RI, “Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil” (1983).

²⁰ Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, 442

²¹ Riduan Syahrani, *Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*,... 67.

husus ini dibuat sebagai upaya untuk meningkatkan dan menegakkan disiplin PNS.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki tanggung jawab besar dalam mengemban tugasnya sebagai pelayan publik. Oleh karena itu, mereka diharuskan untuk menjunjung tinggi moral dan etika, termasuk dalam hal perkawinan dan perceraian. Ketentuan disiplin yang tegas diberlakukan kepada PNS terkait hal ini. PNS yang ingin melangsungkan perkawinan atau perceraian diwajibkan untuk terlebih dahulu mendapatkan izin dari Pejabat yang berwenang. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa keputusan perkawinan dan perceraian PNS tidak mengganggu kelancaran pelaksanaan tugas dan kewajibannya, serta menjaga martabat dan citra PNS sebagai abdi negara.

Berdasarkan dari latar belakang yang telah dijabarkan, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang dituangkan dalam judul tesis : **“CERAI GUGAT PEGAWAI NEGERI SIPIL TANPA IZIN ATASAN DI PENGADILAN AGAMA KUDUS PERSPEKTIF MASLAHAH (Studi Kasus Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds)”** untuk pemilihan judul ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan penulis terkait pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara bertolak belakang dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 yang telah mengatur tentang perceraian Pegawai Negeri Sipil, juga untuk menjawab hipotesis penulis bahwasannya sejauh mana pertimbangan seorang hakim dalam memutuskan perkara dengan pendekatan teori Masalahah Imam Ghazali.

B. Fokus Penelitian

Agar dalam penelitian yang hendak dilakukan ini dapat tetap fokus sesuai dengan materi penelitian, maka pokok permasalahan pada penelitian ini yaitu :

1. Peneliti akan fokus menganalisa tentang bagaimana pertimbangan hakim mengabulkan perkara Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds Pengadilan Agama Kudus dalam memutuskan perkara perceraian PNS tanpa adanya surat izin cerai dari atasan.
2. Peneliti juga akan membahas tentang bagaimana Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds tentang pertimbangan hakim dilihat dari Perspektif Masalahah Imam Ghazali.

C. Rumusan Masalah

Pada penelitian ini, penulis membatasi ruang lingkup penelitian ini pada Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds mengenai perceraian bagi pegawai negeri sipil, dari fokus penelitian di atas, maka penulis menghasilkan dua pertanyaan penelitian, yaitu:

1. Bagaimana Pertimbangan Hakim mengabulkan Putusan Perkara Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds?
2. Bagaimana Putusan Hakim 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds dalam Perspektif Masalah Imam Ghazali?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah sesuatu hal yang ingin dicapai oleh penelitian yang nantinya diuraikan dalam pembahasan hasil atau temuan penelitian. Maka dari itu tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan pertimbangan hakim dalam memutuskan Perkara Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds.
2. Untuk mengetahui Bagaimana Pertimbangan seorang hakim dalam memutuskan perkara dilihat dari Perspektif Mashlahah Imam Ghazali

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadikan bahan acuan atau referensi pada kegiatan keilmuan *Ahwalus Syakhsiyah* (Hukum Keluarga Islam) terkait dengan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil khususnya pada pendalaman ilmu waktu yang akan datang, baik pada kegiatan diskusi seminar, serta pada penelitian lebih lanjut pada dimensi ruang dan waktu yang berbeda.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat dijadikan masukan atau referensi bagi :

- a. Hakim Pengadilan Agama Kudus

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bagian dari referensi sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan putusan hakim tentang cerai gugat Aparatur Sipil Negara

- b. Aparatur Sipil Negara

Diharapkan bagi Pegawai Negeri Sipil. Tulisan ini diharapkan mampu memberikan atau menambah pengetahuan serta pemahaman yang menjadi acuan tentang putusan perceraian pegawai negeri sipil tanpa izin atasan.

F. Sistematika Pembahasan

Dalam sistematika pembahasan ini disajikan menjadi lima bab, Masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab dengan tujuan agar pembahasan tesis ini tersusun secara sistematika. Adapun sistematika penyusunan sebagai berikut:

- BAB I merupakan pendahuluan yang meliputi: latar belakang masalah, fokus Penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, serta sistematika pembahasan.
- BAB II Kajian Pustaka. kerangka konseptual tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI), Hukum Positif yang mengatur tentang perceraian Aparatur Sipil Negara, dan Teori Mashlahat Imam Ghazali. penelitian terdahulu, kerangka berfikir.
- BAB III Metode penelitian, pendekatan dan jenis penelitian, lokasi dilakukanya penelitian, subjek dan obyek penelitian, sumber data, teknik yang digunakan dalam pengumpulan data, teknik analisis data.
- BAB IV Hasil Penelitian, Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/PA.Kds, Pertimbangan Hakim Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/PA.Kds, Masalahah Imam Ghazali.
- BAB V Penutup, pada bab ini memuat tentang simpulan dari penelitian yang telah dilakukan, yaitu menjawab rumusan masalah serta memberikan saran-saran dari peneliti.