

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Perspektif Hukum Perceraian

1. Hukum Perceraian dan Faktor Penyebab Perceraian Secara Umum

a. Pengertian Perceraian

Perceraian adalah kalimat yang dibentuk dengan menambahkan kata “per” dan “an” pada kata “cerai”, dan arti kalimat tersebut adalah Talak, perpisahan atau perpisahan antara suami dan istri.¹

Arti kata "cerai" dalam KBBI adalah terputusnya hubungan suami istri. Sedangkan secara istilah, perceraian didefinisikan sebagai putusanya ikatan pernikahan antara suami dan istri dengan alasan yang telah ditetapkan dalam undang-undang.¹

Perceraian, sebagaimana diatur dalam pasal 38 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, diartikan sebagai putusanya perkawinan yang disebabkan oleh kematian, perceraian, ataupun putusan pengadilan. Secara hukum, perceraian menandakan berakhirnya hubungan suami istri..² Tidak ada definisi khusus tentang perceraian dalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, namun ada tiga prinsip yang berlaku dalam keputusan perceraian adalah :

pertama; lafaz “*ta-la-qa*” mengandung arti bahwa “*putusnya ikatan pernikahan (perceraian) itu melalui ucapan dengan menggunakan kata cerai*).

kedua; Perceraian merupakan tindakan melepaskan dan meninggalkan komitmen pernikahan yang telah disepakati bersama.,

ketiga; Ketika pernikahan, yang menjadi dasar halal hubungan suami istri, berakhir dengan perceraian, maka hubungan intim antara keduanya menjadi haram.³

¹ Handar subhandi, eJurnal Univ. Hasanuddin: *Pengertian Perceraian dan Dasar Hukum Perceraian*, 2014, www.researchgate.net di akses pada 18 Juni 2023

¹ Zamahsari, *Tinjauan Umum Tentang Perceraian*, 2015, digital library.unisby.ac.id. 19

² Muhammad Syaifudin, *Hukum Perceraian Palembang*: Sinar Gravika, 2012, 15.

³ Zamahsari, *Tinjauan Umum...*, 19-20.

Berdasarkan penjelasan tentang pengertian perceraian, dapat disimpulkan bahwa perceraian adalah putusnya ikatan pernikahan yang disebabkan oleh berbagai alasan. Akibat perceraian, hak dan kewajiban antara suami dan istri akan hilang.

b. Dasar Perceraian dalam Hukum Agama dan Kompilasi Hukum Islam

1) Dasar Hukum Perceraian dalam Agama Islam

Al-Qur'an adalah kitabullah yang memuat segala firman Allah yang diwahyukan kepada Nabi Muhammad SAW, dan isinya dijadikan landasan atau dasar hukum dalam Islam. Terkait perceraian, tidak ada ayat dalam Al-Qur'an yang secara khusus memerintahkan atau melarang perceraian, yang ada hanya ayat yang mengatur terkait perceraian bila mana hal itu terjadi.

Berikut adalah beberapa ayat yang mendasari eksistensi diperbolehkannya melakukan perceraian tetapi dengan ketentuan- ketentuan yang harus dipenuhi:

a) QS. Al-Baqarah : 229

الطَّلَاقُ مَرَّتَانٍ فَإِمْسَاكَ بِمَعْرُوفٍ أَوْ تَسْرِيحٌ بِإِحْسَنٍ ۚ وَلَا تَحِلُّ لَكُمْ أَنْ تَأْخُذُوا مِمَّا ءَاتَيْتُمُوهُنَّ شَيْئًا إِلَّا أَنْ تَخَافَا أَلَّا يُقِيمَا حُدُودَ اللَّهِ ۚ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا يُقِيمَا حُدُودَ اللَّهِ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا فِيمَا افْتَدَتْ بِهِ ۚ تِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ فَلَا تَعْتَدُوهَا ۚ وَمَنْ يَتَعَدَّ حُدُودَ اللَّهِ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ ﴿٢٢٩﴾

Artinya : “Talak (yang dapat di rujuk) dua kali. Setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang baik. Haram bagimu mengambil kembali sesuatu dari yang telah kamu berikan kepada mereka, kecuali jika keduanya khawatir tidak akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah. Jika kamu khawatir bahwa keduanya (suami dan istri) tidak dapat menjalankan hukum-hukum Allah, maka tidak ada

dosa atas keduanya tentang bayaran (mahar) yang diberikan oleh istri untuk menebus dirinya. Itulah hukum-hukum Allah, maka janganlah kamu melanggarnya. Barang siapa melanggar hukum- hukum Allah mereka itulah orang-orang yang zalim”.(QS.Al-Baqarah : 229).⁴

Syekh Qutbhi menafsirkan ayat di atas sebagai ketentuan bahwa talak itu terbatas dan terikat. Tidak ada jalan untuk mengabaikan ketentuan ini dengan mempermainkan waktu. Apabila terjadi talak pertama, maka pada masa iddah suami punya hak untuk merujuknya dengan tanpa melakukan akad baru. Akan tetapi, jika masa iddah itu terus berjalan hingga habis, maka istri telah lepas darinya, dalam arti tidak dapat kembali lagi kepadanya kecuali dengan akad dan mahar yang baru. Apabila dia merujuknya ketika masa iddah, atau dia mengawininya kembali setelah terjadi talak ba'in sughro, maka dia dapat menjatuhkan talak pada istrinya sebagaimana talak pertama tadi dengan segala hukumnya. Adapun jika dia telah mentalaknya tiga kali, maka talak tersebut termasuk ke dalam talak ba'in kubro, dan dia tidak boleh merujuknya dalam masa iddah atau mengawininya kembali setelah habis masa iddahnya. Kecuali dengan syarat istrinya itu telah kawin dengan lelaki lain, lalu terjadi perceraian secara wajar dan telah ba'in habis iddahnya serta tidak dirujuki oleh suami keduanya itu. Atau terjadi beberapa kali talak dengan suami keduanya itu. Maka, pada waktu itu boleh ia nikah kembali dengan bekas suaminya yang pertama.⁵

⁴ Al - Qur'an dan Terjemahnya, Surat Al-Baqarah : 229,... h .36

⁵ Syekh Quthbhi, . *Fi Zilal Al-Qur'an Di Bawah Naungan Al-Qur'an*. Terj. As'ad Yasin dan Abd. Aziz. Jakarta: Gema Insani Press, (2000) Cet. I. Al-Qur'an Al-Karim, h. 294.

b) QS. Al-Thalaq : 1

يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ إِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَطَلِّقُوهُنَّ لِعَدَّتِهِنَّ وَأَحْصُوا الْعِدَّةَ وَاتَّقُوا اللَّهَ رَبَّكُمْ

Artinya : “Wahai Nabi, apabila kamu menceraikan Istri-istrimu, maka hendaklah kamu ceraikan mereka pada waktu mereka dapat (menghadapi) iddahnya (yang wajar), dan ditunglah waktu iddah itu, serta bertakwalah kamu kepada Tuhanmu”.(QS. Al-Thalaq: 1).⁶

Imam as-Suyuthi menyebutkan ayat ini turun berdasarkan riwayat dari Ibn Abbas “suatu ketika Abu Zaid (Abu Rukanah)” menalak istrinya Ummu Rukanah. Ia kemudian menikahi wanita lain dari Mazinah. Ummu Rukanah lantas mendatangi Rasulullah Saw., dan berkata, “alangkah malangnya saya. Hubungan suami saya dan saya hanyalah laksana sehelai rambut ini (begitu rapuhnya)”. Tidak lama kemudian turunlah ayat tersebut. Dalam riwayat lain, Imam as-Suyuthi juga menyebutkan bahwa hadis tersebut turun berkenaan dengan salah satu riwayat dari Qatadah dari Anas bin Malik yang berkata, suatu ketika Rasulullah Saw., menalak Hafsah. Ia kemudian kembali ke keluarganya, Allah kemudian menurunkan ayat tersebut.⁷

Istilah "talak" berasal dari kata "ithlaq" dalam bahasa Arab yang berarti "meninggalkan" atau "melepaskan". Dalam konteks pernikahan Islam, talak merujuk pada pernyataan atau tindakan suami yang secara sah mengakhiri ikatan pernikahan dengan istrinya..⁸

⁶ Al - Qur'an dan Terjemahnya, Surat Al-Talaq : 1,... 558

⁷ Jamhuri dan Zuhri, *Konsep Talak Menurut Ibnu Qayyim Al-Jauziyyah (Analisis Waktu dan Jumlah Penjatuhan Talak)*, dalam Jurnal, Media Syari'ah, Vol. 20, No. I, 2018, h. 100. Tidak diterbitkan (t.d).

⁸ Handar Subhandi, eJurnal Univ. Hasanuddin: *Pengertian Perceraian dan Dasar Hukum ...*

Menurut Handar Subhandi, dalam agama Islam sendiri, perceraian diperbolehkan asalkan perceraian bisa menjadi solusi terbaik bagi kedua belah pihak. Meskipun keputusan ini dapat diambil mengenai laki-laki dan perempuan, namun itu adalah keputusan yang paling dibenci Allah. Artinya walaupun perceraian tidak haram, namun Allah membenci perceraian, sehingga perceraian harus dihindari sebisa mungkin.

Cerai talak merupakan proses perceraian yang diprakarsai oleh suami dengan mengucapkan ikrar talak di hadapan pengadilan. Sedangkan cerai gugat adalah proses perceraian yang diajukan oleh istri ke pengadilan agama dengan tujuan membatalkan pernikahan. Baik cerai talak maupun cerai gugat, keduanya merupakan cara untuk memutuskan hubungan pernikahan antara suami dan istri.⁹

Para ahli hukum Islam, khususnya yang mengikuti mazhab Hanafi, sepakat bahwa perceraian dalam Islam adalah tindakan yang diharamkan, kecuali jika ada alasan yang syar'i dan kuat. Hal ini berdasarkan sabda Rasulullah SAW: "Allah melaknat setiap orang yang suka menceraikan dan diceraikan."¹⁰

Imam Hambali menjelaskan bahwa talak memiliki hukum yang beragam, yaitu wajib, sunnah, makruh, dan haram. Talak menjadi wajib ketika terjadi perpecahan parah antara suami istri yang tidak dapat diselesaikan, dan hakim memutuskan bahwa perceraian adalah satu-satunya solusi. Talak menjadi sunnah jika istri tidak mematuhi perintah dan larangan Allah serta tidak mau memperbaiki sikapnya setelah diingatkan suami berulang kali, seperti tidak sholat wajib dan tidak mematuhi perintah suami. Dalam kondisi ini, suami berhak menjatuhkan talak dengan tujuan menyadarkan istri dan mendorongnya untuk berubah.

⁹ Handar Subhandi, eJurnal Univ. Hasanuddin: *Pengertian Perceraian dan Dasar Hukum ...*

¹⁰ Hadis dalam Fikih Sunnah juz 8, oleh Sayyid Sabiq

Tanpa dasar dan tujuan yang jelas, talak dapat dikategorikan sebagai perbuatan terlarang. Hukum talak bisa menjadi makruh dikarenakan talak itu sangat dibenci Allah SWT, hal ini didasarkan pada sabda Rasulullah SAW : “*perbuatan halal yang paling dibenci Allah adalah talak*”, dalam kalimat lain, ada juga yang menyebutkan : “*tidak ada sesuatu yang dihalalkan Allah, tetapi di benci Allah selain daripada talak*”. Talak itu dibenci bila tidak ada alasan yang benar.¹¹

2) Dasar Hukum Perceraian dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI)

Meskipun pernikahan merupakan ikatan suci yang diharapkan langgeng, terkadang perceraian menjadi kenyataan pahit yang dihadapi pasangan suami istri. Hal ini dapat terjadi pada pernikahan muda maupun pernikahan yang telah terjalin lama. Di luar kematian, perceraian merupakan salah satu cara putusnya ikatan pernikahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 38 Undang-Undang Perkawinan. Perceraian dapat diproses dan diputuskan apabila terdapat alasan yang kuat, baik dari pihak suami maupun istri..¹²

Hukum Perkawinan di Indonesia mengatur bahwa perceraian menjadi salah satu alasan putusnya pernikahan. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Perkawinan Pasal 38 dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) Pasal 113. Lebih lanjut, dasar hukum perceraian dalam Undang-Undang Perkawinan dibahas dalam Bab VIII tentang Putusnya Pernikahan dan Akibatnya, khususnya pada Pasal 38 dan 39. Sedangkan dalam KHI, dasar hukum perceraian dibahas dalam Bab XVI tentang Putusnya Pernikahan Pada Pasal 113 hingga 128.¹³

Indonesia memiliki dua landasan hukum utama untuk proses perceraian, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Aturan ini

¹¹ Handar Subhandi, eJurnal Univ. Hasanuddin: *Pengertian Perceraian dan Dasar Hukum...*

¹² M. Arsyad Nasution, eJurnal el-Qanuny Vol.4, No.2, 2018-*Perceraian menurut KHI dan Fiqh*, IAIN Padangsidimpuan, 157

¹³ M. Arsyad Nasution, eJurnal el-Qanuny Vol.4, No.2, 2018-*Perceraian menurut KHI ...*,158

memungkinkan salah satu pihak, baik suami maupun istri, untuk mengajukan gugatan cerai. Namun, terdapat perbedaan proses perceraian bagi pasangan Muslim dan non-Muslim. Pasangan Muslim harus melalui proses talak oleh suami atau gugatan cerai oleh istri di Pengadilan Agama. Sedangkan pasangan non-Muslim dapat langsung mengajukan gugatan cerai di Pengadilan Negeri, baik oleh suami maupun istri.¹⁴

Negara menunjukkan komitmennya terhadap kesejahteraan keluarga dan pembangunan bangsa melalui peraturan perceraian yang tercantum dalam perundang-undangan. Hal ini menjadi bukti nyata kepedulian Negara dalam mewujudkan keluarga yang harmonis dan masyarakat yang sejahtera.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menjadi landasan hukum perceraian di Indonesia. Pasal 38 hingga 41 dalam undang-undang tersebut mengatur tentang perceraian, dengan Pasal 38 menjelaskan berbagai alasan yang dapat menyebabkan terjadinya perceraian.

Pasal 39 menjelaskan bahwa perceraian secara sah menurut peraturan hanya dapat dilaksanakan di depan pengadilan, sedangkan Pasal 40 menjelaskan tentang penegasan tata cara gugatan perceraian. Sedangkan Pasal 41 menjelaskan tentang akibat perceraian.

Undang-Undang Perkawinan tahun 1974 menjadi landasan hukum bagi proses perceraian di Indonesia. Hal ini diperjelas dengan ditetapkannya Pasal 14 hingga 36 dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975. Peraturan ini mengatur tata cara pelaksanaan perceraian yang telah diatur dalam UU Perkawinan 1974. Perlu diketahui, bahwasanya dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, masalah perceraian diatur dalam Pasal 199.¹⁵

UU Perkawinan Tahun 1974 dibuat dengan tujuan mempersulit proses perceraian karena dampak negatifnya bagi pihak-pihak yang terlibat. Hal ini

¹⁴ M. Arsyad Nasution, *Perceraian menurut KHI...*, 158

¹⁵ AA Saputra, *Konsep Perceraian*. etheses.uin.malang. ac.id. 2014, 30-

ditegaskan dalam Pasal 39 UU No. 1 Tahun 1974 yang mewajibkan perceraian dilakukan di Pengadilan setelah upaya perdamaian gagal. Ayat (2) pasal tersebut menambahkan bahwa perceraian hanya boleh dilakukan jika terdapat alasan kuat, yaitu apabila suami istri tidak dapat lagi hidup rukun. Tata cara pelaksanaan ketentuan ini diatur dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974.¹⁶

3) Macam-macam Faktor Penyebab Perceraian

Seseorang yang telah bercerai selain cerai mati, diwajibkan untuk memiliki bukti berupa surat cerai yang dikeluarkan oleh Pengadilan Agama. Surat cerai ini dapat berupa putusan perceraian, ikrar talak, khuluk, atau putusan taklik talak. Jika bukti asli surat cerai hilang atau tidak dapat ditemukan, maka salinannya dapat dimintakan kepada Pengadilan Agama.¹⁷

Menurut Pasal 38 dalam Undang-Undang Perkawinan, perkawinan dapat putus dikarenakan tiga hal, yaitu :

- a) Kematian
- b) Perceraian
- c) Atas Keputusan Pengadilan

Faktor Penyebab perceraian adalah keadaan atau hal-hal yang menjadi pemicu atau faktor penyebab terjadinya perceraian. di Pengadilan Agama faktor penyebab perceraian secara umum sudah diklasifikasikan menjadi 13 faktor, sebagai berikut :¹⁸

- a) Moral :
 - (1) Poligami tak sehat
 - (2) Krisis Akhlak
 - (3) Cemburu

¹⁶ AA Saputra, *Konsep Perceraian*, 39-40

¹⁷ Rois Sa'dullah, *Perspektif Maqashid Syariah tentang cerai gugat dengan alasan murtad*, Unissula, Semarang, 2017, diakses dalam <http://repository.Unissula.ac.id>, pada tanggal 05 Juli 2023, 3

¹⁸ Mazroatus Saadah, *Gender dan Perceraian* (Studi Kasus Cerai Gugat di Pengadilan Agama Bekasi), Muwazah ISSN, Vol. 10 No. 1, di akses pada tanggal 30 Juni 2023, 54

b) Meninggalkan Kewajiban :

- (1) Kawin paksa
- (2) Ekonomi
- (3) Tak ada tanggung jawab
- (4) Penganiayaan
- (5) di Penjara
- (6) Cacat biologis
- (7) Kawin di bawah umur
- (8) Politik
- (9) Gugatan pihak ketiga
- (10) Tidak ada keharmonisan

Alasan-alasan Perceraian juga disebutkan dalam KUH Perdata:¹⁹

- (1) Zina
- (2) Meninggalkan tempat tinggal bersama dengan itikad jahat.
- (3) Penghukuman dengan hukuman penjara lima tahun lamanya atau dengan hukuman yang lebih berat, yang diucapkan setelah perkawinan.
- (4) Melukai berat atau menganiaya, yang demikian, sehingga membahayakan jiwa pihak yang dilukai atau dianiaya, sehingga mengakibatkan luka-luka yang membahayakan.

Walaupun perceraian menjadi opsi pamungkas bagi suami istri dalam menghadapi problematika rumah tangga yang tak terselesaikan, data menunjukkan bahwa angka perceraian terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Perlu dicatat bahwa faktor penyebab perceraian ini tidak dapat disamakan, karena setiap daerah memiliki latar belakang dan budaya yang berbeda.

Ketentuan Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan yang menyatakan bahwa perceraian terjadi apabila antara suami dan istri tidak dapat hidup rukun.

¹⁹ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Bab X Bagian ketiga Pasal 209

2. Tinjauan Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil

a. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat oleh pejabat yang berwenang, dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan, dan digaji oleh negara.²⁰

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menegaskan: “Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundangundangan dan di gaji menurut peraturan perundangundangan yang berlaku.” Berdasarkan undang-undang lain yang berlaku, terdapat definisi pegawai negeri sipil (PNS) yang berbeda dengan yang tercantum dalam undang-undang pokok-pokok kepegawaian. Contohnya, dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi, PNS didefinisikan sebagai pegawai negeri yang dimaksud dalam undang-undang tersebut, termasuk orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan/badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan Negara atau daerah, atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.²¹

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) secara definitif oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) untuk menduduki jabatan. PPK adalah pejabat yang berwenang menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN, serta pembinaan manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jabatan

²⁰ Sri Hartini, dkk., *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 31.

²¹ Muhammad Halwan Yamin, “Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar”, Skripsi, Universitas Hasnuddin Makassar, (Makassar, 2013), 35, dipublikasikan <https://core.ac.uk/download/pdf/25490079.pdf>.

pemerintahan adalah kedudukan yang menunjukkan fungsi, tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang ASN dalam suatu organisasi..²²

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memainkan peran fundamental dalam menjalankan roda pemerintahan di berbagai tingkatan, baik pusat maupun daerah. Tak hanya itu, peran mereka juga turut menopang kelancaran fungsi lembaga negara di bidang legislatif dan yudikatif. Sebagai abdi negara, PNS mengemban tugas mulia dalam melaksanakan kebijakan publik yang telah ditetapkan, senantiasa berpegang teguh pada peraturan perundang-undangan. Di samping itu, mereka juga dituntut untuk memberikan pelayanan publik dengan penuh profesionalisme dan kualitas terbaik. Lebih dari itu, PNS memiliki tanggung jawab besar dalam mempererat persatuan dan kesatuan bangsa. Keberadaan mereka di setiap unit dan instansi pemerintahan menjadi kunci terlaksananya tugas negara secara efektif dan efisien. Dedikasi dan kerja keras PNS, pada hakikatnya, berkontribusi dalam mewujudkan keadilan, kesejahteraan, dan kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, peran PNS tak boleh dipandang sebelah mata, karena mereka adalah pilar penting dalam mencapai cita-cita bangsa..²³

b. Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memainkan peran fundamental dalam menggerakkan roda pemerintahan di berbagai tingkatan, baik pusat maupun daerah. Mereka bukan hanya menjalankan tugas pokok dan fungsinya, tetapi juga turut menopang kelancaran fungsi lembaga negara di bidang legislatif dan yudikatif. Sebagai abdi negara dan pelayan rakyat, PNS mengemban tugas mulia dalam melaksanakan dan mengawal kebijakan publik yang telah ditetapkan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, PNS dituntut untuk memberikan pelayanan publik dengan penuh profesionalisme, akuntabilitas, dan kualitas terbaik. Mereka juga memiliki tanggung jawab besar dalam menjaga persatuan dan

²² Liberti Pandiangan, *Managemen Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2019), cet.1, hlm.8

²³ Liberti Pandiangan, *Managemen Pegawai Negeri Sipil*., 11.

kesatuan bangsa. Keberadaan PNS di setiap unit dan instansi pemerintahan menjadi kunci terlaksananya tugas negara secara efektif, efisien, dan akuntabel. Dedikasi dan kerja keras PNS, pada hakikatnya, berkontribusi dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, peran PNS tidak boleh dipandang sebelah mata, karena mereka adalah pilar penting dalam mencapai cita-cita bangsa dan mewujudkan Indonesia Maju.²⁴

Berdasarkan Surat Edaran Nomor: 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa:

- 1) Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin tertulis lebih dahulu dari atasan/pejabat.
- 2) Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai Penggugat atau bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai Tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan harus mengajukan permintaan secara tertulis.
- 3) Suami istri yang akan melakukan perceraian dan keduanya berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil baik dalam satu lingkungan departemen/instansi maupun pada departemen/instansi yang berbeda masing-masing Pegawai Negeri Sipil tersebut wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat atasan.
- 4) Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya, yaitu salah satu atau lebih alasan tersebut dibawah ini:
 - a) Salah satu pihak berbuat zina.²⁵ dapat dibuktikan dengan: Keputusan Pengadilan, Surat pernyataan sekurang-kurangnya dari 2 saksi yang telah dewasa

²⁴ Simanjuntak, Hukum Perdata Indonesia, Jakarta: Kencana, 2017,71.

²⁵ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, cet. 2, 1994), 275

yang melihat perzinahan itu. Surat pernyataan tersebut diketahui oleh pejabat yang wajib serendah-rendahnya camat, Perzinahan itu diketahui oleh salah satu pihak (suami atau istri) dengan tertangkap tangan, maka pihak yang mengetahui tersebut membuat laporan yang menguraikan hal ikhwal tersebut.²⁶

- b) Salah satu pihak menjadi pemabuk, pemadat, dan penjudi yang sukar disembuhkan. Dibuktikan dengan; Surat pernyataan dari 2 saksi yang telah dewasa yang mengetahui perbuatan itu, yang diketahui oleh pejabat yang wajib serendah-rendahnya camat, Surat keterangan dari dokter atau polisi yang menerangkan menurut hasil pemeriksaan, yang bersangkutan telah menjadi pemabuk, pemadat, dan penjudi yang sukar disembuhkan.²⁷
- c) Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 tahun berturut-turut tanpa izin dan alasan yang sah serta tanpa memberikan nafkah lahir batin atau karena hal lain diluar kemampuannya.²⁸ Dibuktikan dengan: Surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/Kepala Desa, yang disahkan oleh pejabat yang wajib serendah-rendahnya camat.²⁹
- d) Salah satu pihak mendapatkan hukuman penjara lima tahun atau hukum berat dalam waktu yang lama setelah perkawinan berlangsung. Dibuktikan dengan: ³⁰ Keputusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum yang tetap.³¹
- e) Salah satu pihak melakukan kekerasan atau penganiayaan baik lahir atau batin yang

²⁶ Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 08/SE/1983

²⁷ Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 08/SE/1983

²⁸ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*...,276.

²⁹ Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 08/SE/1983

³⁰ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*,276

³¹ Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 08/SE/1983

membahayakan pihak lain. Dibuktikan dengan:³²
Visum et repertum dari dokter pemerintah.³³

- f) Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi. Dibuktikan dengan:³⁴ Surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/Kepala Desa, yang disahkan oleh pejabat yang wajib serendah-rendahnya camat.³⁵

c. Pertimbangan Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

Pertimbangan sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 merupakan terjadinya proses yang dilatar belakangi oleh Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang mengalami perubahan sehingga disahkannya menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, yang mana Peraturan Pemerintah tersebut lahir pada tanggal 6 September 1990 dengan berbagai Pertimbangan sebagai berikut:

1) Pertimbangan hukum (peraturan perundang-undangan)

Pertimbangan hukum pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 junto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 adalah penjabaran hukum dari Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 dan sinkronisasi Hukum terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1974. Selain itu, beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tidak jelas, Pegawai Negeri Sipil yang seharusnya terkena ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dapat menghindari baik secara sengaja maupun tidak terhadap ketentuan tersebut. Selain itu, ada kalanya pula pejabat tidak dapat mengambil tindakan yang tegas, karena ketidakjelasan rumusan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983

³² Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, 276

³³ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, 276

³⁴ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*,

³⁵ Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 08/SE/1983

itu sendiri, sehingga dapat memberi peluang untuk melakukan penafsiran sendiri-sendiri.³⁶

Oleh karena itu, dipandang perlu melakukan penyempurnaan dengan menambah dan atau mengubah beberapa ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tersebut dengan memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

2) Pertimbangan sosial (kemasyarakatan)

Pertimbangan sosial (kemasyarakatan) pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 berkaitan dengan kedudukan Pegawai Negeri Sipil yang wajib memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan keluarga.³⁷

Kehidupan Pegawai Negeri Sipil telah diatur sedemikian rupa, sehingga kesehariannya tidak dapat lepas dari norma-norma dalam aturan hukum kepegawaian. Pemberlakuan PP No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tidak saja menunjukkan bahwa aturan hukum kepegawaian tidak hanya berlaku ketika seorang Pegawai Negeri Sipil berada di kantor, tetapi juga di luar kantor. Ini berarti bahwa sikap dan tingkah laku seorang Pegawai Negeri Sipil selama "24 jam" harus menjadi teladan bagi lingkungan sosialnya.³⁸

3) Pertimbangan institusional (kelembagaan)

Pertimbangan institusional (kelembagaan) pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 adalah usaha meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan dan perceraian yang merefleksikan kedisiplinan dalam melaksanakan kewajiban institusional (kelembagaan).³⁹

36 Muhammad Syaifuddin. dkk, *Hukum Perceraian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), Ed 1, Cet-2, 444-445.

³⁷ Muhammad Syaifuddin. dkk, *Hukum Perceraian...*, 455.

³⁸ Muhammad Syaifuddin. dkk, *Hukum Perceraian...*, 448.

³⁹ Muhammad Syaifuddin. dkk, *Hukum Perceraian...*, 448.

Usaha meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil berhubungan dengan contoh dan keteladanan yang harus diberikan oleh Pegawai Negeri Sipil kepada bawahan dan masyarakat, sehingga kepada Pegawai Negeri Sipil dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi.⁴⁰

3. Perspektif Masalahah Imam Al-Ghazali

Teori masalahah menjadi pisau analisis dalam penelitian ini. Pendekatan teori ini digunakan untuk memahami putusan hakim dalam perkara cerai gugat Aparatur Sipil Negara (ASN) tanpa izin atasan di Pengadilan Agama Kudus. Peneliti akan mengkaji putusan hakim tersebut dengan berlandaskan perspektif Masalahah yang dikemukakan oleh Al-Ghazali.

Secara bahasa masalahah berasal dari bahasa Arab yang berarti manfa'at, faidah, bagus, guna atau kegunaan. Kata masalahah diambil dari kata kerja *shalaha-yasluhu* menjadi *sulhan-maslahatan*. yang mengikuti wazan (pola) *fa'ala-yaf'ulu*. Sedangkan dalam kamus bahasa Indonesia, kata masalahah bermakna sesuatu yang mendatangkan kebaikan (kemaslahatan dan sebagainya), faedah, guna. Sedangkan kemaslahatan berarti kegunaan, kebaikan, manfaat atau kepentingan.⁴¹

Dalam struktur bahasa Arab, kata masalahah merupakan bentuk tunggal (mufrad) dari kata *al-mashalih*. Menurut ibn Mandzur, *al-maslahah* mempunyai dua arti: Pertama sama dengan makna *al-shalah*. Kedua, sepadan dengan kata *al-Mashalih* (jamak). Semuanya mengandung arti adanya manfaat baik secara asal maupun melalui proses, seperti menghasilkan kenikmatan dan faedah, ataupun pencegahan dan pencagaan, seperti menjauhi kemadharatan dan penyakit. Semua itu bisa dikatakan masalahah.⁴²

Adapun menurut al-Ghazali, dia menjelaskan bahwa secara harfiah masalahah adalah menarik kemanfaatan dan menghindarkan kerugian. Namun yang dikehendaki dalam pembahasan masalahah ini bukanlah pengertian tersebut, akan tetapi melestarikan tujuan-tujuan syari'at. Sedangkan tujuan syari'at pada makhluk mencakup lima hal, memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta kekayaan. Karenanya setiap hal

⁴⁰ Muhammad Syaifuddin. dkk, *Hukum Perceraian....*,450.

⁴¹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2008. Kamus Bahasa Indonesia (Jakarta: Pusat Bahasa), h. 923.

⁴² Ibn Mandzur, *Lisan al-Arab* (Kairo: Dar al-Ma'arif, 1119), h. 1678.

yang memiliki muatan pelestarian terhadap lima prinsip dasar ini adalah masalah. Sedangkan hal-hal yang menghambat pencapaian prinsip-prinsip ini disebut mafsadah, dan menolalak atas mafsadah adalah suatu masalah.⁴³

Pembahasan pemikiran Al-Ghazali tentang Mashlahah banyak dijumpai dalam kitab usul fikihnya yaitu *al-Mankhul min Ta'liqat al-Usuûl*, *Asasu al Qiyas*, *Syifa' al-Ghalil fi Bayani Syabah wa al-Mukhil wa Masalik al-Ta'il*, dan *Al-Mustashfa min Ilmi al-Ushul*. Pada bab empat kitab *al-Mankhûl*, Al-Ghazali menguraikan konsep *istishlâh* secara ringkas yang masuk dalam bagian *al-istidlal al-mursal* dan *qiyas al-makna*. Selanjutnya, Al-Ghazali menguraikannya lagi secara rinci dalam kitab *Al-Mustashfa min Ilmi al-Ushul*, yaitu sebuah kitab usul fiqh yang disusun sesuai metode *al-Mutakallimin'* yaitu menggunakan ilmu kalam ke dalam ilmu ushul fikih. Kitab yang disebut terakhir merupakan yang paling komprehensif sehingga dapat dianggap merepresentasikan pandangan-pandangannya tentang konsep *Al-Mashlahah Al-Mursalah*.

Dalam kitabnya *Al-Mustashfa min Ilmi al-Ushul*, Al-Ghazali menempatkan pembahasan Masalahah Mursalah dalam bingkai, dalil-dalil yang diperselisihkan atau dikeragui kehujjahannya' (*al-Ushul al-Mawhumah*). Pembahasan ini beriringan dengan pembahasan *istihsân*, *qawl al-Shahabi*, dan *Syar'u man Qablana*. Berkenaan dengan tema kajian ini, beliau tidak menyebutnya secara langsung dengan *Al-Mashlahah Al-Mursalah*, melainkan *al-Istishlah*.

Dalam pembahasannya, Al-Ghazali terlebih dahulu menguraikan pembagian Masalahah dari segi diterima dan tidaknya oleh syara', sebagaimana penjelasannya berikut;

المصلحة بالإضافة إلى شهادة الشرع ثلاثة أقسام : قسم شهد الشرع لاتباعها , وقسم شهد لبطانها , وقسم لم يشهد الشرع لا لبطانها ولا لاعتبارها أم اما شهد الشرع لاعتبارها فهي حجة , ويرجع حاصلها إلى القياس , وهو اقتباس الحكم من معقول النص والإجماع ... ومثاله حكمنا أن كل ما أسكر من مشروب أو مأكل فيحرم , قيسا على الخمر , لأنها حرمت لحفظ العقل الذي

هو مناط التكليف . فتحريم الشرع الخمر دليل على ملا حظة هذه المصلحة . القسم الثاني : ما شهد الشرع لا لبطانها . مثاله قول بعض العلماء لبعض الملوك لما جامع في نهار رمضان : إن عليك صوم شهرين متتابعين فلما أنكر عليه , حيث لم يأمره بإعتاق رقبة مع اتساع ماله , قال : لو أمرته بذلك لسهل عليه , واستحقر

⁴³ Abu Hamid bin Muhammad bin Muhammad al-Ghazali, *al-Mustasfa Min 'Ilmi Ushul*, Juz II (Beirut: Dar al-Fikr, tt), h. 15.

اعتاق رقبة في جنب قضاء ش هوته, فكانت المصلحة إيجاب الصوم لينجزه . فهذا قول باطل ومخالفة لنص الكتاب بالمصلحة . وفتح هذا الباب يؤدي إلى تغيير جميع حدود الشرائع ونصوصها.

بسبب تغير الأحوال.....

القسم الثالث : ما لم يشهد له من الشرع بالبطلان ولا بالاعتبار نص معين وهذا في محل النظر⁴⁴.

Artinya: Masalah dilihat dari segi dibenarkan dan tidaknya oleh dalil syara' terbagi menjadi tiga macam: masalah yang dibenarkan oleh syara', masalah yang dibatalkan oleh syara', dan masalah yang tidak dibenarkan dan tidak pula dibatalkan oleh syara' (tidak ada dalil khusus yang membenarkan atau membatalkannya). Adapun masalah yang dibenarkan oleh syara' maka ia dapat dijadikan hujjah dan kesimpulannya kembali kepada qiyas, yaitu mengambil hukum dari jiwa/semangat nash dan ijma'. Contohnya kita menetapkan hukum bahwa setiap minuman dan makanan yang memabukkan adalah haram diqiyaskan kepada khamar, karena khamar itu diharamkan demi memelihara akal yang menjadi tempat bergantungnya (pembebanan) hukum. Hukum haram yang ditetapkan syara' terhadap khamar itu sebagai bukti diperhatikannya kemaslahatan ini.

Macam yang kedua adalah masalah yang dibatalkan oleh syara'. Contohnya seperti pendapat sebagian ulama tentang salah seorang raja ketika melakukan hubungan suami istri di siang hari Ramadhan, yang mengatakan bahwa sang raja tersebut hendaklah puasa dua bulan berturut-turut. Ketika pendapat itu disanggah, kenapa ia tidak memerintahkan raja itu untuk memerdekakan hamba sahaya, padahal ia kaya, ulama itu berkata, Kalau raja itu saya suruh memerdekakan hamba sahaya, sangatlah mudah baginya, dan ia dengan ringan akan memerdekakan hamba sahaya untuk memenuhi kebutuhan syahwatnya. Maka maslahatnya, wajib ia berpuasa dua bulan berturut-turut, agar ia jera. Ini adalah pendapat yang batal dan menyalahi

⁴⁴ Al Ghazâli, *Al Mustashfâ min Ilmi al Ushûl*, Tahqiq Abdullah Mahmud Muhammad 'Umar, (Libanon: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 2008), h. 274-275

Nash al Kitab (dan hadis) dengan maslahat. Membuka pintu ini akan mengubah semua ketentuan-ketentuan hukum Islam dan dalil-dalil-nya disebabkan perubahan kondisi dan situasi. Macam yang ketiga adalah maslahat yang tidak dibenarkan dan tidak pula dibatalkan oleh syara (tidak ditemukan dalil khusus yang membenarkan atau membatalkannya). Yang ketiga inilah yang perlu didiskusikan.

Dari uraian Al-Ghazali di atas, dapat disimpulkan bahwa maslahat itu ada tiga: *Pertama* Masalahah Mu'tabarah yaitu konsep masalah yang dibenarkan/ditunjukkan oleh nash/dalil tertentu. Masalahah semacam ini dapat dibenarkan untuk menjadi pertimbangan penetapan hukum Islam. *Kedua* Masalahah Mulghâh merupakan masalah yang dibatalkan/digugurkan oleh nash/dalil tertentu, Masalahah semacam ini tidak dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan hukum Islam. *Ketiga* Masalahah Mursalah merupakan Masalahah yang tidak ditemukan adanya dalil khusus/tertentu yang membenarkan atau menolak/menggugurkannya. Para ahli fiqh berbeda pendapat apakah Masalahah Mursalah itu dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan hukum Islam atau tidak.

Pembagian semacam itu sekaligus dapat diketahui tentang salah satu persyaratan masalahah mursalah, yaitu tidak adanya dalil tertentu/khusus yang membatalkan atau membenarkannya. Lewat pembagian itu pula Al-Ghazali ingin membedakan antara *Al-Maslahah al-Mursalah* dengan qiyas di satu sisi, dan antara *Al-Maslahah al-Mursalah* dengan *Al-Maslahah al-Mulghah* di sisi lain.

Al-Ghazali kemudian membagi maslahat dipandang dari segi kekuatan substansinya. Ia menyatakan:

ان المصلحة باعتبار قوتها في ذاتها تنقسم إلى ما هي في رتبة الضرورات , وإلى ما هي في رتبة الحاجات, وإلى ما يتعلق

بالتحسينات والتزيينات وتتقاعد أيضا عن رتبة الحاجات⁴⁵

Artinya: Masalahah dilihat dari segi kekuatan substansinya ada yang berada pada tingkatan darurat (kebutuhan primer), ada yang berada pada tingkatan hajat (kebutuhan sekunder), dan ada pula yang berada pada posisi

⁴⁵ Al Ghazali, *Al Mustashfâ min Ilmi al Ushûl*, h. 275

tahsinat dan tazyinat (pelengkap- penyempurna), yang tingkatannya berada di bawah hajat.

Sementara definisi *al-Maslahah* sendiri menurut Al-Ghazali:

أما المصلحة فهي عبارة في الأصل عن جلب منفعة أو دفع مضرة , ولسنا نعني به ذلك , فإن جلب المنفعة ودفع المضرة مقاصد الخلق , وصلاح الخلق في تحصيل مقاصدهم . لكننا نعني بالمصلحة المحافظة على مقصود الشرع ومقصود الشرع من الخلق خمسة , وهو أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم ومالهم . فكل ما يتضمن حفظ

هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة وكل ما يفوت هذه الأصول فهو مفسدة ودفعها مصلحة⁴⁶

Artinya: Adapun masalah pada dasarnya adalah ungkapan dari menarik manfaat dan menolak mudarat, tetapi bukan itu yang kami maksud; sebab menarik manfaat dan menolak mudarat adalah tujuan makhluk (manusia), dan kebaikan makhluk itu akan terwujud dengan meraih tujuan-tujuan mereka. Yang kami maksud dengan maslahat ialah memelihara tujuan syara' /hukum Islam, dan tujuan syara' dari makhluk itu ada lima, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan (ada yang menyatakan keturunan dan kehormatan), dan harta mereka. Setiap yang mengandung upaya memelihara kelima hal prinsip ini disebut masalah, dan setiap yang menghilangkan kelima prinsip ini disebut mafsadat dan menolaknya disebut masalah.

Dari uraian Al-Ghazali di atas dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan maslahat menurut Al-Ghazali adalah upaya memelihara tujuan hukum Islam, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda. Setiap hal yang dimaksudkan untuk memelihara tujuan hukum Islam yang lima tersebut disebut masalah. Kebalikannya, setiap hal yang merusak atau menafikan tujuan hukum Islam yang lima tersebut disebut mafsadah, yang oleh karena itu upaya menolak dan menghindarkannya disebut masalah.

Lebih lanjut Al-Ghazali menyatakan:

وهذه الأصول الخمسة حفظها واقع في رتبة الضرورات , فهي أقوى المراتب في المصالح, ومثاله قضاء الشرع بقتل الكافر المضل وعقوبة المبتدع الدعي إلى بدعته , فإن هذا يفوت على الخلق دينهم . وقضاؤه بإيجاب القصاص , إذ به حفظ النفوس . وإيجاب حد الشرب إذ به حفظ

⁴⁶ Ibid h. 275

العقول التي هي ملاك التكليف , وإيجاب حد الزنا إذ به حفظ النسل والأنساب , وإيجاب زجر الغصاب والسراق,, إذ به يحصل حفظ الأموال التي هي معاش الخلق وهم مضطرون إليها^{٤٧}.

Artinya: Kelima dasar/prinsip ini memeliharanya berada pada tingkatan darurat. Ia merupakan tingkatan maslahat yang paling kuat/tinggi. Contohnya seperti: Keputusan syara' untuk membunuh orang kafir yang menyesatkan dan memberi hukuman kepada pembuat bid'ah yang mengajak orang lain untuk mengikuti bid'ahnya, sebab hal ini (bila dibiarkan) akan melenyapkan agama umat. Keputusan syara' mewajibkan Qisas (hukuman yang sama dengan kejahatannya), sebab dengan hukuman ini jiwa manusia akan terpelihara. Kewajiban hadd karena minum minuman keras, karena dengan sanksi ini akal akan terpelihara; di mana akal merupakan dasar pentaklif-an Kewajiban hadd karena berzina, sebab dengan sanksi ini keturunan dan nasab akan terpelihara. Kewajiban memberi hukuman kepada para penjahar dan pencuri, sebab dengan sanksi ini harta benda yang menjadi sumber kehidupan manusia itu akan terpelihara. Kelima hal ini menjadi kebutuhan pokok mereka.

Dalam menjelaskan *al-Hajjiyat*, Al-Ghazali menyatakan:

الرتبة الثانية ما يقع في رتبة الحاجات من المصالح والمناسبات كنسليط الولي على تزويج الصغيرة والصغير, فذلك الاضروة
اليه لكنه محتاج اليه في افتناء المصالح وتقييد الأكفاء خيفة من القوات واستغنا ما للصالح المنتظر
في المال^{٤٨}

Artinya: "Tingkatan kedua adalah maslahat yang berada pada posisi hajat, seperti pemberian kekuasaan kepada wali untuk mengawinkan anaknya yang masih kecil. Hal ini tidak sampai pada batas darurat (sangat mendesak), tetapi diperlukan untuk memperoleh kemaslahatan, untuk mencari kesetaraan (kafa'ah) agar dapat dikendalikan, karena khawatir kalau-kalau kesempatan

⁴⁷ Al Ghazali, *Al Mustashfâ min Ilmi al Ushûl*, h. 275-276

⁴⁸ Al Ghazâli, *Al Mustashfâ min Ilmi al Ushûl*, h. 276

tersebut terlewatkan, dan untuk mendapatkan kebaikan yang diharapkan pada masa datang".

Tentang *al-Tahsiniyyat* dijelaskan Al-Ghazali sebagai berikut:

الرتبة الثالثة مالا يرجع الى ضرورة ولا إلى حاجة، ولكن يقع موقع التحسين والتزيين والتيسير للمزايا والمزايا ورعاية أحسن المناهج في العادات والمعاملات مثاله سلب العبد أ هلية الشهادة مع قبول فتواه وروايته

Artinya: "Tingkatan ketiga ialah maslahat yang tidak kembali kepada darurat dan tidak pula ke hajat, tetapi maslahat itu menempati posisi tahsin (mempercantik), tazyin (memperindah), dan taisir (mempermudah) I untuk mendapatkan beberapa keistimewaan, nilai tambah, dan memelihara sebaik-baik sikap dalam kehidupan sehari-hari dan muamalat/pergaulan. Contohnya seperti status ketidaklayakan hamba sahaya sebagai saksi, padahal fatwa dan periwayatannya bisa diterima.

Apakah semua maslahat dengan ketiga tingkatannya tersebut (*al-Dharuriyyat*, *al-Hajjiyyat* dan *al-Tahsiniyyat*) dapat dijadikan pedoman dalam penetapan hukum Islam? Dalam hal ini Al-Ghazali menjelaskan sebagai berikut :

الواقع في الرتبين الآخرين لا يجوز الحكم بمجرد إن لم يعتضع بشهادة أصل , لأنه يجري مجرى وضع الشرع بالرأي... أما الواقع في رتبة الضرورات فلا بعد في أن يؤدي إليه اجتهاد مجتهد⁴⁹

Artinya: "Maslahah yang berada pada dua tingkatan terakhir (hajiyat dan tahsiniyat) tidak boleh ber hukum semata-mata dengannya apabila tidak diperkuat dengan dalil tertentu karena hal itu sama saja dengan membuat syara' (hukum) dengan pendapat semata,... sedangkan maslahat yang berada pada tingkatan darurat, maka tidaklah jauh berbeda bila ijtihad mujtahid menjadikannya sebagai pertimbangan hukum (hajiyat yang berlaku sebagaimana darurat dapat dijadikan pertimbangan penetapan hukum Islam oleh mujtahid).

⁴⁹ Al Ghazali, *Al Mustashfâ min Ilmi al Ushûl*, h. 277

Dari ungkapan Al-Ghazali di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa masalah al-Hajjiyat dan al-Tahsiniyyat tidak dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan hukum Islam, kecuali Hajjiyat yang menempati level Dharuriyyat. Al-Hajjiyat yang seperti itu menurutnya dapat dijadikan hujjah (pertimbangan) penetapan hukum Islam.

Al-Ghazali kemudian meneruskan penjelasannya :

أما الواقع في الرتبة الضرورات فلا بعد في ان يؤدي اليه اجتهاد مجتهد وان لم يشهد له اصل معين . ومثاله ان الكفار اذا تترسوا بجماعة من اسارى المسلمين فلو كففتنا عنهم لصدمو نا وغلبوا على دار الإسلام وقتلوا كافة المسلمين ، ولو رمينا الترس لقتلنا مسلما معصوما لم يذنب ذنبا . وهذا لا عهده في الشرع ولو كففتنا لسلطنا الكفار على جميع المسلمين فيقتلوهم ثم يقتلون الاسارى ايضا ، فيجوز أن يقول قائل هذا الأسير مقتول بكل حال ، فحفظ جميع المسلمين أقرب الى مقصود الشرع . لأننا نعلم قطعاً ان مقصود الشرع تقليل القتل كما يقصد جسم سبيله عنه الإمكان . فإن لم نقدر على الجسم قدرنا على التقليل . وكان هذا التفاتا إلى مصلحة علم بالضرورة كونها مقصود الشرع لا بدليل واحد واصل معين ، بل بأدلة خارجة عن الحصر ، لكن تحصيل هذا المقصود بهذا الطريق وهو قتل من لم يذنب غريب لم يشهد له اصل معين فهذا مثال مصلحة غير مأخوذة بطريق

القياس على اصل معين وانقدح اعتبارها باعتبار ثلاثة اوصاف انها ضرورة قطعية كلية

Artinya: Adapun masalah yang berada pada tingkatan darurat maka tidaklah jauh (dianggap melenceng) ijtihad mujtahid untuk melakukannya (dapat dijadikan dalil/pertimbangan penetapan hukum Islam) sekalipun tidak ada dalil tertentu yang memperkuatnya (Itulah masalah mursalah). Contohnya orang-orang kafir yang menjadikan sekelompok tawanan muslimin sebagai perisai hidup. Bila kita tidak menyerang mereka (untuk menghindari jatuhnya korban dari tawanan muslim), mereka akan menyerang kita, akan masuk ke negeri kita, dan akan membunuh semua kaum muslimin. Kalau kita memanah tawanan yang menjadi perisai hidup itu (agar bisa menembus musuh), berarti kita membunuh muslim yang terpelihara darahnya yang tidak berdosa. Hal ini tidak diketahui dalilnya dalam syara'. Bila kita tidak menyerang, kita dan semua kaum muslimin akan dikuasai orang kafir, kemudian mereka bunuh semua termasuk para tawanan muslim tersebut.

Maka mujtahid boleh berpendapat, tawanan muslim itu, dalam keadaan apapun, pasti terbunuh. Dengan demikian, memelihara semua umat Islam itu lebih mendekati kepada tujuan syara'. Karena secara pasti kita mengetahui bahwa tujuan syara' adalah memperkecil angka pembunuhan, sebagaimana halnya jalan yang mengarah itu sedapat mungkin harus dibendung. Bila kita tidak mampu mengusahakan agar jalan itu bisa ditutup, kita harus mampu memperkecil angka kematian itu. Hal ini dilakukan berdasarkan pertimbangan maslahat yang diketahui secara pasti bahwa maslahat itu menjadi tujuan syara', bukan berdasarkan suatu dalil atau dalil tertentu, tetapi berdasarkan beberapa dalil yang tidak terhitung. Namun untuk mencapai maksud tersebut dengan cara seperti itu, yaitu membunuh orang yang tidak berdosa, merupakan sesuatu yang asing yang tidak ditunjukkan oleh dalil tertentu. Inilah contoh maslahat yang tidak diambil lewat metode qiyas terhadap dalil tertentu. Masalah ini dapat dibenarkan dengan mempertimbangkan tiga sifat, yakni masalah itu statusnya *darurat* (bersifat primer), *qat'iyat* (bersifat pasti), dan *kulliyat* (bersifat umum).

Dari uraian dan contoh yang diberikan Al-Ghazali di atas dapat diketahui bahwa syarat masalah mursalah dapat dijadikan hujjah dalam penetapan hukum Islam, adalah bahwa masalah itu harus menduduki tingkatan darurat, dan dalam kasus tertentu seperti yang dicontohkan dan yang sejenis, masalah itu selain harus *daruriyat* (bersifat primer), juga harus *kulliyat* (berlaku umum) dan *qat'iyat* (pasti). Itulah syarat pertama yang dapat difahami dari penjelasan Al-Ghazali dalam al-Mustashfa berkaitan dengan kehujjahan al-Maslahah al-Mursalah, al-Maslahah itu harus menempati level darurat atau hajat yang menempati kedudukan darurat.

Syarat lain yang harus dipenuhi ialah kemaslahatan itu harus mula'imah (sejalan dengan tindakan syara'/ hukum Islam), dalam kitab al Mustashfa, menyebutkan :

فكل مصلحة لا ترجع إلى حفظ مقصود فهم من الكتاب والسنة والإجماع وكانت من المصالح
الغريبة التي لا تلائم تصرفات

الشرع فهي باطلّة مطرحة ومن صار إليها فقد شرع، كما أن من استحسّن فقد شرع⁵⁰.

Artinya: Setiap maslahat yang tidak kembali untuk memelihara maksud hukum Islam yang dapat dipahami dari al Kitab, sunnah, dan ijma' dan merupakan maslahat garibah (yang asing) yang tidak sejalan dengan tindakan syara' maka maslahat itu batal dan harus dibuang. Barang siapa berpedoman padanya, ia telah menetapkan hukum Islam berdasarkan hawa nafsunya, sebagaimana orang yang menetapkan hukum Islam berdasarkan istihsan, ia telah menetapkan hukum Islam berdasarkan nafsunya.

Apakah kriteria kulliyah (bersifat umum) merupakan salah satu persyaratan agar al-Maslahah al-Mursalah dapat diterima? Al-Ghazali dalam al-Mustashfa tidak menyampaikan secara jelas bahwa kulliyah itu merupakan salah satu kriteria yang harus dipenuhi bagi diterimanya maslahah mursalah. Ia mensyaratkan kriteria kulliyah ini pada kasus tertentu, yaitu masalah orang-orang kafir yang menjadikan tawanan muslim sebagai perisai hidup. Maslahat dalam kasus ini tidak bisa dipandang sebagai mulâ'imah (sejalan dengan tindakan syara') kecuali apabila memenuhi tiga syarat, yaitu qat'iyah, daruriyah, dan kulliyah. Kenapa demikian? Sebab memenangkan yang banyak mengalahkan yang sedikit tidak terdapat dalilnya bahwa itu dikehendaki syara'. Ulama telah sepakat apabila ada dua orang dipaksa untuk membunuh seseorang maka tidak halal baginya untuk membunuhnya. Demikian juga, ulama telah sepakat tidak halal bagi sekelompok umat untuk memakan daging seorang muslim lantaran kelaparan.

Mengenai kriteria qat'iyah dalam kasus ini juga dimaksudkan agar maslahah dalam kasus membunuh tawanan yang dijadikan perisai hidup itu berstatus mulâ'imah. Sebab kehati-hatian syara' dalam masalah darah jauh lebih besar dari yang lain. Tidak ditemukan dalam syara' adanya dalil yang membenarkan membunuh orang hanya berdasarkan zann (dugaan yang kuat).

Mengenai perlunya maslahat dalam kasus membunuh tawanan yang dijadikan perisai tadi harus daruriyah adalah karena maslahat yang akan dilenyapkan (nyawa para tawanan muslim yang menjadi perisai) itu statusnya juga daruriyah.

⁵⁰ Al Ghazali, *Al Mustashfa min Ilmi al Ushul*, h.282

Dengan demikian, agar sebanding maka masalah yang dimaksudkan untuk dipelihara haruslah daruriyah. Sebab tidak ditemukan dalam syara' adanya kebolehan mendahulukan maslahat yang statusnya hajiyah atau tahsiniyah atas daruriyah.

Tegasnya, masalah yang mendorong untuk membunuh tawanan muslim yang menjadi perisai itu harus sejalan dengan tindakan syara'. Oleh karena membunuh tawanan muslim yang menjadi perisai musuh itu berarti melenyapkan nyawa muslim yang seharusnya dipelihara (*ma'sum*) tanpa salah dan dosa, maka maslahat yang mendorong untuk menyia-nyiakan masalah daruriyah tadi haruslah masalah daruriyah pula. Apabila masalah itu harus daruriyah maka masalah itu harus *kulliyah* (bersifat umum), tidak cukup sekedar *galibah* (mayoritas). Sebab *ijma'* menyatakan bahwa memenangkan yang banyak mengalahkan yang sedikit tidaklah dikehendaki oleh syara'.

Kemudian, membunuh tawanan muslim yang menjadi perisai hidup musuh berarti menghilangkan maslahat secara pasti (*qat'i*). Oleh karena itu, maslahat yang mendorong melakukan itu haruslah bersifat pasti pula, atau setidaknya dugaan yang mendekati kepastian (*zann qarib min al qat'i*). Sebab mengalirkan darah hanya berdasarkan *zann* (dugaan) tidak dapat dibenarkan oleh Islam.

Setelah menguraikan pandangan Al-Ghazali tentang Masalah Mursalah, dapat disimpulkan bahwa menurut Al-Ghazali, Masalah Mursalah dapat dijadikan hujjah dengan persyaratan-persyaratan sebagai berikut.

Masalah itu sejalan dengan jenis tindakan-tindakan syara'/ penetapan hukum Islam (yang dimaksudkan untuk memelihara agama, akal, jiwa, harta, dan keturunan/kehormatan). Inilah persyaratan inti bagi diterimanya masalah mursalah. Adapun Maslahat Mulgah (yang bertentangan dengan nash atau *ijma'* harus ditolak. Demikian juga masalah garibah (yang sama sekali tidak ada dalilnya, baik yang membenarkan maupun yang membatalkan). Bahkan Al Ghazali menyatakan masalah semacam itu hakikatnya tidak ada.

Maslahat pada dasarnya harus berupa masalah *daruriyah* atau *hajiyah* yang menempati kedudukan *daruriyah*. Maslahat Tahsiniyah tidak dapat dijadikan hujjah/pertimbangan penetapan hukum Islam, kecuali ada dalil khusus yang

menunjukkannya, yang berarti penetapan hukumnya itu lewat qiyas, bukan atas nama Maslahah Mursalah.

Kriteria kulliyah (maslahat itu bersifat umum dan menyeluruh) dan qat'iyah (maslahat itu bersifat pasti) di samping daruriyah hanya berlaku pada kasus-kasus tertentu seperti telah disebutkan di atas, tidak berlaku generalisasi.

Dari apa yang telah diuraikan di atas, nampak bahwa Al-Ghazali memandang *istislah* bukanlah dalil yang berdiri sendiri. Ia menyatakan:

وتبين أن الإستصلاح ليس اصلا خامسا برأسه بل من استصلح فقد شرع

Artinya: Nampak jelas bahwa *istishlah* bukanlah dalil kelima yang berdiri sendiri. Bahkan barang siapa menjadikan *istislah* sebagai dalil (yang berdiri sendiri), berarti ia telah membuat-buat hukum Islam berdasarkan nafsunya.

Terhadap pernyataan Al-Ghazali di atas, sebagian ahli usul fikih menganggap bahwa Al-Ghazali menolak *al Maslahah al Mursalah* sebagai metode *istinbath*, namun sebagian yang lain menganggap bahwa Al-Ghazali menerima metode *istinbath* apabila *daruriyah*, *qat'iyah* dan *kulliyah*.

Terhadap kontroversi yang demikian perlu dikembalikan pada alur pemikiran yang dijelaskan oleh Al-Ghazali sendiri. Pernyataan Al-Ghazali tidak boleh dipahami bahwa Al-Ghazali tidak menerima *istislah*. Sebab kalau dipahami demikian, akan kontra dengan pernyataan Al-Ghazali yang lain. Misalnya, ia menyatakan:

وكل مصلحة رجعت إلى حفظ مقصود شرعي علم كونه مقصودا بالكتا ب والسنة والإجماع
فليس خارجا من هذه الأصول لكنه لا يسمى قياسا بل مصلحة مرسله --- وإذا فسرنا
المصلحة بالمحافظة على مقصود الشرع فلا وجه للخلاف في اتباعها بل يجب القطع بكونها
حجة⁵¹

Artinya: Setiap maslahat yang berdampak untuk memelihara tujuan syara yang dapat diketahui dari al-Qur'an, sunnah/hadis, atau *ijma'*, maslahat itu tidak keluar dari dalil-dalil tersebut. Itulah namanya *maslahah mursalah* dan apabila maslahat itu diartikan dengan hal-hal yang dimaksudkan untuk memelihara tujuan syara', maka kita harus sepakat untuk mengikutinya bahkan bisa dipastikan dapat dijadikan hujjah.

⁵¹ Al Ghazali, *Al Mustashfa min Ilmi al Ushul*, h. 284

Pernyataan ini, secara tegas menyatakan bahwa Al-Ghazali dapat menerima *istislah* sebagai metode istinbat hukum selama maslahatnya berdampak bagi upaya memelihara tujuan syara'. Inilah berangkali yang dalam bagian lain sering disebut dengan *mulaimah* (sejalan dengan tindakan syara') Dalam pandangan Al-Ghazali tidak ada maslahat kontra dengan nash dan kemudian harus dimenangkan. Setiap maslahat yang kontra dengan nash, menurut pandangannya, gugur dengan sendirinya dan harus dibuang jauh-jauh. Berdasarkan pertimbangan itu semua, dapat dipahami bahwa Al-Ghazâli dapat menerima istislâh sebagai metode istinbat hukum Islam dengan ketentuan:

- a. Maslahatnya sejalan dengan tindakan syara' (mulaimah).
- b. Maslahatnya menempati level *daruriyah* atau *hajiyyah* yang menduduki tempat *daruriyah*.
- c. Maslahatnya bersifat *qat`iyah* atau *dzan* yang mendekatinya.
- d. Maslahatnya tidak berlawanan dengan al Qur'an, sunnah/hadis atau ijma'.

Berdasarkan definisi di atas, masalah merupakan salah satu metode istinbath hukum Islam yang dapat digunakan sebagai landasan berpikir untuk menjawab permasalahan baru yang muncul di masa kini. Masalah diartikan sebagai segala upaya dan kegiatan yang bertujuan untuk mendatangkan kemaslahatan bagi banyak orang dan menjauhkan mereka dari kerusakan. Ukuran utama dalam menentukan masalah adalah: 1) Tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip ajaran dalam al-Qur'an dan al-Hadits. 2) Kemaslahatan tersebut bersifat rasional dan dapat dipastikan kebenarannya. 3) Kemaslahatan tersebut menyangkut kepentingan orang banyak.⁵²

4. Indikator Masalah dalam Putusan Hakim

Indikator adalah sesuatu yang dapat memberikan petunjuk.⁵³ Indikator merupakan nilai untuk mengukur suatu hal atau suatu perubahan yang terjadi atas sebuah fenomena yang diamati.⁵⁴ Dalam kaitannya dengan indikator masalah, maka untuk mengukur bahwa sesuatu itu masalah bagi seseorang, ada nilai yang harus terpenuhi terhadap seseorang dalam mewujudkan manfaat dan menolak kerusakan. Adapun

⁵² Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh*, Jilid I, (Jakarta: Logos, 1977), 12-13.

⁵³ KBBI, <https://kbbi.web.id/indikator>, (diakses 27 Juli 2023).

⁵⁴ Iqbal Hakim, "Indikator; Pengertian, Fungsi dan Jenisnya," <https://insanpelajar.com/indikator/> (diakses 27 Juli 2023).

indikatornya untuk menentukan manfaat dan mafsadatnya sesuatu adalah apa yang menjadi kebutuhan dasar bagi kehidupan manusia.⁵⁵ Adapun tuntutan kebutuhan bagi kehidupan manusia itu berbeda sesuai tingkat kebutuhan manusia itu sendiri.

Al-Ghazālī membagi kebutuhan dasar bagi manusia menjadi tiga tingkatan yaitu al-ḍarūrāt, al-ḥājāt dan al-taḥsīnī. Menurut al-Ghazālī terpeliharanya lima hal yang menjadi kebutuhan manusia (agama, jiwa, keturunan, akal dan harta) merupakan tingkat paling dasar yang harus terpenuhi pada diri manusia secara al-ḍarūri.⁵⁶ Apabila lima kebutuhan dasar (ḍarūri) ini tidak terpenuhi pada diri manusia, maka dapat dipastikan bahwa tuntutan kehidupan manusia itu tidak tercapai, bahkan berada pada titik kerusakan. Untuk kebutuhan terhadap agama, manusia diperintahkan beriman kepada Allāh, Rasulnya, kitab suci, malaikat, hari akhirat, qadha dan qadar. Allāh juga melarang manusia berbuat sesuatu yang dapat merusak agama (murtad), memberikan hukuman bagi kelompok aliran sesat yang menyebarkan ajaran sesatnya, karena jika dibiarkan hal ini akan berdampak pada kerusakan agama. Untuk kebutuhan terhadap jiwa, manusia harus melakukan sesuatu yang dapat memenuhi kebutuhan hidupnya, karena itu manusia wajib makan, minum, berpakaian, menjaga kesehatan dan segala upaya yang mengarah kepada terlindunginya keberadaan jiwa. Segala hal yang dapat mengancam keberadaan jiwa akibat tidak terpenuhinya kebutuhan hidup manusia dilarang oleh syara'. Untuk menjaga akal, syara' memerintahkan untuk menjaga keberadaan akal dan meningkatkan kualitasnya. Dalam hal untuk menjaga keberadaan akal, Allāh memerintahkan untuk tidak melakukan hal yang bisa merusak keberadaan akal pada manusia. Untuk terlindunginya keturunan, Allāh melengkapi manusia dengan kebutuhan biologis yang dapat mendorong manusia untuk dapat berkembang biak melalui proses percampuran antara laki-laki dan perempuan, maka karena itu syara' mensyariatkan kawin yang dilakukan dengan cara yang sah. Untuk terlindunginya harta, syara' memerintahkan manusia melakukan sesuatu yang dapat mendatangkan kekayaan dengan cara halal dan sah dan segala upaya untuk melindungi harta

⁵⁵ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Kencana, 2008), 222.

⁵⁶ Abū Ḥamīd bin Muḥammad Al-Ghazālī, *al-Mustaṣfa min 'Ilm al-Uṣūl*, (Bairūt: Dar al-Iḥyā', t.t.), 276.

diperintahkan oleh syara'. Karenanya Allah memberikan hukuman potong tangan bagi pencuri, karena dengannya harta orang lain akan terlindungi.⁵⁷

Maka karena itu, segala upaya yang bertujuan untuk memelihara kelima kebutuhan dasar manusia merupakan perbuatan baik yang diperintahkan oleh syariat Islam. Menjaga dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan ini adalah sebuah kemaslahatan. Sebaliknya, segala upaya yang dapat merusak kelima kebutuhan dasar manusia adalah perbuatan buruk yang dilarang oleh syariat dan merupakan sebuah kemafsadatan yang dapat merusak eksistensi manusia.

Dalam menyelesaikan perkara harta bersama, hakim diwajibkan untuk menyeluruhkan pertimbangannya dan memastikan dengan sungguh-sungguh bahwa pembagian harta tidak merugikan salah satu pihak, terutama terkait lima kebutuhan dasar manusia. Bahkan, jika diperlukan, hakim boleh menyimpang dari hukum tertulis demi menegakkan keadilan dan memenuhi hak asasi para pihak. Hal ini sejalan dengan prinsip kemaslahatan dalam hukum Islam, di mana tujuan utama hukum adalah menjamin kesejahteraan dan menghilangkan kesulitan bagi umat manusia. Kebutuhan dasar yang dimaksud termasuk kebutuhan primer (seperti sandang, pangan, papan) dan kebutuhan sekunder (seperti kemudahan dan kelapangan hidup) yang tidak boleh terabaikan.⁵⁸ Dengan terpenuhinya kebutuhan sekunder ini, maka kehidupan manusia dalam berbagai aspek, seperti sosial, budaya, dan ekonomi, dapat berkembang. Kebutuhan tersier, yang termasuk dalam kategori taḥsīni, merupakan kebutuhan yang bukan mendesak dan tidak termasuk dalam kebutuhan al-taḥsīni. Kebutuhan ini diperlukan manusia untuk meningkatkan kenyamanan dan kemudahan dalam hidup.⁵⁹ Oleh karena itu, kebutuhan primer (*al-ḥājāt*) dan kebaikan tambahan (*al-taḥsīni*) dilarang dijadikan dasar pertimbangan dalam penetapan hukum. Hakim dalam melakukan ijtihad untuk menetapkan hukum harus memperhatikan dan memastikan unsur-unsur yang mendesak,

⁵⁷ Abū Ḥamīd bin Muḥammad Al-Ghazālī, *al-Mustaṣfa min 'Ilm al-Uṣūl*..., 276.

⁵⁸ Al Yasa` Abubakar, *Metode Istishlahiah: Pemanfaatan Ilmu Pengetahuan dalam Ushul Fiqih*, (Banda Aceh: Bandar Publising, 2012), 10.

⁵⁹ Abū Ḥamīd bin Muḥammad Al-Ghazālī, *al-Mustaṣfa min 'Ilm al-Uṣūl*..., 276.

seperti menyelamatkan jiwa, menjaga harta benda, dan memelihara kehormatan..⁶⁰

Jabbar menegaskan bahwa setiap masalah yang bersifat pasti kemaslahatannya karena memenuhi keadaan mendesak, seperti menyelamatkan nyawa, menjaga kehormatan, dan melindungi harta benda, termasuk dalam kategori tujuan *syara'* yang dikenal dengan sebutan *maqāṣid al-syar'iyah*.⁶¹ Merujuk pada indikator masalah yang diungkapkan al-Ghazālī dan al-Syātibī di atas, maka untuk menentukan masalah berdasarkan tingkat kebutuhan manusia, sifatnya sangat relatif.

Para ulama ushul fiqh, seperti Al-Ghazali, menjelaskan bahwa konsep masalah dapat berubah seiring dengan perubahan zaman. Sesuatu yang dianggap bermanfaat (*maslahah*) pada suatu masa mungkin tidak lagi bermanfaat (tidak *maslahah*) pada masa lain. Hal ini karena kebutuhan dan kondisi masyarakat terus berkembang. Apa yang bermanfaat bagi satu orang atau komunitas mungkin tidak bermanfaat bagi orang lain, dan bahkan dapat menjadi berbahaya (*mafsadat*) bagi mereka.⁶² Kondisi ini dimungkinkan terjadi dasar dalam pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara hukum pada putusan cerai gugat yang diajukan oleh seorang pegawai negeri sipil yang tidak mendapatkan ijin dari atasan sesuai putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds di Pengadilan Agama Kudus.

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bertujuan untuk membuktikan urgensi penelitian dan penulisan karya tulis ini. Di samping itu, penelitian ini belum pernah dilakukan sebelumnya dengan subjek dan objek kajian yang sama. Oleh karena itu, penulis menyajikan beberapa referensi penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan karya tulis ilmiah ini.

Pertama, dalam tesis magister karya Abdul Muiz, IAIN Parepare (2022) yang berjudul, *Problematika Perkara Cerai Gugat dan Akibat Hukumnya di Pengadilan Agama Bulukumba*, hasil dari penelitian tesis tersebut adalah mengetahui factor-factor yang menjadi

⁶⁰ Zainal Azwar, "Pemikiran Ushul Fikih al-Ghazālī tentang al-Maslahah al-Mursalah; Studi Eksplorasi terhadap Kitab al-Mustashfā Min 'Ilm al-Ushūl Karya al-Ghazālī", Jurnal Fitrah, Vol. 01 No. 1, (Januari-Juni 2015), 65.

⁶¹ Jabbar Sabil, *Validitas Maqāṣid al-Khalq: Studi terhadap Pemikiran al-Ghazālī, al-Syātibī dan Ibn 'Āsyūr*, (Banda Aceh: Sahifah, 2018), 39.

⁶² Ahmad al-Raysuni dan Muhammad Jamal Bārūt, *Al-Itihād: al-Naṣ, al-Waqi', al-Maṣlahah*, (Bairūt: Dār al-Fikr, 2000), 33-37.

penyebab cerai gugat di PA Bulukumba, adapun posisi hakim adalah sebagai penengah antara penggugat dan tergugat, peran hakim menggunakan pendekatan *درء المفساد مقدم على جلب المصالح* yaitu upaya hakim dalam memutuskan perkara menggunakan pendekatan “*meninggalkan Kemafsadatan harus didahulukan dari pada mengambil kemaslahatan*” sehingga hakim sebelum memutuskan suatu perkara berupaya mendamaikan kedua belah pihak berupa nasehat, anjuran, bantuan serta penjelasan bertujuan untuk mendamaikan dan upaya mediasi kedua belah pihak agar tidak terjadi perceraian, relevansinya dengan penelitian ini terletak pada tujuan dilakukannya penelitian yaitu tentang kemashlahatan atau upaya mencari jalan tengah agar tidak terjadi keburukan yang tidak diinginkan, adapun perbedaan penelitian ini adalah letak penelitian, dalam penelitian tersebut yang menjadi fokus bahasannya adalah Pengadilan Agama Bulukumba, sedangkan yang akan diteliti oleh penulis adalah Pengadilan Agama yang berada di Kabupaten Kudus.⁶³

Kedua, dalam Tesis Megister karya Hapi Gustin IAIN CURUP yang berjudul “*ANALISIS PUTUSAN NO.977/Pdt.G/2020/PA.LLG TENTANG CERAI GUGAT DARI PERKAWINAN TIDAK TERCATAT*” hasil dari penelitian tesis terebut adalah mengetahui factor-factor hakim yang mengabulkan perceraian tanpa dilandasi catatan perkawinan sesuai hukum positif Indonesia berupa Akta Nikah, adapun hasil penelitian tesis ini adalah Landasan Pertimbangan Hakim dalam memutuskan perkara yaitu untuk proses isbat nikah landasannya pasal 7 ayat (3) huruf (a) dan huruf (e) Kompilasi Hukum Islam bahwa adanya isbat nikah dalam rangka penyelesaian perceraian selama perkawinan tersebut tidak memiliki halangan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Untuk proses perceraian landasannya adalah pasal 39 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang perkawinan, dan pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, serta pasal 116 huruf (f) Kompilasi Hukum Islam, yaitu antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi, adapun perbedaan penelitian ini adalah fokus penelitian, dalam penelitian tersebut yang menjadi fokus bahasannya adalah putusan perkara tanpa adanya bukti surat Akta Nikah,

⁶³ Abdul Muiz, IAIN Parepare (2022) Tesis, *Problematika Perkara Cerai Gugat dan Akibat Hukumnya di Pengadilan Agama Bulukumba*, 1.

sedangkan yang akan diteliti oleh penulis adalah Putusan hakim yang tidak dilandasi adanya surat Izin dari atasan Pegawai Negeri Sipil.⁶⁴

Ketiga, Tesis Magister karya Muhammad Izzi Naufal Al-Thofina yang berjudul “*Analisis Yuridis Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan* (Studi Putusan Nomor: 3957/PDT.G/2016/PA.SDA)”. Yang merupakan mahasiswa fakultas syariah dan hukum islam di Universitas Islam Negeri Sunan Ampel. Dalam tesis ini membahas mengenai bagaimana pertimbangan Hakim dalam memutuskan Perceraian PNS tanpa izin atasan. Adapun persamaan penelitian ini dengan tesis ini sama-sama membahas mengenai bagaimana pertimbangan hakim dalam memutuskan perceraian PNS tanpa izin atasan.⁶⁵

Keempat, jurnal karya Muhammad Yusuf yang berjudul “Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan PP No 45 tahun 1990 jo PP No 10 tahun 1983 tentang Izin Perceraian dan Perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil”, jurnal ini bertujuan untuk 1) Mengetahui tentang kewenangan dari pemerintah dalam hal pembatalan perkawinan dan perceraian karena tidak adanya izin dari perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, 2) Mengetahui tentang akibat hukum yang ditimbulkan dari perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil, 3) Mengetahui tentang bagaimana tata cara atau prosedur yang dapat dilakukan oleh seorang Pegawai Negeri Sipil agar dapat memperoleh izin perkawinan dan perceraian berdasarkan PP No 45 Tahun 1990 jo PP No 10 Tahun 1983 Tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Penelitian ini membahas mengenai implementasi PP No 45 Tahun 1990, sedangkan Tesis penulis ini membahas mengenai Tinjauan Yuridis Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds dalam perspektif masalah.⁶⁶

Berdasarkan pencarian referensi oleh penulis dalam penyusunan tesis ini, penulis belum menemukan penelitian serupa dengan judul yang sama persis identik dengan penelitian yang penulis teliti ini, yaitu “Dikabulkanya Cerai Gugat Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan di Pengadilan Agama Kudus dalam Perpektif Masalah Al-

⁶⁴ Hapi Gustin, Tesis,” ANALISIS PUTUSAN NO.977/Pdt.G/2020/PA.LLG TENTANG CERAI GUGAT DARI PERKAWINAN TIDAK TERCATAT”. 1.

⁶⁵ Muhammad Izzi Naufal Al-Thofina, Tesis, “*Analisis Yuridis Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan Tahun 2018*”.h. 1

⁶⁶ Muhammad Yusuf, Jurnal “Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perceraian dan Perkawinan bagi PNS berdasarkan PP No 45 Tahun 1990 jo PP No 10 Tahun 1983”. h. 9

Ghazali (Studi Analisis Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds)"adapun dari beberapa penelitian yang penulis sebutkan di atas adalah penelitian yang memiliki kesamaan hanya sebatas pada Obyek kajiannya saja yaitu Perceraian yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) tanpa izin atasan, adapun yang menjadi pembeda dalam penelitian ini adalah dianalisis dari perspektif mashlahah Imam Ghazali.

C. Kerangka Berpikir

Kerangka berfikir dalam penelitian kuantitatif berisi tentang alur penelitian yang menggambarkan munculnya rumusan hipotesis dalam penelitian serta ada tidaknya hubungan antar variabel. Jika ada hubungan antar variabel, hubungan tersebut dapat berupa hubungan simetris atau kausal. Sementara itu, dalam penelitian kualitatif, kerangka berpikir tidak diwajibkan karena penelitian kualitatif lebih fleksibel dan terbuka terhadap berbagai kemungkinan.

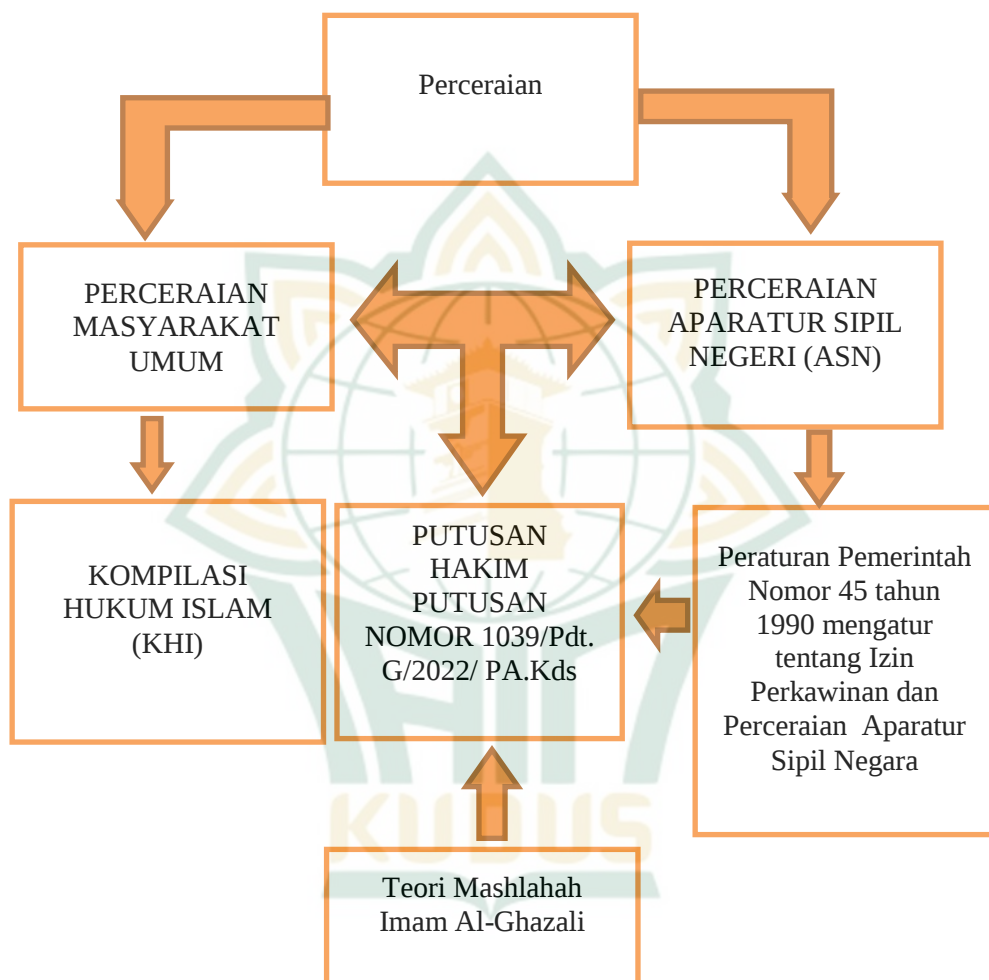
Kerangka berpikir kualitatif berlandaskan pada kerangka konstruk teoritis yang menjadi landasan utama untuk mengumpulkan data kualitatif seperti observasi, wawancara, dan dokumen, dan menganalisisnya secara sistematis. Penelitian ini menggunakan model penelitian kualitatif dengan pendekatan analitis deskriptif untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena secara mendalam. Penelitian lapangan dilakukan untuk mengumpulkan data langsung dari sumbernya di lokasi penelitian.⁶⁷

Adapun Nalar berfikir yang dibangun dalam konteks penelitian ini adalah:

- Pertama*, Pengadilan Agama Kabupaten Kudus mengeluarkan Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds.
- kedua*, Prosedur perceraian ASN harus dilengkapi surat izin dari atasan sesuai yang tertuang pada PP NOMOR 45 TAHUN 1990 atas perubahan Peraturan pemerintah No 10 Tahun 1983.
- Ketiga*, melakukan analisis terhadap perkara Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds. dengan pendekatan Yuridis Normatif dan Yuridis Empiris sesuai hukum positif yang berlaku di Indonesia.
- Keempat*, melakukan analisis putusan hakim yang tertuang pada Putusan Nomor 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds dengan Pendekatan Perspektif Mashlahah Imam Ghazali

67 Sugiyono, Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D), CV. Alfabeta: Bandung, 2009, 229.

Gambar 2.1
Krangka berfikir



Berdasarkan kerangka pikir skema yang digambarkan di atas, dapat diinterpretasikan bahwa Pengadilan Agama Kabupaten Kudus adalah pengadilan tingkat pertama yang melaksanakan kekuasaan kehakiman untuk memutus perkara dalam lingkungan Peradilan Agama yang berkedudukan di Kabupaten Kudus. Maka dari itu dari kerangka pikir penelitian ini, penulis akan mengkaji putusan hakim mengenai PUTUSAN NOMOR 1039/Pdt. G/2022/ PA.Kds tentang Perceraian Pegawai Negeri Sipil yang tidak mempunyai surat izin cerai dari atasan.