

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia merupakan makhluk yang paling utama yang diciptakan oleh Allah SWT di muka bumi untuk memelihara, mengelola, memanfaatkan dan menyelenggarakan kehidupan di muka ini dalam rangka pengabdian kepada Allah yang tidak putus. Sesuai dengan kodratnya, manusia mempunyai naluri untuk selalu ingin hidup bersama, saling interaksi, serta mempertahankan keturunan. Untuk itu manusia melakukan pernikahan.

Pernikahan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan wanita sebagai suami-isteri. Diantara tujuan perkawinan yang diharapkan di dalam suatu rumah tangga adalah tercipta rasa sakinah, mawaddah dan rahmah. Di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, juga disebutkan tentang tujuan perkawinan yaitu “Untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.” Islam telah menjadikan ikatan pernikahan yang berdasarkan Al-Qur’an dan As-Sunnah sebagai satu-satunya sarana untuk membangun sebuah keluarga, sebagaimana tercantum dalam Al-Qur’an yang berbunyi:

فَاٰطِرُ السَّمٰوٰتِ وَالْاَرْضِ ۗ جَعَلْ لَكُمْ مِنْ اَنْفُسِكُمْ اَزْوَاجًا

Artinya : “(Dia) Pencipta langit dan bumi. Dia menjadikan bagi kamu dari jenis kamu sendiri pasangan-pasangan...” (Asy-Syura: 11)

Ayat ini menjelaskan bahwa Allah menciptakan kehidupan di alam ini dengan berpasang-pasangan, segala jenis pepohonan, tumbuhan, binatang, dan manusia.¹ Membentuk keluarga artinya membentuk kesatuan masyarakat kecil yang terdiri dari suami, isteri dan anak-anak. Membentuk keluarga rapat hubungannya dengan keturunan yang merupakan tujuan perkawinan, pemeliharaan dan pendidikan menjadi hak dan kewajiban kedua orang tua.² Bahagia adanya kerukunan dalam hubungan antara suami isteri dan anak-anak dalam rumah tangga. Kebahagiaan yang dicapai bukanlah yang sifatnya sementara, tetapi kebahagiaan yang kekal karenanya perkawinan yang diharapkan adalah perkawinan yang kekal, yang dapat berakhir dengan kematian salah satu pasangan dan tidak boleh diputuskan atau dibubarkan menurut kehendak pihak-pihak.³ Di dalam buku Zakiyah Daradjat dkk. Mengemukakan lima tujuan dalam pernikahan, yaitu:

1. Mendapatkan dan melangsungkan keturunan.
2. Memenuhi hajat manusia menyalurkan syahwatnya dan menumpahkan kasih sayangnya.
3. Memenuhi panggilan agama, memelihara diri dari kejahatan serta kerusakan.
4. Menumbuhkan kesungguhan untuk bertanggung jawab menerima hak serta kewajiban, juga bersungguh-sungguh untuk memperoleh harta kekayaan yang halal.

¹ Khoiruddin Nasution, *Hukum Perkawinan I* (Yogyakarta: ACADEMIA & TAZZAFI, 2005). 20.

² Djamaan Nur, *Fiqih Munakahat* (Bengkulu: Dina Utama Semarang (DIMAS), 1993). 4.

³ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Dan Peradilan Agama (Kumpulan Tulisan)* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997). 43-44.

5. Membangun rumah tangga untuk membentuk masyarakat yang tenteram atas dasar cinta dan kasih sayang.⁴

Untuk mencapai hal tersebut diperlukan adanya saling pengertian dan saling memahami antara kepentingan kedua belah pihak, terutama bagi yang terikat dengan hak dan kewajiban. Namun meskipun hak dan kewajiban suami istri sudah terpenuhi, masih saja terjadi suatu perselisihan dalam rumah tangga. Karena hal tersebut merupakan bumbu dari hubungan perkawinan, sehingga permasalahan yang dihadapi pasangan suami istri haruslah dihadapi dengan saling bahu membahu untuk bisa keluar dari masalah yang tengah dihadapi dalam bahtera rumah tangga.

Seperti halnya dalam kehidupan rumah tangga sering kita jumpai orang (suami-istri) mengeluh dan mengadu kepada orang lain ataupun kepada keluarganya, akibat karena tidak terpenuhinya hak yang harus diperoleh atau tidak dilaksanakannya kewajiban dari salah satu pihak, atau karena alasan lain, yang dapat berakibat timbulnya suatu perselisihan diantara keduanya (suami-istri) tersebut. Dan tidak mustahil dari perselisihan itu akan berbuntut pada putusnya ikatan perkawinan (perceraian).

Perceraian adalah dinamika rumah tangga. Adanya perceraian karena adanya perkawinan, meskipun tujuan dari perkawinan bukan perceraian. Bercerai dapat disebabkan oleh kematian, dapat pula karena rumah tangga tidak cocok dan pertengkaran selalu menghiasi rumah

⁴ Zakiyah Daradjat, *Ilmu Pendidikan Islam* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 1992). 54.

tangga, bahkan ada pula yang bercerai karena salah satu dari suami atau istri tidak lagi fungsional secara biologis. Perceraian adalah terputusnya ikatan keluarga yang disebabkan karena salah satu atau dua pasangan memutuskan untuk saling meninggalkan, dengan demikian berhentilah kedua pasangan suami istri untuk memenuhi kewajiban perannya dalam rumah tangga termasuk dalam kekacauan rumah tangga.⁵

Pasal 39 ayat 2 Undang-Undang Perkawinan dan juga dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 disebutkan bahwa alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar untuk perceraian adalah:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi, dan lain-lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
2. Salah satu meninggalkan yang lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemauan.
3. Salah satu pihak mendapat hukuman lima tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak lain.
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai suami atau istri.
6. Antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

⁵ Anik Farida Dkk, *Perempuan Dalam Sistem Perkawinan Dan Perceraian Di Berbagai Komunitas Adat* (Jakarta: Balai Penelitian Dan Pengembangan Agama Jakarta, 2007). 17.

Tuntutan perceraian hanya dapat diajukan oleh pihak yang tidak bersalah dengan alasan tersebut. Maksud pembentukan undang-undang, ialah agar perceraian itu hanya dimungkinkan jika fakta seperti tersebut diatas benar-benar terjadi.⁶ Menurut ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Perkawinan, bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan, setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Selain itu untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami istri itu tidak dapat hidup rukun sebagai suami istri. Konflik yang terus menerus dalam rumah tangga dan tidak dapat menemukan keharmonisan, sehingga perceraian sebagai jalan untuk mengakhiri konflik.

Dengan adanya perceraian ini akan menimbulkan akibat hukum, baik terhadap suami ataupun istri yang ditinggalkan, oleh karena itu negara mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, akan tetapi warga negara Indonesia yang berstatus Pegawai Negeri Sipil, oleh pemerintah pada tanggal 21 April 1983 telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil untuk di taati.⁷

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pegawai Negeri Sipil terdiri dari kata “pegawai” yang berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan atau sebagainya) sedangkan “negeri” berarti

⁶ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata Dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Kencana, 2010). 135.

⁷ Hamid Nurdian, “Prosedur Perceraian PNS,” n.d., accessed May 10, 2019, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt55c174d72e253/bolehkah-pengadilan-memutus-cerai-pns-walau-belum-ada-izin-atasan>.

negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara.⁸

Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Logemann menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara Negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan Negara.⁹

Kedudukan dan peranan dari pegawai negeri dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Peranan dari Pegawai Negeri seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi *not the gun, the man behind the gun*, yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.¹⁰

Kedudukan Pegawai Negeri didasarkan pada Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1), yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada

⁸ W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1986). 478 dan 514.

⁹ Muchsan, *Hukum Kepegawaian* (Jakarta: Bina Aksara, 1982). 13.

¹⁰ Sri Hartini Setiajeng Kadarsih Dkk, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008). 31.

masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.¹¹

Dalam konteks hukum publik, pegawai negeri sipil bertugas membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi Negara seorang pegawai negeri juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi Negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada Negara, dan kepada pemerintah.¹² Pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur Negara, abdi Negara, dan abdi masyarakat dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, karenanya ia harus mempunyai kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, UUD 1945, Negara dan pemerintah sehingga dapat memusatkan

¹¹ Kansil C. S. T., *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia* (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1979). 38.

¹² Setiajeng Kadarsih Dkk, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*. 39.

segala perhatian dan pikiran serta mengerahkan segala daya upaya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Kekhususan yang diberikan negara terhadap Pegawai Negeri Sipil selaku aparatur negara terhadap aturan dalam peraturan perkawinan, menunjukkan bahwa pegawai negeri sipil wajib memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat dan sebagai rangka usaha meningkatkan disiplin dalam melakukan perkawinan dan perceraian.¹³

Sehubungan dengan contoh dan keteladanan yang harus diberikan oleh Pegawai Negeri Sipil kepada bawahan dan masyarakat, maka kepada Pegawai Negeri Sipil dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi. Untuk melakukan perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang bersangkutan. Setelah mendapatkan izin tertulis dari pejabat, baru dia mengajukan gugatan perceraian melalui pengadilan setempat, karena ketentuan mendapatkan perizinan pejabat terkait perceraian Pegawai Negeri Sipil telah diatur dalam peraturan pemerintah nomor 10 tahun 1983 dimana Pasal 3 ayat 1 yang berbunyi “Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin lebih dahulu oleh pejabat.” Oleh karena itu pejabat yang terkait harus meneliti terlebih dahulu sebab dan alasan apa yang

¹³ Badan Kepegawaian Daerah, “Pentaatan Peraturan PNS,” n.d., accessed May 11, 2019, <http://www.bkd.jogjaprovo.go.id/detail/izin-untuk-melakukan-perceraian/288>.

diajukan sebagai penyebab perceraian sehingga diharapkan bisa memberikan jalan keluar terbaik selaku atasan.

Karena permintaan izin itu diajukan dengan cara melalui saluran hirarki maka Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan tentu akan melalui prosedural atasannya masing-masing: Dalam pasal 5 ayat 1 dan 2 peraturan pemerintah no.10 tahun 1983 disebutkan “setiap atasan yang menerima permintaan izin perceraian wajib memberi pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat melalui saluran hirarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung melalui tanggal di terimanya permintaan izin tersebut.¹⁴

Permintaan izin bercerai dapat diberikan apabila:

- 1) Tidak bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
- 2) Ada alasan untuk bercerai.
- 3) Tidak bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.
- 4) Alasan yang dikemukakan tidak bertentangan dengan akal sehat.¹⁵

Pegawai Negeri Sipil yang telah mendapat izin bercerai dari Pejabat, kemudian melakukan perceraian itu menurut peraturan perundangan-undangan yang berlaku, maka ia wajib melaporkannya

¹⁴ Sulistiyo Wati, “Pencegahan Perceraian Dan Alasannya,” n.d., accessed May 14, 2019, [http://www.setjen.kemenkeu.go.id/sites/default/files/\[tittle\]492015/uu_8_1974_pdf_47652](http://www.setjen.kemenkeu.go.id/sites/default/files/[tittle]492015/uu_8_1974_pdf_47652).

¹⁵ Riduan Syahrani, *Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil* (Jakarta: Media Sarana Press, 1986). 68.

kepada pejabat melalui saluran hirarki, selambat-lambatnya 1 bulan terhitung melalui tanggal perceraian itu.

Di kalangan ulama ushul fiqh, tujuan hukum biasa disebut dengan *Maqāṣid Syarī'ah*, yaitu tujuan Syari'ah dalam menetapkan hukum. Tujuan Syari'ah menetapkan hukum adalah untuk kemaslahatan (*al-maslahah*) manusia, baik di dunia maupun di akhirat. *Maqāṣid Syarī'ah Dharuriyyah* yaitu hal-hal yang harus ada dalam melaksanakan kemaslahatan agama dan di dunia. Yang terbagi dalam pemeliharaan terhadap lima hal dasar, yaitu memelihara agama (*hifdz din*), memelihara jiwa (*hifdz nafs*), memelihara keturunan (*hifdz nasl*), memelihara akal (*hifdz 'aql*), dan memelihara harta (*hifdz maal*).¹⁶

Sesuai dengan lima unsur pokok dalam *Maqāṣid Syarī'ah*. Perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil telah memuat paling tidak tiga hal dari *Maqāṣid Syarī'ah*, yaitu memelihara agama (*hifdz din*), memelihara keturunan (*hifdz nasl*), dan memelihara jiwa (*hifdz nafs*).

Dalam Islam, pembahasan perceraian termasuk dalam bagian *Maqāṣid Syarī'ah*. Nabi mengatakan perceraian merupakan suatu perbuatan yang halal, tetapi sangat dibenci oleh Allah, menunjukkan kalau dalam kondisi seperti ini hukum talak itu makruh meskipun asalnya mubah. Ia bisa dihukumi makruh karena talak bisa meniadakan sebuah perkawinan yang di dalamnya banyak sekali maslahat yang dianjurkan dalam syari'at Islam. Sebagaimana dijelaskan dalam sebuah hadist bahwa

¹⁶ Ahwan Fanani, *Horizon Ushul Fikih Islam* (Semarang: Karya Abadi Jaya, 2015). 287-288.

perceraian walaupun diperbolehkan oleh agama, tetapi pelaksanaannya harus berdasarkan alasan yang kuat dan merupakan jalan terakhir (darurat) yang ditempuh oleh suami-istri apabila terjadi persengketaan antara keduanya dan telah diusahakan jalan perdamaian sebelumnya, tetapi tidak dapat mengembalikan keutuhan kehidupan rumah tangga tersebut.¹⁷

Pegawai Negeri Sipil sebagai manusia biasa memiliki naluri psikis dan biologis yang sama dengan manusia lainnya, hanya karena statusnya saja yang membedakan dengan warga negara yang lain. Oleh karenanya sangat manusiawi ketika mempunyai keinginan pula melakukan perkawinan dan perceraian, bahkan kadang-kadang menyimpang dari ketentuan yang berlaku.¹⁸

Berdasarkan data perceraian Surabaya dalam angka, ditemukan banyak terjadi kasus perceraian, bahwa di tahun 2017, 2018, dan 2019 tercatat kasus perceraian yang diterima oleh Pengadilan Agama menurut jenisnya per Bulan, baik itu cerai talak maupun cerai gugat adalah 5.621, 5.556 dan 6.153 perkara, yang di dalamnya juga terdapat kasus perceraian Pegawai Negeri Sipil. Adapun perkara yang sudah diputus tahun 2017 sebanyak 4.938 perkara, tahun 2018 sebanyak 4.876 perkara, dan tahun sebanyak 5.440.¹⁹

¹⁷ Wasman and Wardah Nuronyah, *Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia; Perbandingan Fiqh Dan Hukum Positif* (Yogyakarta: Teras, 2011). 84.

¹⁸ Rismiati, "Pertimbangan Hakim Dalam Penetapan Putusnya Perkawinan Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Pengadilan Agama Di Yogyakarta" (Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2010). 5.

¹⁹ Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, "Kota Surabaya Dalam Angka 2019," n.d., <http://surabayakota.bps.go.id>.

Selain itu, berdasarkan data perceraian kantor Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Surabaya, ditemukan kasus perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di tahun 2016 terdaftar dari 180 ribu PNS, 120 Ribu didominasi PNS guru, total peceraian 35 kasus. Dan di dalam data tersebut, pihak wanita yang mengajukan gugatan sebanyak 20 orang, laki-laki 11 orang, sehingga angka gugatan cerai dinilai cukup tinggi. Hal ini terjadi dengan dalih karena rumah tangga yang tidak sesuai, masalah ekonomi hingga tidak ada kepuasan.

Angka perceraian Jawa Timur menempati posisi tertinggi dibandingkan Jawa Tengah maupun Jawa Barat. Setiap daerah memiliki alasan perceraian yang berbeda-beda. Melansir data BPS Surabaya untuk Surabaya Dalam Angka 2019, banyaknya perkara perceraian yang Pengadilan Agama terima pada 2018 di Surabaya berjumlah 6.153. Angka ini meningkat bila dibandingkan tahun sebelumnya mencapai 5.556.

Data Surabaya mencatat terdapat beberapa faktor yang menjadi penyebab terjadinya perceraian. Penyebab perceraian tertinggi pada 2018 adalah faktor ekonomi. Faktor ekonomi menempati penyebab tertinggi dengan angka 1.832. Faktor ekonomi sebagai penyebab perceraian meningkat drastis sejak 2016.

Faktor lain yang mendominasi penyebab perceraian di Surabaya adalah hubungan yang tidak harmonis. Faktor ini menempati posisi kedua

setelah ekonomi dengan angka 1.515. Sedangkan penyebab terbanyak ketiga lainnya adalah adanya gangguan pihak ketiga dengan angka 818.²⁰

Dari uraian di atas, penulis tertarik untuk mengangkatnya dalam suatu penelitian dengan judul: **Analisis Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Perspektif Maqāsid Syarī'ah (Studi Kasus Badan Kepegawaian Daerah Surabaya)**. Karena sepengetahuan penulis judul tersebut belum pernah diteliti oleh peneliti terdahulu. Walaupun ada penelitian terdahulu tersebut berbeda dengan penelitian penulis, baik dari segi variabel, fokus penelitian, maupun objek penelitiannya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Proses Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya?
2. Bagaimana Pandangan Maqashid Syariah Terhadap Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada latar belakang masalah dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk Mengetahui Proses Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya.

²⁰ Kezia Priscilla, "Data Surabaya: Faktor Ini Jadi Pemicu Utama Perceraian," n.d., <https://surabaya.liputan6.com/read/4066744/data-surabaya-faktor-ini-jadi-pemicu-utama-perceraian>.

2. Untuk Mengetahui Pandangan Maqashid Syariah Terhadap Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi disiplin keilmuan secara umum dan sekurang-kurangnya dapat digunakan untuk dua aspek, yaitu:

1. Aspek teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang hukum perkawinan secara khusus dalam perkawinan Pegawai Negeri Sipil.
2. Aspek praktis,
 - a. Penelitian ini setidaknya memberikan manfaat bagi penulis sendiri dalam beberapa hal, diantaranya berguna untuk pengembangan dan pengaplikasian keilmuan yang dimiliki penulis dalam bidang Hukum Keluarga Islam.
 - b. Penelitian ini memfokuskan pada aspek administrasi perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil sehingga hasil dari penelitian ini dapat memberi sumbangan pengetahuan kepada para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti.
 - c. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan rujukan bagi peneliti lain dan diharapkan dapat memberikan pengertian tentang tata cara perceraian yang sebenar-benarnya untuk Pegawai Negeri Sipil.

E. Penelitian Terdahulu

Dari kajian pustaka yang telah dilakukan oleh peneliti, maka ditemukan beberapa penelitian terdahulu yang membahas seputar administrasi perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil. Diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Skripsi dengan judul *Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Perceraian PNS Daerah Kabupaten Ciamis Tahun 2014)* yang ditulis oleh Alfian Khaerul Anam di Fakultas Syari'ah Dan Hukum, program studi ilmu hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta pada tahun 2016. Dalam skripsi ini mengkhususkan penelitian terhadap kasus perceraian Pegawai Negeri Sipil di daerah ciamis, penyebab perceraian dan prosedur pelaksanaan PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990, dimana hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Ciamis tahun 2014 yaitu perselisihan, pihak ke-3, ekonomi, tidak adanya keturunan dan meninggalkan rumah. Perselisihan dan meninggalkan rumah menjadi penyebab yang sesuai peraturan izin perceraian berdasarkan PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990.²¹
2. Skripsi dengan judul *Analisis Yuridis Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan (Studi Putusan Nomor: 3957/Pdt.G/2016/PA.Sda)* yang ditulis oleh Muhammad Izzi Naufal Al-Thofina di Fakultas Syari'ah Dan Hukum, jurusan studi hukum

²¹ Alfian Khaerul Anam, "Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Perceraian PNS Daerah Kabupaten Ciamis Tahun 2014)" (Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2016). ii.

perdata Islam program studi hukum keluarga Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya pada tahun 2018. Dalam skripsi ini memfokuskan penelitian pada aspek pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara perceraian Pegawai Negeri Sipil tanpa izin atasan di Pengadilan Agama Sidoarjo dan analisis yuridis terhadap perkara No. 3957/Pdt.G/2016/PA.sda. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara No. 3957/Pdt.G/2016/PA.sda, mengenai perceraian Pegawai Negeri Sipil tanpa izin atasan berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan Pasal 19 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yaitu tidak adanya lagi kecocokan diantara kedua belah pihak yang merupakan tujuan dari perkawinan. Selain itu, meskipun tanpa adanya surat izin dari atasan, atas peringatan dari hakim pemohon telah menyatakan siap menanggung segala resiko yang telah dibuat sesuai surat keterangan bertanggal 17 Mei 2017. Pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara No. 3957/Pdt.G/2016/PA.sda, tersebut juga telah sesuai dengan hukum formil dan materiil yang menjadi dasar beracara di Pengadilan Agama.²²

3. Skripsi dengan judul *Fenomena Tingginya Angka Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman (Tinjauan Hukum Islam Dan Hukum Positif)* yang ditulis oleh

²² Muhammad Izzi Naufal Al-Thofina, "Analisis Yuridis Terhadap Perceraian Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan (Studi Putusan Nomor: 3957/PDT.G/2016/PA.SDA)" (Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2018). v.

Arlizza Muzayyanah di Fakultas Syari'ah Dan Hukum, program studi Ahwal Syakhsiyah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta pada tahun 2015. Dalam skripsi ini memfokuskan pengkajian pada implementasi PP No.10 Tahun 1983jo. No.45 Tahun 1990, serta factor yang menjadi alasan perceraian pada Pegawai Negeri Sipil Sleman, yang menggunakan tinjauan hukum Islam dan Hukum positif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor penyebab perceraian Pegawai Negeri Sipil Sleman adalah karena perselingkuhan, masalah ekonomi, KDRT, pertengkaran, pisah rumah, istri menolak dipoligami, suami sakit jiwa dan suami menikah sirri. Faktor-faktor tersebut telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan hukum Islam. Sehingga alasan tersebut bisa dijadikan alasan untuk mengajukan perceraian.²³

4. Skripsi dengan judul *Tinjauan Yuridis Terhadap Perkara Perceraian Dikalangan Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Pengadilan Agama Karanganyar Dan Surakarta)* yang ditulis oleh Farahdiba Fitriani Bachtiar di Fakultas Hukum, program studi ilmu hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta pada tahun 2018. Dalam skripsi ini memfokuskan penelitian pada prosedur pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil dan mengkaji apakah para Pegawai Negeri Sipil telah menaati peraturan prosedur pengajuan izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penulis memiliki tujuan untuk mendeskripsikan dasar pertimbangan apa yang

²³ Arlizza Muzayyanah, "Fenomena Tingginya Angka Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman (Tinjauan Hukum Islam Dan Hukum Positif)" (Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015). ii.

digunakan oleh hakim dalam memutus suatu perkara perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dan menggunakan pendekatan hukum yuridis empiris yakni pendekatan yang dilakukan untuk memecahkan permasalahan dengan penelitian data primer di lapangan di Pengadilan Agama Surakarta dan Pengadilan Agama Karanganyar.²⁴

5. Jurnal dengan judul *Ijin Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Nganjuk)* yang ditulis oleh Arum Pravita Sari di Program Studi Pasca Sarjana, magister ilmu administrasi Universitas Kediri Kediri pada tahun 2017. Dalam jurnal ini memfokuskan penelitian pada implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Nganjuk telah dilaksanakan sesuai dengan prosedur, namun dalam

²⁴ Farahdiba Fitriani Bachtiar, "Tinjauan Yuridis Terhadap Perkara Perceraian Dikalangan Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Pengadilan Agama Karanganyar Dan Surakarta)" (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2018). 1.

pelaksanaannya masih saja terdapat Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran sehingga mendapatkan sanksi disiplin.²⁵

Dari beberapa penjabaran mengenai penelitian terdahulu tersebut diatas, secara khusus memiliki perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti sendiri, yakni objek penelitian yang dilakukan pada BKD (Badan Kepegawaian Daerah) Kota Surabaya serta variabel penelitian yang memfokuskan pada aspek analisis perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil dan mengkajinya dengan menggunakan perspektif *Maqāṣid Syarī'ah*. Hal ini dengan maksud untuk mencari hal lain, yang tentunya hal lain ini nanti dapat diterima baik dalam aspek agama, moral, dan hukum tanpa ada satu pihak pun yang dirugikan demi kesejahteraan bangsa dan negara Indonesia.

F. Definisi Operasional

1. Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil : Tata kerja atau perencanaan prosedur perizinan perceraian (perpisahan antara suami istri) Pegawai Negeri Sipil.²⁶
2. Maqāṣid Syarī'ah : Rahasia-rahasia dan tujuan akhir yang hendak diwujudkan oleh Syar'i dalam setiap hukum yang ditetapkannya.²⁷
3. Badan Kepegawaian Daerah Surabaya : Unsur pendukung gubernur yang harus sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun

²⁵ Arum Pravita Sari, "Ijin Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Nganjuk)" (Pasca Sarjana Ilmu administrasi Universitas Kadiri Kediri, 2017). 1.

²⁶ Sundarso, "Analisis Administrasi," n.d., accessed May 24, 2019, <http://id.scribd.com/doc/125262804/12-ANALISIS-ADMINISTRASI>.

²⁷ Busyro, *Maqashid Al-Syari'ah* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019). 11.

2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu melaksanakan penyelenggaraan manajemen kepegawaian di daerah Surabaya, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.²⁸

G. Sistematika Pembahasan

Dalam sistematika pembahasan, peneliti akan menggambarkan secara deskriptif mengenai rangkuman terkait poin-poin yang menjadi pokok pembahasan dan akan disusun dalam sebuah laporan penelitian secara sistematis, hal itu terdiri dari lima bab dan masing-masing bab akan memiliki beberapa sub-bab.

Bab Satu: Pada bab kesatu ini adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu, definisi operasional, dan sistematika pembahasan.

Bab Dua: Pada bab kedua adalah pembahasan tentang landasan teori-teori, landasan teori ini terdiri dari beberapa sub bab.

Pertama pembahasan tentang perceraian, sub bab ini berisikan pengertian perceraian, macam-macam perceraian, hukum-hukum perceraian.

Kedua pembahasan tentang Pegawai Negeri Sipil, sub bab ini berisikan pengertian Pegawai Negeri Sipil, jenis Pegawai Negeri Sipil, kewajiban Pegawai Negeri Sipil, hak Pegawai Negeri Sipil.

²⁸ Badan Kepegawaian Daerah Daerah, "Profil," n.d., accessed May 24, 2019, <http://www.bkd.jatimprov.go.id/statis-1-profil.html>.

Ketiga pembahasan tentang perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil, sub bab ini berisikan dasar hukum perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS), prosedur perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS), akibat hukum perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Keempat tentang *Maqāshid Syarī'ah*, sub bab ini berisikan pengertian *Maqāshid Syarī'ah*, dasar hukum *Maqāshid Syarī'ah*, macam-macam *Maqāshid Syarī'ah*, ruang lingkup *Maqāshid Syarī'ah*.

Bab Tiga: Pada bab ketiga ini adalah metodologi penelitian, disini akan dijelaskan bagaimana langkah dalam meneliti. Metode penelitian ini berisikan jenis penelitian, objek penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, validitas data, dan teknik analisis data.

Bab keempat: Pada bab keempat ini adalah uraian dari hasil penelitian, yang berisi paparan data dan analisis data. Dalam paparan data berisi tentang Gambaran Umum Badan Kepegawaian Daerah Surabaya, visi dan misi Badan Kepegawaian Daerah Surabaya, tugas pokok dan fungsi Badan Kepegawaian Daerah Surabaya, struktur organisasi Badan Kepegawaian Daerah Surabaya, perceraian Pegawai Negeri Sipil di BKD Kota Surabaya. Pada analisis data berisi tentang analisis perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil ditinjau dari segi Maqashid Syariah.

Bab kelima: Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan yang merupakan jawaban atas pokok permasalahan yang penulis ajukan dan juga saran yang akan berguna bagi penulis pada khususnya dan pihak-pihak lain pada umumnya.

