

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Paparan Data

1. Gambaran Umum Badan Kepegawaian Daerah Surabaya

Letak Geografis Badan Kepegawaian Daerah Surabaya berada di antara 07 derajat 9 menit - 07 derajat 21 menit LS (Lintang Selatan) dan 112 derajat 36 menit - 112 derajat 54 menit BT (Bujur Timur). Adapun batas-batas wilayah Badan Kepegawaian Daerah Surabaya, sebelah utara berbatasan dengan selat Madura, sebelah timur berbatasan dengan selat Madura, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sidoarjo, dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Gresik.

Instansi Badan Kepegawaian Daerah Surabaya merupakan bagian dari Pemerintahan Kota Surabaya, yang letaknya bertepatan di LT. III R.24, JL Jimerto, No 25-27, Ketabang, Surabaya, Kota SBY, Jawa Timur 60272.¹



Gambar 1.1 Peta Wilayah Badan
Kepegawaian Daerah Surabaya

¹ Badan Kepegawaian Daerah, "Portal Online BKD Kota Surabaya," July 18, 2020, accessed July 18, 2020, <https://bkd.surabaya.go.id/>.

Badan Kepegawaian Daerah Surabaya adalah unsur pendukung gubernur yang harus sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 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.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara jelas menyatakan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri, dalam rangka untuk mempercepat proses terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, oleh karena itu Pemerintah Kota Surabaya telah menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) periode 2010-2015 yang merupakan dokumen perencanaan pembangunan untuk periode 5 (lima) tahun berdasarkan visi dan misi pembangunan dan Walikota terpilih.

RPJMD Kota Surabaya tersebut berisikan kondisi, permasalahan dan sasaran pembangunan daerah, arah kebijakan umum, program serta rencana kerja menurut agenda dan prioritas pembangunan daerah yang merupakan pedoman bagi pemerintah Kota Surabaya dalam merumuskan kebijakan, program dan kegiatan pembangunan secara terpadu.

Berkenaan dengan hal tersebut, Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya, dalam rangka mengacu pada RPJMD Kota Surabaya menyusun RENSTRA SKPD dalam 5 (lima) tahun 2010-2015 yang dirumuskan sesuai dengan visi dan misi yang telah disepakati.²

RENSTRA Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya dimaksudkan sebagai pedoman/petunjuk untuk membuat perencanaan, yang memberikan arah kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan tugas pokok dan fungsi Badan Kepegawaian dan Diklat, dengan tujuan untuk dapat menjabarkan dari visi dan misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan yang telah disepakati dengan sasaran yang ingin dicapai peningkatan SDM aparatur dan pelayanan yang sebaik-baiknya sehingga tercapai pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab.

2. Visi Dan Misi Badan Kepegawaian Daerah Surabaya

a. Visi Badan Kepegawaian Daerah Surabaya

Mewujudkan sistem pemerintahan yang baik melalui pengembangan kualitas aparatur pemerintah untuk mendukung kota Surabaya yang berdaya saing global.

b. Misi Badan Kepegawaian Daerah Surabaya

Meningkatkan kapabilitas sumber daya aparatur untuk mewujudkan aparatur yang berkualitas.

² Badan Kepegawaian Daerah, "Portal Online BKD Kota Surabaya," July 18, 2020, accessed July 18, 2020, <https://bkd.surabaya.go.id/>.

3. Tugas Pokok Dan Fungsi Badan Kepegawaian Daerah Surabaya

a. Tugas

Melaksanakan Penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan tugas pembantuan.

Badan merupakan unsur penunjang urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah di bidang kepegawaian, pendidikan, dan pelatihan.

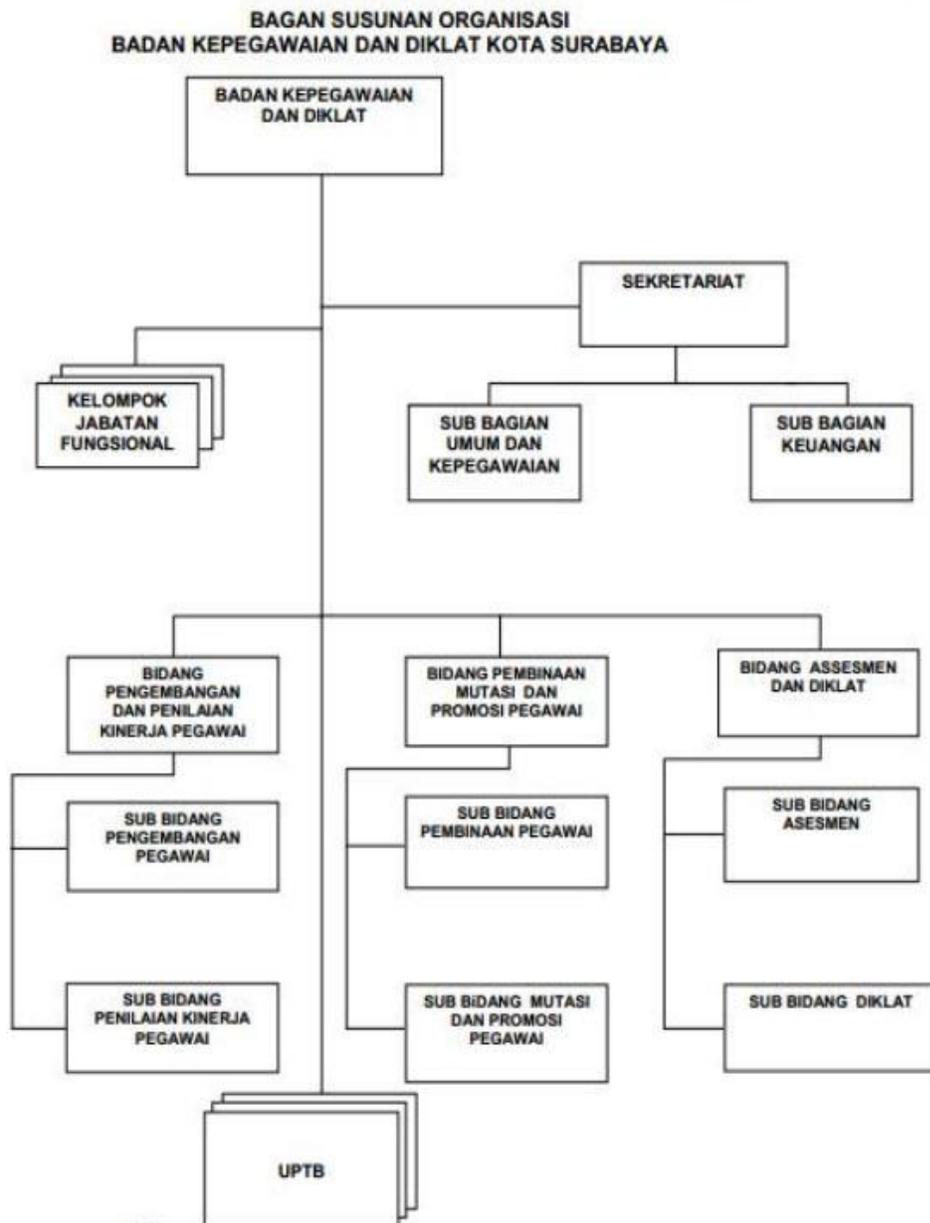
b. Fungsi

- Penyusunan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- Pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- Pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi-fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah sesuai dengan lingkup tugasnya.
- Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.³

³ Badan Kepegawaian Daerah, "Portal Online BKD Kota Surabaya," July 18, 2020, accessed July 18, 2020, <https://bkd.surabaya.go.id/>.

4. Struktur Organisasi

LAMPIRAN PERATURAN WALIKOTA SURABAYA
NOMOR : 71 TAHUN 2016
TANGGAL : 11 NOVEMBER 2016



Susunan Kepegawaian

Jumlah Pegawai Negeri Sipil pada Badan Kepegawaian dan Diklat per Agustus 2020 sebanyak 44 (empat puluh empat) orang yang terdiri dari 23 orang laki-laki dan 21 orang perempuan, diantaranya :

a. Golongan IV sebanyak	:	6 orang
Golongan III sebanyak	:	25 orang
Golongan II sebanyak	:	12 orang
Golongan I sebanyak	:	1 orang
Jumlah	:	44 orang
b. Pendidikan S.3	:	1 orang
Pendidikan S.2	:	7 orang
Pendidikan S.1	:	20 orang
Pendidikan D.III	:	2 orang
Pendidikan D.I	:	1 orang
Pendidikan SLTA	:	10 orang
Pendidikan SLTP	:	3 orang
Jumlah	:	44 orang ⁴

⁴ Bu Ratna, "Wawancara," August 4, 2020.

5. Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya

Hasil wawancara dengan Pak Hakim selaku Staf Subid Pembinaan Pegawai, memberikan penjelasan terkait data kasus perceraian Pegawai Negeri Sipil Kota Surabaya dari tahun 2017-2019, diantaranya sebagai berikut:⁵

NO	Tahun	Tidak Dapat Izin	Dapat Izin
1.	2017	0	17
2.	2018	3	13
3.	2019	5	4
Jumlah		8	34

Adapun sebab-sebab Pegawai Negeri Sipil Kota Surabaya melakukan perceraian yang paling tinggi atau pertama adalah karena adanya pihak ketiga dalam rumah tangganya (pihak istri mempunyai Pria Idaman Lain atau PIL/pihak suami mempunyai Wanita Idaman Lain atau WIL), yang kedua belum dikaruniai anak, sehingga dari kedua faktor tersebut memicu adanya perselisihan dalam rumah tangga yang mengakibatkan kehidupan perkawinan menjadi tidak harmonis yang akhirnya berujung pada perceraian. Dan sebab ketiga dikarenakan faktor

⁵ Pak Hakim, "Wawancara," July 24, 2020.

ekonomi. Dengan rata-rata Usia 25 s/d 50 tahun, serta cerai talak yang lebih mendominasi kasus perceraian tersebut.

Bu Ratna sebagai Kasubid Pembinaan Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya menuturkan bahwa Badan Kepegawaian Daerah Surabaya berupaya memberikan sosialisasi pada pelaksanaan pembekalan bagi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) mengenai aturan-aturan kepegawaian, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Sosialisasi diberikan kepada Kasubag Umum atau pejabat yang membidangi kepegawaian pada masing-masing Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) untuk kemudian diteruskan kepada setiap Pegawai Negeri Sipil diwilayah kerjanya. Pada saat proses pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil, upaya mediasi dilakukan sebanyak 2 (dua) kali. Dengan harapan agar rumah tangga tersebut bisa dirukunkan kembali.⁶

B. Analisa Data

1. Proses Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya

Dari hasil wawancara dengan narasumber diperoleh keterangan bahwa proses perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Badan Kepegawaian

⁶ Bu Ratna, "Wawancara," July 30, 2020.

Daerah Surabaya berlandaskan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, diantaranya:⁷

- a. Bagi Pegawai Negeri Sipil hanya dapat melakukan perceraian apabila ada alasan yang sah, yaitu salah satu alasan atau lebih alasan sebagai berikut:
 - 1) Salah satu pihak berbuat zina;
 - 2) Salah satu pihak menjadi pemabuk, pemadat, dan penjudi yang sukar disembuhkan;
 - 3) Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah serta tanpa memberikan nafkah lahir maupun batin atau karena hal lain di luar kemampuannya;
 - 4) Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus menerus setelah perkawinan berlangsung.
 - 5) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin yang membahayakan pihak lain;

⁷ Hakim, "Wawancara."

- 6) Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga.
- b. Seorang Pegawai Negeri Sipil mengajukan permohonan izin perceraian atau pemberitahuan adanya gugatan cerai secara tertulis yang ditujukan kepada Kepala Perangkat Daerah;
- c. Setiap atasan dan pejabat yang menerima surat pemberitahuan adanya gugatan perceraian harus melaksanakan tugas dan wewenangnya seperti dalam hal menerima permintaan izin perceraian, yaitu wajib merukunkan kembali kedua belah pihak dan apabila perlu dapat memanggil atau meminta keterangan dari pihak-pihak yang bersangkutan, apabila usaha untuk merukunkan kembali tidak berhasil, maka dibuatkan laporan hasil permintaan keterangan tersebut ke Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) selaku Walikota Surabaya;
- d. Setelah mendapat arahan dari Walikota Surabaya, kemudian dibentuklah Tim Pelaksana Perceraian yang terdiri dari unsur pengawasan dan kepegawaian untuk melakukan permintaan keterangan;
- e. Setelah Tim Pelaksana perceraian melaksanakan tugasnya, maka laporan hasil permintaan keterangan tersebut dilaporkan kembali ke Walikota Surabaya dan menunggu arahan;
- f. Apabila Walikota Surabaya menyetujui, maka Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya memproses Surat Izin atau Surat Keterangan.

Berikut adalah bagan alur pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya:

NO		Uraian	
1.	PNS	<ul style="list-style-type: none"> - Mengajukan permohonan perceraian yang ditujukan kepada Kepala Perangkat Daerah. 	
2.	Kepala Perangkat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Menerima atas permohonan Pegawai Negeri Sipil; - Memanggil kedua belah pihak untuk dimintai keterangan secara tertulis untuk dilakukan upaya pembinaan; - Apabila kedua belah pihak tidak bisa dirukunkan kembali, maka akan dibuatkan laporan hasil permintaan keterangan ke Walikota Surabaya dengan 	

		tembusan Inspektorat Kota Surabaya dan Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya.	
3.	Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)	- PPK telah memberi arahan.	
4.	Badan Kepegawaian Dan Diklat	<ul style="list-style-type: none"> - Dibentuk Tim Pelaksana Perceraian terdiri dari unsur Pengawasan dan Kepegawaian; - Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya dan Inspektorat Kota Surabaya memanggil kedua belah pihak untuk upaya pembinaan; - Hasil permintaan keterangan. 	

Pada saat proses perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil, setelah mendapat arahan dari Walikota Surabaya, kemudian dibentuklah Tim Pelaksana Perceraian atau tim Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang memiliki beberapa tugas diantaranya:

1. Menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan terkait penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil;
2. Menyiapkan bahan pelaksanaan pembinaan, evaluasi dan pelaporan terkait disiplin Pegawai Negeri Sipil;
3. Menyiapkan bahan pelaksanaan pemrosesan pemberhentian/pembebasan sementara dari jabatan negeri bagi semua Pegawai Negeri Sipil Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Menyiapkan bahan pelaksanaan pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian;
5. Menyiapkan bahan pelaksanaan pengawasan dan pengendalian disiplin Pegawai Negeri Sipil;
6. Menyiapkan bahan program penerapan pembinaan dan disiplin Pegawai Negeri Sipil;
7. Menyiapkan bahan pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan penerapan disiplin Pegawai Negeri Sipil;
8. Menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan Sumpah dan Janji Pegawai Negeri Sipil;
9. Menyiapkan bahan pelaksanaan tes kesehatan bagi Pegawai Negeri Sipil;
10. Menyiapkan bahan pelaksanaan evaluasi dan pemrosesan SK Perpanjangan Tenaga Harian Lepas;

11. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan Kepala Bidang Pembinaan, Mutasi dan Promosi Pegawai sesuai dengan tugas dan fungsinya.⁸

Dalam lingkup perceraian Pegawai Negeri Sipil tugas Badan Kepegawaian Daerah Surabaya adalah salah satunya mengurus administrasi perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil. Dari hasil proses perizinan perceraian tersebut dapat diketahui faktor apa yang menyebabkan Pegawai Negeri Sipil mengajukan izin perceraian, yang nantinya oleh pihak Badan Kepegawaian Daerah Surabaya diadakan mediasi dengan tujuan sebagai bahan pertimbangan untuk menerima atau menolak pengajuan tersebut.

Pak Hakim salah satu Staf Subid Pembinaan Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya sangat setuju dengan adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Menurut pendapatnya dengan adanya peraturan tersebut bisa menjadi peringatan Pegawai Negeri Sipil agar tetap patuh terhadap Undang-Undang yang berlaku, di samping karena Pegawai Negeri Sipil adalah publik figur, ia juga tangan kanan Pemerintah, sehingga sebuah keharusan memberikan contoh yang baik-baik kepada

⁸ Bu Ratna, "Wawancara," August 12, 2020.

masyarakat. Dan dari peraturan tersebut juga dapat meminimalisir angka perceraian Pegawai Negeri Sipil di Kota Surabaya.⁹

2. Analisis Maqāṣid Syarī'ah Terhadap Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya

Pembahasan mengenai *Maqāṣid Syarī'ah* yang merupakan tujuan dari hukum Islam itu sendiri, dalam hal ini tidak lepas dari perhatian para ulama serta para pakar penting dari Islam itu sendiri. Dalam karangan Al-Muwafaqat Al-Syathibi menggunakan kata-kata yang berbeda terkait *Maqāṣid Syarī'ah*. Selain itu, *Maqāṣid Syarī'ah* dapat dilihat dalam stratifikasi *Maqāṣid Al-Khamsah* dan penerapannya. Bagian ini merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pembahasan yang lain, karena pada pembahasan ini akan lebih menekankan pada penerapan *Maqāṣid al-khamsah* dalam segala tingkatannya. Apabila dianalisis lebih jauh, dalam usaha mencapai pemeliharaan lima unsur pokok secara sempurna, maka tingkat *Maqāṣid Syarī'ah* diatas tidak bisa dipisahkan. Imam Ghazali menuliskan bahwa kebutuhan yang utama manusia mencakup tiga hal penting yaitu *daruriyyat*, *hajiyyat*, *tahsiniyyat*. Yang pertama adalah pemenuhan kebutuhan pokok mencakup lima hal penting. Yaitu; *Hifdz Din* (memelihara agama), *Hifdz Nafs* (memelihara jiwa), *Hifdz 'Aql* (memelihara akal), *Hifdz Maal* (memelihara harta), *Hifdz Nasl* (memelihara keturunan).¹⁰ Maslahat

⁹ Hakim, "Wawancara."

¹⁰ Al Syathibi, *Al-Muwafaqat Fi Ushul Al Syariah* (Kairo: Mustafa Muhammad, n.d.). 8.

Islam yang diwujudkan melalui hukum Islam dan ditetapkannya berdasarkan nash-nash agama yang merupakan maslahat hakiki. Pembahasan ini sangat penting untuk proses perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil, karena pada dasarnya selain adanya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil sebagai dasar atas kasus ini, hal ini juga dipandang dalam Islam yaitu pada pembahasan *Maqāshid Syari'ah*, yang termasuk dalam hal ini kelima pokok yaitu:

1. Memelihara Agama (*Hifdz Din*)

Memelihara agama menjadi hak beragama, yaitu hak untuk beribadah dan menjalankan ajaran-ajaran agama. Hak ini bukan hanya sekedar menjaga kesucian agama, namun juga membangun sarana ibadah dan menciptakan pola relasi sehat dalam menjalankan agama, baik antar sesama agama maupun dengan orang beda agama. Pemeliharaan agama dalam penerapannya terhadap daruriyyat dapat dicontohkan dalam beberapa kasus berikut; diperintahkannya manusia oleh Allah SWT untuk mengerjakan shalat dan menunaikan zakat dan berbagai perintah wajib bertujuan untuk kemaslahatan. Dengan demikian secara tidak langsung hak ini digunakan untuk mencipta situasi kondusif untuk mengejewantahkan keberagaman seseorang.¹¹

¹¹ Al-Yubi, *Maqashid Al-Syari'ah*, n.d.

Menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pengertian perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dari pengertian perkawinan tersebut menunjukkan bahwa perkawinan bukan hanya ikatan lahir, namun juga ikatan batin, dan pada dasarnya perkawinan menganut asas monogami.

Untuk mewujudkan tujuan perkawinan tersebut tentunya perkawinan harus melalui prosedur dan syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Undang-undang perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Dan perkawinan sah apabila perkawinan tersebut dilaksanakan dengan memenuhi seluruh ketentuan yang diatur dalam peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang perkawinan yang berlaku di Indonesia. Perkawinan yang sah akan memberikan kepastian hukum dan kepentingan hukum orang yang melangsungkan perkawinan akan terlindungi.

Di dalam bagan alur pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya disebutkan bahwa langkah pertama adalah Pegawai Negeri Sipil mengajukan permohonan perceraian yang ditujukan kepada Kepala Perangkat Daerah, adanya proses tersebut mempunyai tujuan mempersulit terjadinya perceraian, karena di dalam Islam perceraian memang diperbolehkan tetapi dibenci oleh Allah.

Sedangkan Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara diharapkan dapat menjadi teladan yang baik bagi masyarakat. Di mana dalam proses itu ada kemungkinan membuat penggugat dengan tergugat bisa rujuk kembali.

Dari Umar, ia berkata bahwa Rasulullah SAW bersabda:

أَبْعَضُ الْحَلَالِ إِلَى اللَّهِ تَعَالَى الطَّلَاقُ (رواه أبو داود وابن ماجه والحاك)¹²

Tentunya bukan suatu kebetulan bila Rasulullah SAW berkata dengan susunan kalimat di atas yang menuntut kejelian kita untuk memahami dengan iman bahwa kita harus berpikir seribu kali sebelum memutuskan untuk bercerai, karena pada kalimat tersebut yang ditekankan adalah kebencian Allah pada perceraian itu bukan pada halalnya.¹³

Di saat kita dinikahkan maka pada saat itu Allah SWT. telah menciptakan Mitsaqon Ghalizha di antara keduanya yaitu sebuah ikatan yang kuat dalam perjanjian yang kokoh. Allah secara istimewa menempatkan Mitsaqon Ghalizha (perjanjian yang kokoh) pada tiga tempat dalam al-Qur'an, salah satu diantaranya:

وَرَفَعْنَا فَوْقَهُمُ الطُّورَ بِمِيثَاقِهِمْ وَقُلْنَا لَهُمْ ادْخُلُوا الْبَابَ سُجَّدًا وَقُلْنَا لَهُمْ لَا تَعْدُوا فِي السَّبْتِ وَأَخَذْنَا مِنْهُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا

¹² Majah, *Sunan Ibnu Majah, Jus I.*

¹³ Kompasiana, "Perceraian Itu Perkara Halal Yang Dibenci Allah," July 30, 2020, <https://www.kompasiana.com/dokterhanny/5500202aa333119a7250fc7c/perceraian-itu-perkara-halal-yang-dibenci-allah#:~:text=Dari%20Umar%2C%20ia%20berkata%20bahwa,dibenci%20Allah%20adalah%20perceraian%22%20%5BH.R.>

Artinya:

Dan telah Kami angkat ke atas (kepala) mereka bukit Thursina untuk (menerima) perjanjian (yang telah Kami ambil dari) mereka. Dan kami perintahkan kepada mereka: "Masuklah pintu gerbang itu sambil bersujud", dan kami perintahkan (pula) kepada mereka: "Janganlah kamu melanggar peraturan mengenai hari Sabtu", dan Kami telah mengambil dari mereka perjanjian yang kokoh. (Q.S. an-Nisaa' 4 : 154)

Ayat ini sebenarnya merupakan pesan bahwa dalam pernikahan itu kita bisa menjaga utuh ikatan perjanjian kokoh tersebut, maka kita termasuk golongan yang dicintainya, sebagaimana para nabi yang tetap teguh menjaga mitsaqan ghalizha dengan Allah. Sedangkan bila kita meruntuhkan ikatan perjanjian kokoh tersebut berarti tak ubahnya seperti Bani Israil. Allah yang menciptakan ikatan perjanjian kokoh pernikahan, maka Allah pula yang lebih patut untuk memutuskannya.

Inilah salah satu dari maksud mengapa Allah membenci perceraian sekalipun halal karena di situ kita telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan apa yang dicintai Allah yaitu agar kita tetap berjuang untuk mempertahankan Mitsaqan Ghalizha pernikahan. Nafsu yang berbungkus solusi, sungguh sangat menyedihkan pasangan yang dengan enteng membawa nama Allah hanya untuk agar ia tidak dipersalahkan atas keputusan untuk bercerai yang mereka ambil. Perceraian pada hakikatnya bukanlah solusi untuk mengatasi masalah, melainkan cara untuk melarikan diri dari masalah. Padahal Allah lebih mencintai orang-orang yang tekun dan sabar dalam perjuangannya.

Maka dari itu, peneliti menganalisis tujuan dipersulitnya proses perceraian bagi PNS merupakan salah satu tujuan dalam *Maqāṣid Syarī'ah*, yaitu *Maqāṣid dharuriyyat* dalam hal menjaga agama (*Hifdz Din*), karena demi mewujudkan keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

2. Memelihara Akal (*Hifdz 'Aql*)

Memelihara akal menjadi hak mendapatkan pendidikan. Menghargai akal bukan hanya sekedar menjaga kemampuan akal untuk tidak gila ataupun mabuk, orientasi penjagaan akal adalah pemenuhan hak intelektual bagi setiap individu yang ada dalam masyarakat, termasuk dalam hal ini terjadinya pencurian hak cipta, karya dan kreasi seseorang. Penjagaan terhadap ini termasuk dalam kategori penjagaan terhadap akal, jaminan keamanan untuk karya intelektual. Menjaga akal agar tidak rusak, yang mengakibatkan si mukallaf tidak bermanfaat dalam masyarakat bahkan menjadi sumber malapetaka/persoalan.¹⁴

Manusia tercipta dibekali akal, yang membedakan manusia dengan makhluk lainnya. Nikmat serta anugerah tersebut tidak ternilai harganya dan tidak dapat diganti dengan apapun di bumi ini. Allah memerintahkan hamba-Nya untuk berupaya maksimal terhadap nikmat dan karunia yang diberikan oleh-Nya. Panca indra yang diberikan oleh Allah harus digunakan untuk

¹⁴ Wahab Khallaf, *Ilm Ushul Fiqh Al-Fiqh* (Kuweit: Dar Al-Qalam, 1978). 206.

memahami tanda-tanda kebesaran Allah. Karena di Akhirat nanti Allah akan meminta pertanggung jawaban dari indra yang kita miliki. Sebagaimana Firman Allah dalam QS.al-A'raf 7 : 179, yang berbunyi :

وَلَقَدْ ذَرَأْنَا لِجَهَنَّمَ كَثِيرًا مِّنَ الْجِنِّ وَالإِنسِ لَهُمْ قُلُوبٌ لَّا يَفْقَهُونَ بِهَا
وَلَهُمْ أَعْيُنٌ لَّا يُبْصِرُونَ بِهَا وَلَهُمْ آذَانٌ لَّا يَسْمَعُونَ بِهَا ؕ أُولَئِكَ كَالْأَنْعَامِ بَلْ
هُم أَضَلُّ ؕ أُولَئِكَ هُمُ الْغَافِلُونَ

Artinya :

*“Dan Sungguh, akan Kami isi neraka jahanam banyak dari kalangan jin dan manusia. Mereka memiliki hati, tetapi tidak dipergunakannya untuk memahami (ayat-ayat Allah) dan mereka memiliki mata (tetapi) tidak dipergunakannya untuk melihat tanda-tanda kekuasaan Allah, dan mereka mempunyai telinga (tetapi) tidak dipergunakannya untuk mendengarkan (ayat-ayat Allah). Mereka seperti hewan ternak, bahkan lebih sesat lagi. Mereka itulah orang-orang yang lengah”.*¹⁵

Selain itu, pemberian Allah yang juga harus dimanfaatkan untuk mencari kebenaran adalah akal. Akal yang ada dalam diri manusia memiliki potensi besar dalam menemukan petunjuk Allah agar sampai pada surga yang dijanjikan Allah.

Sekiranya manusia tidak dibekali dengan akal untuk berfikir, niscaya perbuatan yang dilakukan oleh manusia sama halnya dengan hewan. Dengan adanya akal, manusia dapat berarti dan berharga. Akal itu dapat digunakan untuk berfikir dan memperhatikan segala benda yang ada di alam ini,

¹⁵ Departemen Agama Republik Indonesia, *Mushaf Terjemah Perkata Latin Dan Kode Tajwid Latin* (Jakarta: Maktabah Al-Fatih Rasyid Media, 2015). 174.

sehingga barang-barang yang halus serta tersembunyi dapat difikirkan manfaatnya. Pemanfaatan barang dapat dimaksimalkan manusia sehingga tidak ada yang sia-sia.¹⁶

Di dalam bagan alur pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya disebutkan bahwa langkah kedua point 1 dan 2 adalah Kepala Daerah menerima atas permohonan Pegawai Negeri Sipil dan memanggil kedua belah pihak untuk dimintai keterangan secara tertulis untuk dilakukan upaya pembinaan. Dalam proses penerimaan dan pembinaan itu, nantinya akan ditindak lanjuti dengan memberikan arahan terkait baiknya pernikahan dan buruknya perceraian, sekaligus digali faktor penyebab dsb, sehingga baik itu tergugat maupun penggugat bisa berfikir kembali baik buruk (dampak positif dan negatif adanya perceraian) sebelum akhirnya mengambil sebuah keputusan yang bulat untuk tetap bercerai atau tidak. Proses ini termasuk dalam penjagaan akal (*Hifdz 'Aql*) bagi kedua belah pihak suami-istri yang akan bercerai memikirkan kembali keputusannya untuk bercerai dan tidak mengambil keputusan dalam keadaan emosi, yang merupakan tujuan adanya syari'at Islam (*Maqāṣid Syarī'ah*).

3. Memelihara Jiwa (*Hifdz Nafs*)

Menjaga jiwa menjadi hak hidup. Hak ini seharusnya diarahkan

¹⁶ Toto Tasmara, *Menuju Muslim Kaffah Menggali Potensi Diri* (Jakarta: Gema Insani Press, 2000).
44.

untuk mencipta kualitas kehidupan yang lebih baik bagi diri dan masyarakat. Hak hidup ini harus diorientasikan pada perbaikan kualitas kehidupan manusia seutuhnya, bukan secara parsial. Para ulama sepakat mengatakan bahwa tujuan syariat diturunkan Allah untuk memelihara jiwa manusia. Mereka memberikan contoh terhadap aturan-aturan syariat yang diturunkan Allah berkenaan dengan hal dimaksud, diantaranya; dilarang bunuh diri, dilarang membunuh anak karena takut miskin.¹⁷

Proses perizinan perceraian yang dipersulit bagi PNS dapat menjadi ancaman bagi pasangan suami istri yang akan bercerai tersebut jika memang di dalam perkawinan keduanya sudah tidak lagi bisa menjamin keselamatan kehidupan keduanya, misalnya salah satu pihak seringkali melakukan kekerasan kepada pasangannya yang bisa membahayakan jiwa pasangannya (yang menjadi korban). Maka dipersulitnya proses perceraian bagi PNS tersebut tidak lagi selaras dengan Syari'at Islam yaitu *Maqāṣid Syarī'ah* karena tidak menjamin keselamatan bagi jiwa yang disebut (*Hifdz Nafs*). Akan tetapi bukan berarti proses perizinan perceraian bagi PNS yang ada di BKD Surabaya tidak sesuai dengan *Maqāṣid Syarī'ah*, karena telah dijelaskan dalam proses pengajuan izin perceraian PNS di BKD Surabaya bahwa langkah kedua point 3 dan langkah ke 3 adalah apabila kedua belah pihak tidak bisa dirukunkan kembali, maka Kepala Daerah akan

¹⁷ Yusuf Al-Qardawi, *Madkal Li Dirasat Al-Syariat Al-Islamiah* (Kairo: Maktabah Wahbah, 2001). 73.

membuatkan laporan hasil permintaan keterangan ke Walikota Surabaya dengan tembusan Inspektorat Kota Surabaya dan Badan Kepegawaian Daerah Surabaya, kemudian PPK telah memberi arahan. Dalam proses pembinaan tersebut dapat diketahui faktor apa yang menyebabkan Pegawai Negeri Sipil mengajukan izin perceraian, baik itu dikarenakan faktor ringan maupun berat, yang nantinya oleh pihak BKD Surabaya dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk menerima atau menolak pengajuan tersebut. Jadi masih ada upaya penjagaan jiwa (*Hifdz Nafs*) dalam upaya-upaya yang dilakukan pihak BKD Surabaya dalam proses tersebut.

4. Memelihara Keturunan/Kehormatan (*Hifdz Nasl*)

Memelihara kehormatan menjadi hak atas kehormatan manusia. Bukan hanya sekedar upaya untuk menjaga kehormatan diri dan keluarga dari tuduhan dan fitnah orang lain, pelestarian ini dapat dan budaya adalah bagian terpenting dalam menjaga kehormatan dan martabat masyarakat. Dalam konteks yang lebih luas, menjaga martabat dan kehormatan bangsa adalah termasuk dalam pembicaraan hak menjaga kehormatan. Abdul Wahab Khallaf menyatakan bahwa memelihara keturunan merupakan kebutuhan asasi untuk kemaslahatan manusia, khususnya dalam ikatan perkawinan. Memelihara keturunan merupakan bentuk pemeliharaan terhadap kelestarian manusia dan membina mental generasi agar terjalin rasa persatuan di antar manusia. Juga untuk mewujudkan maksud itu,

diperlakukan lembaga perkawinan yang diatur dengan baik, serta mencegah terjadinya zina atau perbuatan yang merusak diri dan keturunan.¹⁸

Manifestasi dari memelihara keturunan (*Hifzh Nasl*) ini diwujudkan Islam dengan memberikan perlindungan dari aspek kelestarian (*Janib al-Wujud*), sebagaimana Islam menganjurkan pernikahan, menjaga dengan kokoh sebuah pernikahan, memperbanyak keturunan, dan lain sebagainya. Yang mana semuanya demi menjaga garis keturunan. Dalam Islam sangatlah keras melarang hal-hal yang dapat merusak garis keturunan, karena itulah Islam mengharamkan suatu perzinahan dan membenci adanya perceraian.

Di dalam bagan alur pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya disebutkan bahwa langkah ke 4 point 1 dan 2 adalah BKD Surabaya membentuk tim pelaksana perceraian terdiri dari unsur pengawasan dan kepegawaian dan memanggil kedua belah pihak untuk upaya pembinaan. Dalam proses pembinaan tersebut, penggugat atau tergugat diberi arahan terkait aturan kepegawaian, menggali kembali faktor penyebab atau seperangkatnya yang masih kurang diungkapkan di mediasi sebelumnya, diberi nasihat dan dijelaskan dampak perceraian Pegawai Negeri Sipil, baik itu terhadap dirinya sendiri maupun terhadap anak (keturunan). Karena terjadinya perceraian sudah jelas akan mempunyai

¹⁸ Al-Syathibi, *Muwafaqat Fi Ushul Al-Ahkam* (Beirut: Dar Al Fikr, 1983). 205.

dampak yang cukup besar terhadap keturunan atau anak dari kedua pasangan tersebut, dampak yang akan mempengaruhi pola hidup anak, perkembangan mental, atau bahkan bisa mengakibatkan anak terjerumus ke dalam pergaulan bebas karena kurangnya didikan dan pengawasan dari orang tua yang sudah bercerai dan hidup masing-masing. Maka pembinaan kedua belah pihak dalam proses perizinan perceraian PNS merupakan upaya perlindungan dan penjagaan bagi keturunan (*Hifdz Nasl*) yang termasuk dalam *Maqāsid dharuriyyat*.

5. Memelihara Harta (*Hifdz Maal*)

Menjaga harta menjadi hak bekerja. Hal ini tidak hanya diterjemahkan sebagai upaya untuk menjaga harta dari gangguan orang lain, hak ini juga dapat diartikan sebagai hak seseorang untuk mendapatkan harta dengan cara halal yaitu bekerja. Dalam arti luas, hak ini memberikan wewenang seseorang untuk membuka lapangan pekerjaan bagi orang lain. Dengan demikian, semua orang dapat mencicip hak harta dalam kehidupannya untuk mendapatkan kualitas hidup yang sejahtera. Menjaga Pemeliharaan harta dilakukan dengan mencegah perbuatan yang menodai harta, seperti pencurian, perampokan, dan banyak lagi. Dan harus dipelihara, maka manusia diperintahkan untuk berusaha dan bekerja sesuai daya yang dimiliki.¹⁹

¹⁹ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqh* (Arab: Dar Al Fikr Al-Araby, n.d.). 368.

Di dalam bagan alur pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya disebutkan bahwa langkah ke 4 point 3 adalah pihak BKD Surabaya memberikan hasil permintaan keterangan. Dalam proses tersebut merupakan tahap akhir atau penentu diterima atau tidaknya pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil. Jika perizinan perceraian itu diterima maka akan berdampak pada pembagian harta benda antara suami, istri, anak (jika sudah dikaruniai anak). Ketentuan pembagian gaji tersebut harus dipatuhi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan kedelapan belas atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1997 tentang peraturan gaji Pegawai Negeri Sipil yaitu jika penggugat suami maka ia mendapat sepertiga gaji untuk dirinya sendiri, sepertiga untuk bekas istri, dan sepertiga untuk anak.

Untuk itu, ketika pihak BKD Surabaya memberikan hasil permintaan keterangan selaras dengan *Maqāṣid Syarī'ah* (tujuan ditetapkan Syari'at Islam) dalam pemeliharaan harta (*Hifdz Maal*), karena meskipun keluarga Pegawai Negeri Sipil belum atau sudah bercerai, kewajiban memberi nafkah terhadap anak tetap harus terpenuhi.

Penggunaan *hak daruriyyat* adalah bukan hanya mempermudah upaya bagi setiap individu. Lebih dari itu, ia merupakan upaya yang seharusnya dihadiahkan untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia, agama, ekonomi, sosial, intelektual, dan budaya. Selanjutnya, kebutuhan

hajiyyat adalah kebutuhan manusia untuk mempermudah, melapangkan, menggurangi beban yang ditanggungkan dan kepayahan dalam kehidupan. Setiap hukum yang diturunkan Allah sebagai Syar'i, baik yang bersifat perintah maupun larangan dapat dipastikan mengandung tujuan tertentu mengapa hal itu disyariatkan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa proses perizinan perceraian Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya yang berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil tersebut sejalan dengan *Maqāṣid Syarī'ah* tentang memelihara agama, akal, jiwa, keturunan dan harta, yang mempersulit terjadinya perceraian dan pada hakikatnya tidak menghendaki terjadinya perceraian.

