

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Pengertian *Maqāṣid al-Shari'ah*

Maqāṣid merupakan jamak dari Bahasa Arab yaitu “*maqṣud*” yang memiliki arti tujuan, maksud, hikmah di balik sesuatu, objek, hal yang diminati atau tujuan akhir. Sedangkan pengertian *shari'ah* adalah hukum-hukum Allah yang ditentukan untuk pedoman bagi manusia dalam menuju kebahagiaan di dunia maupun di akhirat.¹³

Dari kedua pengertian diatas maka disimpulkan bahwa *maqāṣid shari'ah* adalah disiplin ilmu yang menguraikan mengenai kemaslahatan-kemaslahatan dalam hukum Islam. Disiplin ilmu ini sangat *urgent* diterapkan di era modern mengingat permasalahan-permasalahan baru yang beragam kian bermunculan. Sehingga fungsi dari disiplin ilmu ini sangat diperlukan demi menjaga penerapan kemaslahatan hukum Islam. Seperti yang diutarakan oleh Al-Qarafi bahwa sebagian hukum Islam tidak dapat dikatakan hukum Islam apabila tidak mengandung kemaslahatan dan menolak kemudharatan.¹⁴

Abu Zahrah menyatakan ada 3 (tiga) tujuan *maqāṣid al-shari'ah* yaitu:

a. Pendidikan bagi setiap individu (*tahdibil farḍ* atau *educating individual*)

Tujuan *maqāṣid al-shari'ah* yang pertama yaitu pendidikan bagi setiap personal supaya umat Islam dapat menjadi sumber kebaikan, bukan menjadi

¹³ Muhammad Mattori, *Memahami Maqashid Syariah Jasser Auda* (Jakarta: Guepedia, 2020), 18.

¹⁴ *Ibid.*, 19-20.

sumber kerusakan bagi lingkungan sekitarnya. Hal itu dapat dicerminkan dalam ibadah yang sesuai dengan prinsip syari'at, dengan maksud menjaga kemurnian jiwa dan memperkuat solidaritas sosial. Segala macam ibadah dapat membersihkan jiwa dari penyakit-penyakit hati dalam diri manusia. Hingga tertanam sikap saling menyayangi, bukan sikap saling mendzalimi sesama umat Islam.¹⁵

b. Menegakkan keadilan (*iqamah al-'adl* atau *establishing justice*)

Islam memiliki prinsip keadilan sosial dimana seluruh manusia memiliki derajat yang sepadan di depan undang-undang maupun pengadilan. Tidak dibeda-bedakan antara yang kaya dengan yang miskin. Dalam Islam juga tidak mengenal adanya strata sosial dengan memberikan keutamaan pada kasta tertentu. Karena dihadapan Allah manusia semua sama berasal dari tanah maka tidak dapat dibedakan dari segi warna kulit hingga suku bangsanya. Islam tidak membedakan kedudukan hukum setiap orang.¹⁶

c. Menghasilkan kemaslahatan (*jalb al maslahah* atau *public interest*)

Tujuan masalah dalam agama Islam ialah berhubungan dengan kepentingan publik, tidak megutamakan kelompok khusus. Hal tersebut berdasarkan kepada perlindungan terhadap 5 (lima) hal, yaitu: agama (*diin*), jiwa (*nafs*), akal (*'aql*), keturunan (*nasl*) dan harta (*maal*).¹⁷

¹⁵ Sri Wahyuni, *Kinerja Maqashid Syariah dan Faktor-Faktor Determinan* (Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2020), 9.

¹⁶ *Ibid.*, 10.

¹⁷ *Ibid.*

Lima hal utama pada *maqāṣid al-syari'ah* bersifat hirarki, artinya kemaslahatan yang berhubungan dengan agama diutamakan dari empat kemaslahatan lainnya (jiwa, akal, keturunan dan harta). Dalam rumusan *maqāṣid al-shari'ah* diperinci dalam 3 (tiga) bentuk yang disebut *al-kulliyat al-shari'iyah* yaitu *ḍaruriyyat* (kebutuhan primer), *ḥajiyat* (kebutuhan sekunder) dan *taḥsiniyat* (kebutuhan tersier).¹⁸

Kebutuhan *ḍaruriyyat* yaitu kebutuhan yang wajib ada hingga disebut primer, dan jika kebutuhan tersebut tidak dapat terpenuhi, akan mengancam keselamatan manusia.¹⁹ Kebutuhan *ḥajiyat* yaitu kebutuhan yang apabila tidak ada maka tidak mengancam keselamatan manusia akan tetapi membuat manusia menjadi kesulitan. Adapun kebutuhan *taḥsiniyat* yaitu kebutuhan tambahan sesuai dengan adat dan kebiasaan.²⁰

Kehadiran *maqāṣid al-shari'ah* dapat menjadi solusi atas berbagai problematika yang tidak terdapat pada wahyu, baik secara tekstual maupun kontekstual. Seiring dengan pertumbuhan zaman maka tidak hanya berdampak positif saja melainkan juga berdampak negatif sehingga usaha untuk menggali wahyu dan mengoptimalkan *maqāṣid al-shari'ah* sangat dibutuhkan.²¹

B. Unsur Penting dalam *Maqāṣid al-Shari'ah*

Maqāṣid shari'ah ialah disiplin ilmu yang mempelajari tentang kemaslahatan-kemaslahatan dalam hukum Islam. Amir Syarifuddin dalam bukunya yang berjudul

¹⁸ Firman Muhammad Arif, *Maqasid as Living Law dalam Dinamika Kerukunan Umat Beragama di Tanah Luwu* (Yogyakarta: Deepublish, 2018), 131.

¹⁹ Ibid., 135.

²⁰ Ibid. 136.

²¹ Ibid., 137.

Ushul Fiqh Jilid 2 menyebutkan bahwa ada dua bentuk kemaslahatan yaitu sebagai berikut:²²

a. Membawa kepada manfaat, kebaikan dan kebahagiaan bagi manusia (جلب

المنافع). Kebaikan dan kebahagiaan itu ada yang sifatnya langsung dan tidak

langsung ketika melakukan suatu perbuatan yang diperintahkan kepadanya.

Kebaikan dan kebahagiaan yang langsung dirasakan misalnya orang yang

sedang haus kemudian ia meminum minuman yang segar. Sedangkan kebaikan

dan kebahagiaan yang tidak langsung dirasakan misalnya orang yang sedang

sakit kemudian ia disuru untuk meminum obat yang pahit. Segala perintah

Allah bertujuan untuk mewujudkan kebaikan dan manfaat sebagaimana contoh

tersebut.²³

b. Menghindari kerusakan dan keburukan bagi manusia (درالمفاسد). Sebagaimana

kebaikan dan kebahagiaan yang dapat dirasakan secara langsung dan tidak

langsung, kerusakan dan keburukan juga begitu. Kerusakan dan keburukan ada

yang langsung dirasakan oleh mereka yang melakukan maksiat atau sesuatu

yang dilarang. Ada pula yang sewaktu melakukan suatu larangan atau

pantangan dirasakannya nikmat, setelah itu ia merasakan kerusakan atau

keburukan sebagai contoh orang diabetes yang meminum minuman manis

secara berlebihan.²⁴

²² Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid 2* (Jakarta: Kencana, 2011), 222.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

Kedua bentuk kemaslahatan diatas sesuai dengan kaidah *ushul fiqh* yang dipakai oleh sebagian ulama' untuk mengembalikan persoalan-persoalan *fiqh* yaitu:

جَلْبُ الْمَصَالِحِ وَدَرْءُ الْمَفَاسِدِ

“Mendatangkan kemaslahatan dan menolak kemafsadatan”.²⁵

Adapun yang dijadikan ukuran dalam penentuan baik dan buruknya sesuatu apakah mengandung manfaat atau mafsadat serta yang menjadi arah pembinaan hukum tersebut yaitu sesuatu yang menjadi kebutuhan dasar bagi kehidupan manusia. Kebutuhan-kebutuhan tersebut memiliki 3 tingkatan yaitu: primer, sekunder dan tersier.²⁶

a. Kebutuhan Primer (*Dharuri*)

Kebutuhan pada tingkat primer merupakan sesuatu yang wajib ada bagi manusia dalam artian tidak akan sempurna kehidupan manusia tanpa terpenuhinya kebutuhan itu. Ada 5 (lima) hal yang wajib ada dalam kehidupan manusia, secara berurutan kelima hal tersebut antara lain: agama, jiwa, akal, harta dan keturunan (harga diri). Setiap perilaku yang bisa mewujudkan kelima unsur dasar tersebut merupakan hal baik, sedangkan perilaku yang bersifat merusak atau mengurangi kelima unsur dasar tersebut merupakan hal buruk sehingga harus dijauhi.²⁷

b. Kebutuhan Sekunder (*Hajiyat*)

²⁵ M. Maftuhin ar-Raudli, *Kaidah Fiqih Menjawab Problematika Sepanjang Zaman (Uraian Lengka Al-Qawa'id Al-Fiqhiyah Disertamai dengan Contoh-Contoh yang Aktual)* (Yogyakarta: Penerbit Gava Media, 2015), 18.

²⁶ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid 2*, 222.

²⁷ Ibid.

Kebutuhan pada tingkat sekunder ini merupakan kebutuhan yang tidak mencapai *dharuri* artinya jika tidak terpenuhi maka tidak akan menimbulkan kerusakan. Walaupun tidak adanya kebutuhan sekunder tidak menyebabkan kerusakan, namun keberadaannya dapat mempermudah manusia dalam kehidupannya. Sebagai contoh menjauhi *khalwat* (berduaan dengan yang bukan mahrom). Menjauhi zina adalah hukumnya wajib atau *dharuri*, maka sebagai langkah awal yaitu dengan menjauhi *khalwat* yang bersifat *hajiyyat* agar tidak terjerumus ada perilaku zina itu sendiri.²⁸

3. Kebutuhan Tersier (*Takhsiniyat*)

Kebutuhan pada tingkat tersier merupakan sesuatu yang ada gunanya untuk memudahkan manusia, ketiadaannya tidak akan menimbulkan kerusakan maupun kesulitan akan tetapi keberadaannya adalah untuk kemuliaan akhlak dan tata tertib pergaulan. Sebagai contoh: berhias dan berpakaian yang rapi sewaktu pergi ke masjid dan berhemat pada saat berbelanja (tidak boros).²⁹

Pembagian tujuan *syara'* menjadi 3 (tiga) hal seerti yang disebutkan diatas menunjukkan tingkatan kebutuhan pada kehidupan manusia. Tingkatan *dharuri* adalah tingkatan paling tinggi yang mencakup agama, jiwa, akal, harta dan keturunan (harga diri). Kelimanya juga memiliki peringkat secara berurutan sebab saat terjadi benturan antar masing-masing kepentingan tersebut salah satu diantaranya harus diutamakan.³⁰

²⁸ Ibid., 227.

²⁹ Ibid. 228.

³⁰ Ibid., 229.

C. Cerai dalam Pandangan Islam

Cerai dalam Islam disebut dengan talak yang berarti melepaskan ikatan perkawinan ataupun memutuskan hubungan perkawinan diantara suami istri dalam jangka waktu tertentu maupun selamanya dengan mengucapkan lafadz khusus.³¹

Pada umumnya tidak ada satupun orang dalam kehidupan rumah tangganya yang menghendaki adanya perceraian kecuali demi kemaslahatan/kebaikan baik untuk suami dan istri maupun keluarga keduanya. Secara garis besar perceraian disebabkan oleh 2 (dua) faktor, yaitu *pertama*, salah satu pihak suami atau istri maupun keduanya mengidap penyakit yang mengakibatkan tidak bisa memiliki keturunan. *Kedua*, perceraian disebabkan karena pertengkaran dan konflik yang terjadi diantara suami dan istri.³²

Kehidupan berkeluarga memang tidak pernah lepas dari yang namanya permasalahan keluarga. Bahkan tidak sedikit keluarga yang mengalami permasalahan kecil yang berujung pada perceraian. Akan tetapi, syari'at Islam telah menetapkan bahwa perceraian merupakan langkah puncak yang diambil dalam upaya penyelesaian problem-problem dalam keluarga.³³

Dalam hukum Islam, hak *talak* berada di tangan suami, sedangkan istri tidak memiliki hak *talak*. *Talak* merupakan hak suami karena dialah yang berniat mengadakan perkawinan, dia mempunyai kewajiban memberi nafkah, dia pula yang wajib memberi mas kawin, *mut'ah*, dan nafkah. Selain itu seorang laki-laki lebih mampu bersabar atas apa yang tidak disenangi wanita. Menurut Sayyid

³¹ Abdul Wasik dan Samsul Arifin, *Fiqih Keluarga Antara Konsep dan Realitas* (Yogyakarta: Deepublish, 2015), 112.

³² Ibid.

³³ Ibid., 113.

Sabiq³⁴ bahwasanya “kadar dan tabiat laki-laki itu lebih sabar dalam menghadapi watak istrinya yang tidak ia sukai”. Laki-laki tidak tergesa-gesa menjatuhkan *talak* sekalipun dalam kondisi marah. Sedangkan wanita biasanya lebih cepat emosi dan terkadang terges-gesa untuk memutuskan hubungan pernikahan.

Hukum Islam memberi hak menyatakan perpisahan mutlak kepada suami, meskipun begitu istri juga memiliki hak untuk menyatakan keinginannya untuk berpisah dari suaminya. Dalam tata hukum Islam di Indonesia, apabila suami yang mengajukan cerai disebut dengan permohonan *talak*, tetapi jika istri yang bermaksud untuk bercerai disebut dengan gugat cerai, karena hak *talak* berada di pihak suami.³⁵

Dalam hal penjatuhan *talak*, para ulama menyepakati bahwa suami yang berakal, *baligh*, dan merdeka yang diperbolehkan menjatuhkan *talak* dan *talak* tersebut sah. Sedangkan laki-laki yang menceraikan istrinya dalam keadaan terpaksa, mabuk, lalai atau lupa terdapat beberapa *ikhtilaf* dari para ulama. Ada yang menyatakan *talak* tersebut sah, ada juga yang menyatakan tidak sah atau sia-sia. Sehingga dalam pengucapan *talak* dibutuhkan kesempurnaan kemampuan dari suami sebab dikhawatirkan kalimat *talak* ini dipermainkan oleh para laki-laki.³⁶

D. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Menurut Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 UU ASN³⁷ jo. PP No. 21 Tahun 2014 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil yang mencapai Batas Usia Pensiun

³⁴ Aulia Muthiah, *Hukum Islam Dinamika Seputar Hukum Keluarga* (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2017), 108.

³⁵ *Ibid.*, 105.

³⁶ *Ibid.*, 108.

³⁷ Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Bagi Pejabat Fungsional menyebutkan, “Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang sesuai dengan persyaratan khusus, diangkat sebagai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk memangku jabatan pemerintahan.”³⁸

Sedangkan berdasarkan PP No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas PP No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian³⁹, dalam Pasal 1 menyebutkan, “Pegawai Negeri Sipil adalah mereka yang mencukupi persyaratan-persyaratan yang ada pada perundang-undangan, diangkat oleh pejabat yang berhak dan dipercaya mengemban tugas jabatan negeri maupun tugas negara lainnya yang ditentukan undang-undang dan diberi upah kerja berdasarkan undang-undang yang sah.”⁴⁰

Pegawai negeri sipil yang ideal adalah pegawai yang penuh kesetiaan terhadap Pancasila, UUD 1945, serta pemerintah. Memiliki kepribadian yang seragam sebauh, bermental baik, berdisiplin tinggi, berkarisma, berperan aktif, bermutu tinggi dan bertanggung jawab atas perannya sebagai komponen utama aparatur negara. Pemahaman ini menunjukkan bahwa disiplin yang tinggi merupakan komponen yang harus dimiliki oleh pegawai negeri sipil yang ideal. Dengan adanya kedisiplinan yang tinggi, maka diharapkan seluruh kegiatan bisa berlangsung dengan lancar.⁴¹

³⁸ Sahya Anggara, *Administrasi Kepegawaian Negara* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016), 56.

³⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1974 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 169 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890).

⁴⁰ Zulfan Nardadi, “Penerapan Sanksi Bagi Pegawai Negeri Sipil Akibat Tidak Terpenuhinya Hak Mantan Istri dan Anak Setelah Perceraian”, (Skripsi Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2015), 11.

⁴¹ Rohana Thahier, “Kendala dan Solusi Dalam Peningkatan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Barat,” *Administrasi Negara* 21, no. 1 (2015): 17.

E. Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Menurut ketentuan pada PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Bab I Ketentuan Umum dijelaskan pengertian seperti berikut, “Pelanggaran disiplin adalah tiap-tiap perkataan, tulisan, maupun tindakan PNS yang tidak mematuhi kewajiban ataupun melanggar restriksi (larangan) peraturan disiplin PNS, yang dilakukan baik di dalam dan di luar jam kerja.”⁴²

Sedangkan pelanggaran yang berkaitan dengan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdapat pasal 41 peraturan pemerintah ini, yang berbunyi:

PNS yang melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Tahun 1983 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3250) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3424), dijatuhi salah satu jenis Hukuman Disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.⁴³

Adapun hukuman disiplin berat mengenai izin perkawinan dan perceraian terdapat pada Pasal 8 ayat (4) Bab III Hukuman Disiplin, berbunyi sebagai berikut:

Jenis Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas:

- a. Penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan;
- b. Pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan
- c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.⁴⁴

⁴² Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

F. Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Hukuman disiplin ialah hukuman yang diberikan kepada PNS yang telah melakukan pelanggaran terhadap peraturan mengenai disiplin PNS. Berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran, maka pejabat berhak menjatuhkan hukuman disiplin yang dikenakan pada PNS tersebut. Dalam penjatuhan hukuman kepada PNS, diperhatikan beberapa hal berikut ini:⁴⁵

- a. Hukuman bersifat mengedukasi;
- b. Hukuman sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan;
- c. Diketahui sebab-sebab pendorong PNS melakukan pelanggaran;
- d. Hukuman hendaknya sebanding dengan pelanggaran yang dilakukan;
- e. Hukuman bersifat proporsional.

Adapun beberapa tingkatan dan jenis hukuman disiplin, antara lain:

- a. Hukuman Disiplin Ringan;
- b. Hukuman Disiplin Sedang;
- c. Hukuman Disiplin Berat.⁴⁶

Pegawai negeri sipil yang diasumsikan kuat telah melakukan pelanggaran disiplin kemudian dipanggil secara tertulis oleh pejabat yang berada di atasnya secara tertulis untuk dilakukan pemeriksaan. Pemanggilan tersebut dilaksanakan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sebelum dilakukannya pemeriksaan. Apabila yang PNS yang berkaitan tidak memenuhi pemanggilan pertama, maka dilakukan pemanggilan kedua dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja

⁴⁵ Mochammad Ajib Nurfaizin, *Otomatisasi dan Tata Kelola Kepegawaian Berbasis Pendekatan Kontekstual* (Jombang: Administrasi Kepegawaian, 2020), 3.

⁴⁶ Ibid.

terhitung setelah seharusnya pemanggilan pertama dipenuhi. Apabila pada pemanggilan kedua tidak hadir juga, maka PNS yang bersangkutan diberi hukuman disiplin oleh pejabat yang berwenang menghukum berlandaskan pada alat bukti dan keterangan yang ada tanpa dilakukannya pemeriksaan.⁴⁷

Apabila pada proses pemanggilan PNS yang diasumsikan melakukan pelanggaran yang berkaitan hadir, maka tahap selanjutnya ialah tahap pemeriksaan. Pada tahap ini, pemeriksaan dilaksanakan secara tertutup yang kemudian hasilnya dimasukkan dalam berita acara pemeriksaan. Apabila dari hasil pemeriksaan, yang berwenang menghukum adalah atasan langsung maka yang berwenang menjatuhkan hukuman disiplin adalah atasan langsung. Namun apabila yang berwenang menghukum adalah pejabat yang lebih tinggi maka atasan langsung berkewajiban melaporkan pada pejabat yang lebih tinggi melalui saluran hierarki.⁴⁸

Pada saat berjalannya pemeriksaan, PNS yang berkaitan dibebaskan sementara dari tugas jabatannya oleh atasan langsung hingga penetapan hukuman disiplin telah ditetapkan baginya. PNS yang dibebaskan sementara dari tugas jabatan tersebut masih memperoleh hak-hak kepegawaian sesuai peraturan perundang-undangan.⁴⁹

PNS yang dalam hasil pemeriksaannya terbukti melakukan lebih dari satu pelanggaran, hanya mendapatkan hukuman disiplin terberat setelah dilakukannya pertimbangan terhadap pelanggaran. PNS yang mengulangi pelanggaran yang

⁴⁷ Aries Dwi Wahyono, "Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pati", (Skripsi Sarjana, Fakultas Syaria'ah Universitas Negeri Semarang, 2015), 39.

⁴⁸ Ibid., 40.

⁴⁹ Ibid.

sama, maka mendapatkan hukuman disiplin yang lebih berat dari hukuman disiplin sebelumnya yang pernah diterima. PNS tidak dapat dijatuhi hukuman serupa pada dua kali atau lebih dalam satu pelanggaran.⁵⁰

G. Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil dalam PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

Ketentuan mengenai izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdapat dalam PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Pasal 3 yang terdiri dari beberapa ayat sebagai berikut:⁵¹

- (1) Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat;
- (2) Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis;
- (3) Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.⁵²

Pegawai negeri sipil dapat melangsungkan perceraian bila.⁵³

⁵⁰ Ibid., 41.

⁵¹ Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

⁵² Ibid.

⁵³ Bagus Sarnawa dan Hayu Sukiyoprati. *Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Suatu Pengantar)* (Yogyakarta: Citra Prima Persada, 2007), 81.

- a. Salah satu pihak melakukan perzinahan;
- b. Salah satu pihak seorang pemabuk, pecandu atau penjudi;
- c. Salah satu pihak meninggalkan selama 2 tahun berturut-turut tanpa izin;
- d. Salah satu pihak dikenai hukuman penjara selama 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat dari itu;
- e. Salah satu pihak berbuat aniaya;
- f. Antara kedua belah pihak telah terjadi perselisihan yang tidak ada harapan untuk dirukunkan kembali.

Permohonan izin untuk bercerai bagi PNS akan ditolak bila:⁵⁴

- a. Menyimpang dari ajaran agama maupun peraturan agama yang dianutnya;
- b. Tidak adanya alasan yang dibenarkan;
- c. Bertentangan dengan konstitusi yang berlaku;
- d. Alasan perceraian tidak sesuai dengan akal sehat.

Sedangkan permohonan izin untuk bercerai bagi PNS akan dikabulkan selama memenuhi beberapa persyaratan berikut:⁵⁵

- a. Tidak menyimpang dari ajaran maupun peraturan agama yang dianutnya;
- b. Adanya alasan yang dibenarkan;
- c. Tidak bertentangan dengan konstitusi yang sedang berlaku;
- d. Dasar perceraian sesuai dengan akal sehat.

⁵⁴ Ibid., 82.

⁵⁵ Ibid.

Jika yang mengajukan perceraian ialah dari pihak pegawai negeri sipil pria, maka dikenai kewajiban sebagai berikut:⁵⁶

- a. Jika anak ikut kepada mantan istri, maka rincian gaji ditentukan:
 - 1) 1/3 gaji untuk PNS pria;
 - 2) 1/3 gaji untuk mantan istri;
 - 3) 1/3 gaji untuk anak (dalam pengasuhan mantan istri).
- b. Jika tidak mempunyai anak, maka rincian gaji ditentukan:
 - 1) 1/2 gaji untuk PNS pria;
 - 2) 1/2 gaji untuk mantan istri.
- c. Jika anak ikut kepada PNS pria, maka rincian gaji ditentukan:
 - 1) 1/3 gaji untuk PNS pria;
 - 2) 1/3 gaji untuk mantan istri;
 - 3) 1/3 gaji untuk anak (dalam pengasuhan PNS pria);
- d. Jika sebagian anak ikut PNS pria dan sebagian yang lain ikut mantan istri, maka 1/3 gaji diberikan kepada anak-anak dibagi jumlah anak.

Hak atas bagian gaji bagi mantan istri sebagaimana disebutkan diatas tidak dapat diberikan jika alasan perceraian disebabkan karena istri telah terbukti berbuat zina, istri terbukti melakukan penganiayaan, istri terbukti seorang pemabuk, pecandu atau penjudi yang susah untuk disembuhkan, dan atau istri meninggalkan suami dalam kurun waktu 2 (dua) tahun tanpa sepengetahuan suami dan tanpa alasan yang dibenarkan.⁵⁷

⁵⁶ Ibid., 83.

⁵⁷ Ibid., 84.

Jika perceraian diajukan oleh istri, hak terhadap gaji tetap diberikan apabila alasan perceraian disebabkan juga karena alasan-alasan diatas dilakukan oleh suami yang berstatus PNS.⁵⁸

Jika yang menginginkan perceraian ialah dari kedua belah pihak berdasarkan kesepakatan bersama, maka rincian gaji ialah sebagai berikut:

- a. Jika dalam perkawinan tidak mempunyai anak, maka pembagian gaji sesuai kesepakatan keduanya;
- b. Jika anak ikut mantan istri, 1/3 gaji untuk anak dan diterimakan pada mantan istri;
- c. Jika sebagian anak ikut PNS pria dan sebagian anak ikut mantan istri, 1/3 gaji dibagi jumlah anak.⁵⁹

H. Maslahat Perceraian

Islam membenarkan lepasnya pernikahan (perceraian) menjadi jalan terakhir setelah *ikhtiar* melanjutkan pernikahan tidak dapat ditemukan penyelesaian dalam mempertahankan rumah tangga. Di dalam *fiqh* klasik, mayoritas ulama menyebutkan bahwa hak talak mutlak berada di tangan suami, oleh sebab itu kapan saja dan dimana saja sang suami menjatuhkan talak pada istrinya, baik adanya saksi atau tidak, adanya alasan atau tidak, talak itu tetap jatuh secara sah.⁶⁰

Manusia telah bersepakat mengenai kebolehan perceraian, hal itu juga didukung oleh logika. Bisa saja kondisi hubungan suami istri yang tidak baik,

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid., 85.

⁶⁰ Musda Asmara dan Reti Andira, "Urgensi Talak di Depan Sidang Pengadilan Perspektif Maslahah Mursalah," *Al Istinbath: Jurnal Hukum Islam* 3, no. 2 (2018): 208.

sehingga dengan tetap dipertahankannya pernikahan maka justru akan menimbulkan kerusakan dan keburukan misalnya pertengkeran yang berlangsung secara berkepanjangan hingga tidak ada faedah didalamnya maka hubungan yang seperti itu lebih baik diakhiri.⁶¹

Maslahah menurut Imam Al-Ghazali⁶² adalah mendatangkan manfaat (kebaikan) dan menjauhkan dari *mudharat* (keburukan). Sedangkan tujuan syara' dalam menentukan hukum didasarkan pada 5 hal yaitu memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta.

Maslahah adalah sesuatu yang dianggap baik, dan tentu sejalan dengan tujuan syara' dalam menentukan sebuah hukum. Mayoritas ulama' telah sepakat menggunakan *maslahah* dalam berijtihad, jika sesuatu itu berjalan menurut akal itu baik dan bersesuaian dengan tujuan syara' maka *maslahah* itu dapat bermanfaat bagi kemaslahatan umat.⁶³ Begitupun masalah perceraian, akan bermanfaat bagi suami, istri bahkan keluarga keduanya.

I. Maslahat sebagai Pegawai Negeri Sipil

Imam Malik mengemukakan sebuah teori mengenai *maslahah* yang menyatakan bahwa kepentingan atau kemaslahatan umum yaitu salah satu dari sumber-sumber syari'ah dengan tiga syarat. *Pertama*, kemaslahatan umum tidak bersinggungan dengan masalah ibadat. *Kedua*, kemaslahatan umum itu sejalan dengan syari'at dan tidak bertentangan dengan sumber syari'at. *Ketiga*,

⁶¹ Ibid., 210.

⁶² Ibid., 215.

⁶³ Ibid., 223.

kemaslahatan umum itu merupakan hal yang dibutuhkan, bukan hal yang bersifat kemewahan.⁶⁴

Berdasarkan PP No. 45 Tahun 1990 yang ditinjau oleh teori *masalahah* Imam Malik diatas sebagai berikut:

- a. *Pertama*, kemaslahatan umum tidak memiliki keterkaitan dengan masalah ibadah. Dalam hal ini, PP No. 45 Tahun 1990 tidak memiliki hubungan dengan masalah ibadah melainkan berhubungan dengan masalah muamalah yang sifatnya prosedural dalam tatanan perintah yang ditujukan kepada PNS. Berarti PP No. 45 Tahun 1990 telah memenuhi syarat kemaslahatan pada teori milik Imam Malik.⁶⁵
- b. *Kedua*, kemaslahatan umum itu sejalan dengan syari'at dan tidak bertentangan dengan sumber syari'at. Dilihat dari PP No. 45 Tahun 1990 pada Pasal 3 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) mengenai poin-poin yang membahas tentang perceraian, tidak ada satupun poin yang melanggar syari'at Islam. Karena tujuan aturan hukum tersebut tidak lain sebagai usaha preventif terjadinya perceraian juga untuk memelihara keutuhan rumah tangga PNS. Hal ini selaras dengan tujuan perkawinan dalam syari'at Islam untuk mewujudkan keluarga yang *sakinah, mawaddah* dan *rahmah*, dalam poin-poinnya tidak ada yang mendatangkan *mudharat* bagi PNS melainkan untuk mempertahankan perkawinan maka PP No. 45 Tahun 1990 sesuai dengan teori masalahah Imam Malik yang kedua.⁶⁶

⁶⁴ Siti Mahmadatun, "Konsep Fiqh Siyasah Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo. Nomor 45 Tahun 1990," *Millah* 16, no. 2 (2016): 317.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid., 318.

c. *Ketiga*, kemaslahatan umum itu merupakan hal yang dibutuhkan, bukan hal yang bersifat kemewahan. PP No. 45 Tahun 1990 itu sangat dibutuhkan dan bukan termasuk hal yang bersifat kemewahan. Dengan adanya peraturan pemerintah ini maka PNS sebagai teladan masyarakat dapat lebih ekstra memelihara keutuhan rumah tangganya dan tidak dengan mudah mengajukan perceraian dikarenakan harus menempuh berbagai macam prosedur untuk mendapatkan surat izin dari pejabat yang tidak mudah dan sulit. Hal ini sebagai usaha preventif terjadinya perceraian di kalangan PNS.⁶⁷

Gus Dur memetakan lima hak dasar (*kulliyat al-khams*) manusia di dalam *maqasid shari'ah* yang meliputi: *hifz al-nafs* (hak hidup), *hifz al-diin* (hak beragama), *hifz al-nasl* (hak berkeluarga), *hifz al-maal* (hak berharta) dan hak profesi (*hifz al-'irdi*).⁶⁸

Hifz al-'irdi atau hak profesi sangat erat kaitannya dengan profesi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Konsep ini telah menjadi konsep sentral dalam kebudayaan Arab sejak masa pra-Islam yang berkaitan dengan perlindungan kehormatan. Kemudian ungkapan perlindungan kehormatan saat ini dalam hukum Islam secara bertahap diganti dengan perlindungan harkat dan martabat. Bahkan pada masa kini telah diganti dengan perlindungan hak-hak asasi manusia sebagai *maqasid shari'ah* dalam hukum Islam.⁶⁹

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Syaiful Arif, *Humanisme Gus Dur Pergumulan Islam dan Kemanusiaan* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2013), 284.

⁶⁹ Syahrul Sidiq, "Maqashid Syari'ah & Tantangan Modernitas Sebuah Telaah Pemikiran Jasser Auda," *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia* 7, no. 1 (2017): 155.