

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974).¹ Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah. Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal 2 bahwa perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mitsaqan ghalizhan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.²

Dalam melaksanakan kehidupan rumah tangga tentu saja tidak selamanya berada dalam situasi yang damai dan tentram, tetapi kadang-kadang terjadi juga salah paham antara suami istri atau salah satu pihak melalaikan kewajibannya, tidak percaya mempercayai satu sama lain dan lain sebagainya. Dalam keadaan ketegangan ini, kadang-kadang dapat diatasi, sehingga kedua belah pihak menjadi baik kembali, tetapi adakalanya kesalah pahaman itu menjadi berlarut, tidak dapat didamaikan dan terus-menerus terjadi pertengkaran antara suami istri. Apabila suatu perkawinan tersebut dilanjutkan, maka pembentukan rumah tangga yang damai dan tentram seperti yang disyaratkan agama tidak tercapai, untuk menghindari perpecahan keluarga yang semakin meluas, maka dalam agama

¹Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 61.

²Abdul Rahman Ghozali, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta: Kencana, 2015), cet. Ke-7, hlm. 10.

Islam mensyaratkan perceraian menjadi jalan ke luar yang terakhir bagi suami istri yang sudah gagal dalam membina rumah tangga.³

Perceraian adalah putusnya perkawinan yang mengakibatkan putusnya suatu hubungan suami istri atau berhenti berlaki-bini (suami istri). Perceraian ada karena adanya perkawinan, meskipun tujuan dari perkawinan bukan perceraian. Perceraian dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang memuat ketentuan *fakultatif* bahwa perkawinan dapat putus karena kematian, perceraian, dan putusan pengadilan.⁴

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan pasal 39 ayat 2 “Bahwa untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan yaitu antara suami dan istri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami istri”.⁵ Dalam pasal 19 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 2 tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemauan.
3. Salah satu pihak mendapat hukuman 5 tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.

³Muhammad Syaifuddin, Sri Turatmiyah, Annalisa Yahanan, *Hukum Perceraian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm, 21

⁴ *Ibid*, hlm, 15

⁵ *Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974 Tentang, Perkawinan*, (Bandung: Citra Umbra, 2007), hlm. 16.

4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak lain.
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan 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.

Tuntutan perceraian hanya dapat diajukan oleh pihak yang tidak bersalah dengan alasan tersebut. Pembentuk undang-undang bermaksud, agar perceraian itu hanya dimungkinkan jika fakta seperti tersebut di atas benar-benar terjadi.⁶ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam dengan diberlakukannya, maka ada syarat dan prosedur yang harus dilalui dalam tata cara mengajukan perceraian, hal ini dijelaskan dengan ketentuan pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yaitu:

1. Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.
2. Untuk melakukan perceraian harus cukup alasan bahwa antara suami istri tidak akan dapat hidup rukun lagi sebagai suami istri.

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

3. Tata cara di depan sidang pengadilan itu diatur dalam peraturan sendiri.

Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan, setelah pengadilan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Selain harus ada alasan untuk bercerai, bahwa antara suami istri tidak dapat hidup rukun sebagai suami istri. Konflik yang terus menerus dalam rumah tangga dan tidak dapat menemukan keharmonisan, sehingga perceraian sebagai jalan mengakhiri konflik. Dampak perceraian bukan hanya mengakhiri konflik antara suami dan istri tetapi dapat berdampak pada anak dan keluarga kedua belah pihak. Kasus perceraian bisa terjadi kepada siapa saja baik itu tokoh masyarakat, pejabat negara, ustad, artis, maupun Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 maka PNS berubah menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN).

Perundang-undangan di Indonesia bidang keluarga, utamanya perkawinan bersifat umum yang maksudnya diperuntukan bagi seluruh masyarakat di Indonesia. Namun pada kenyataannya, terdapat perundang-undangan yang bersifat khusus seperti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) termasuk di dalamnya pejabat. Pengkhususan tersebut sesuai dengan *asas lex specyalist derogat legi general* hukum yang khusus lebih diutamakan dari pada hukum yang umum. Artinya suatu ketentuan yang bersifat mengatur secara umum dapat dikesampingkan oleh ketentuan yang lebih khusus mengatur hal yang

sama.⁷ Pengkhususan ini, dikarenakan ASN dan pejabat merupakan unsur aparatur negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam bertingkah laku, bertindak dan taat pada peraturan yang berlaku termasuk dalam penyelenggaraan kehidupan berkeluarga.⁸ Namun penelitian ini lebih difokuskan pada perceraian ASN pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

Putusnya perkawinan karena perceraian harus dilakukan didepan Pengadilan, karena merupakan langkah untuk mencapai adanya kepastian hukum mengenai status seseorang itu masih dalam status perkawinan atau tidak. Khusus untuk Pegawai Negeri Sipil selain harus mematuhi ketentuan umum dalam UU No. 1 Tahun 1974 dan PP No. 9 Tahun 1975, juga harus mengindahkan ketentuan khusus bagi PNS yang termuat dalam PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990, yaitu perceraian yang diajukan PNS ke Pengadilan harus mendapat izin terlebih dahulu dari atasan.

Maksud dari PP No. 45 Tahun 1990 bahwa Pegawai Negeri Sipil yang ingin bercerai wajib mendapatkan izin dan surat keterangan tertulis dari atasannya, baik itu Pegawai Negeri Sipil Pria maupun wanita. Izin dan surat keterangan dari pejabat untuk melakukan perceraian tersebut menjadi persyaratan untuk melakukan perceraian di Pengadilan Agama yang bersangkutan. Dalam Surat Edaran Nomor 48 Tahun 1990, Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi

⁷Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bogor: ghalia Indonesia, 2011) hlm. 112.

⁸ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perorangan Dan Kekeluargaan Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 416.

Pegawai Negeri Sipil, dalam BAB II bagian lima, bahwa alasan perceraian ASN yang dapat diterima adalah sebagai berikut:

- a. Salah satu pihak berbuat zina.
- b. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pemadat, dan penjudi yang sukar disembuhkan.
- c. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain dan tanpa alasan yang sah serta tanpa memberikan nafkah lahir maupun batin atau karena hal lain di luar kemampuannya.
- d. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara lima tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus menerus setelah perkawinan berlangsung.
- e. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin yang membahayakan pihak lain.
- f. Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Alasan yang sesuai di atas merupakan salah satu yang sesuai dengan peraturan. Bagi ASN yang ingin bercerai harus sesuai ketentuan yang berlaku, dan jika alasan ASN yang bercerai tidak sesuai dengan ketentuan di atas maka tidak akan diberikan izin oleh pejabat yang bersangkutan. Alasan-alasan yang disebutkan di atas adalah alasan yang sah dan dapat diterima.

Hasil wawancara pada bagian kepegawaian diperoleh data awal dari Dinas Pendidikan Kota Bandung, dari tahun 2014-2017 bahwa perceraian ASN adalah sebagai berikut:⁹

Tabel 1.0 Daftar Perceraian ASN

Tahun	Jenis perceraian	Jumlah	Jumlah keseluruhan
2014	Cerai Gugat	25	31 Orang
	Cerai Talak	6	
2015	Cerai Gugat	15	20 Orang
	Cerai Talak	5	
2016	Cerai Gugat	24	31 Orang
	Cerai Talak	6	
2017	Cerai Gugat	17	21 Orang
	Cerai Talak	4	

Melihat dari data yang penyusun temukan pada kasus perceraian ASN pada Dinas Pendidikan Kota Bandung dari Tahun 2014-2017 mengalami pasangsurut, dan yang mendominasi perceraian paling banyak adalah cerai gugat dari pihak perempuan dan sedikit cerai talak dari pihak laki-laki.

⁹Wawancara dengan Neni R, pada bagian Kepegawaian, pada Tanggal 8 Januari 2018.

Terkait perceraian Aparatur Sipil Negara yang berbeda dengan perceraian masyarakat biasa yang dengan mudah mendaftarkan perceraian langsung ke Pengadilan Agama. Adanya aturan khusus yang mengatur Pegawai Negri Sipil, maka dalam proses perceraianya harus mematuhi bahwa bagi ASN yang ingin bercerai harus menempuh izin dari atasannya atau pejabat yang berwenang dengan memberikan alasan-alasan untuk melakukan perceraian.

Berita online dari Tribunnews.com bawa perceraian ASN di Kota Bandung sepanjang tahun 2017 jumlah terbanyak ada dilingkungan Dinas Pendidikan dibandingkan dengan SKPD lainnya seperti satpol PP, Dishub, Dinkes dan lain-lain. Ketika ditanya persoalan hingga menimbulkan perceraian rata-rata ketidakcocokan dan ekonomi, sedangkan karena selingkuh, tidak menafkahi dan sering terjadi pertengkaran sangat fleksibel persoalannya.¹⁰

Penyusun sangat tertarik dalam meneliti faktor penyebab perceraian dan bagaimana upaya Dinas Pendidikan Kota Bandung dalam menanggulangi perceraian ASN. Penyusun tertarik melakukan penelitian dengan judul “FAKTOR PENYEBAB PERCERAIAN APARATUR SIPIL NEGARA” (Studi Kasus Pada Dinas Pendidikan Kota Bandung Tahun 2014-2017).

¹⁰ <http://jabar.tribunnews.com/2017/10/15/lebih-dari-50-persen-kasus-perceraian-pns-di-bandung-terjadi-di-dinas-pendidikan> diakses tanggal 18 januari 2017.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang menarik untuk dikaji antara lain:

1. Apakah faktor penyebab perceraian Aparatur Sipil Negara pada Dinas Pendidikan Kota Bandung ?
2. Bagaimanakah upaya Dinas Pendidikan Kota Bandung dalam Menjaga Keutuhan Rumah Tangga ASN ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan sasaran hasil yang diinginkan dalam penelitian. Kegunaan penelitian adalah manfaat yang diambil dari hasil penelitian.

1. Tujuan penelitian

- a. Untuk mengetahui apa saja faktor penyebab perceraian Aparatur Sipil Negara pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.
- b. Untuk mengetahui bagaimana upaya Dinas Pendidikan Kota Bandung dalam menjaga keutuhan rumah tangga ASN dan untuk meminimalisir perceraian.

2. Kegunaan penelitian

- a. Secara akademis, penelitian ini berguna untuk usaha menambah pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum

perkawinan, secara khusus pada faktor penyebab perceraian Aparatur Sipil Negara pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

- b. Secara praktis, penyusunan penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pengetahuan kepada para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti. Selain itu penyusunan penelitian ini diharapkan berguna bagi pihak-pihak yang tertarik dalam masalah yang sama terkait dengan faktor penyebab perceraian Aparatur Sipil Negara pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

D. Tinjauan Pustaka

Sebelum melakukan penelitian ini, penulis terlebih dahulu melakukan penelusuran terhadap beberapa hasil penelitian baik yang berupa karya ilmiah maupun literatur buku, berkaitan dengan faktor penyebab perceraian Aparatur Sipil Negara pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

Beberapa literatur yang erat kaitannya dengan penelitian ini adalah sebagai berikut: skripsi yang disusun oleh Shindu Arief Suhartono jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, pada tahun 2009 dengan judul penelitian “*Prosedur Gugatan Perceraian Bagi Pegawai Negri Sipil Di Pengadilan Negri Kudus*”. Penelitian yang dilakukan oleh Shindu Arief Suhartono ini lebih fokus pada bagaimana prosedur gugatan perceraian dari mulai meminta izin dari atasan dan hambatannya pada proses persidangan.

Skripsi yang disusun oleh Chisolil Karom jurusan Ahwal Syakhshiyah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang tahun 2016 dengan judul "*Gugat Cerai Perempuan PNS (Studi Kasus Di Pengadilan Agama Kendal)*", skripsi tersebut membahas tentang praktik gugat cerai perempuan PNS di Pengadilan Agama Kendal dan pandangan hukum Islam terhadap praktik gugat cerai perempuan PNS di Pengadilan Agama Kendal.

Skripsi yang disusun oleh Noeris Widiya Masita jurusan Ahwal Syakhshiyah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Suanan Ampel Surabaya, pada tahun 2015 dengan judul penelitian "*Analisis Yuridis Terhadap Alasan-Alasan Mengajukan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik*". Penelitian yang dilakukan oleh Noeris Widiya Masita lebih fokus. Pertama, pada alasan -alasan pengajuan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil di lingkungan kantor Pemerintahan kabupaten Gresik. Kedua, Bagaimana analisis yuridis terhadap alasan-alasan pengajuan izin perceraian PNS di lingkungan kantor Pemerintahan Kabupaten Gresik berdasarkan PP No.10 Tahun 1983.

Berdasarkan literatur penelitian serta karya ilmiah yang telah sebelumnya ditulis, maka penyusun mengambil judul penelitian yang berbeda dari sebelumnya ditulis, maka penyusun lebih memfokuskan pertama, pada faktor apa saja yang menyebabkan perceraian, karena perceraian ASN prosesnya rumit dan menghabiskan waktu lama dalam meminta izin dari atasan serta harus melewati banyak tahapan dan persyaratan yang ketat. Sedangkan masyarakat biasa bisa langsung mengajukan cerai ke Pengadilan Agama bersangkutan. Kedua,

Bagaimana upaya Dinas Pendidikan dalam menjaga keutuhan rumah tangga ASN dalam upaya meminimalisir perceraian, dikarenakan guru adalah contoh teladan bagi anak didiknya dan bagi masyarakat yang selalu dipandang baik dalam berperilaku termasuk dalam membina rumah tangga. Dalam agama Islam tidak melarang perceraian karena jika rumah tangga sudah tidak bisa dipertahankan dan sebelumnya menempuh jalan damai tetapi tidak bisa damai, maka jika diteruskan akan lebih banyak madaratnya maka harus ditinggalkan dengan jalan terakhir oleh perceraian.

E. Kerangka Berpikir

Asas perceraian dipersulit dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan berusaha untuk semaksimal mungkin mengendalikan dan menekan terjadinya perceraian. Pengendalian dan menekan terjadinya perceraian untuk mencegah terjadinya perceraian yang sewenang-wenang yang tidak hanya mengakibatkan kehancuran pasangan suami istri, akan tetapi berakibat kepada anak-anak yang seharusnya diasuh dan dipelihara dengan baik. Oleh karena itu pasangan suami istri yang telah menikah dengan sah harus bertanggung jawab dalam membina keluarga agar perkawinan yang telah dilangsungkan itu dapat utuh sampai hayat dikandung badan.¹¹

Menurut Abdul Kadir Muhammad, alasan diberlakukannya asas mempersulit perceraian adalah:

¹¹ Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 8.

1. Perkawinan itu tujuannya suci dan mulia, sedangkan perceraian adalah perbuatan yang dibenci Tuhan.
2. Untuk membatasi kesewenang-wenangan suami terhadap istri.
3. Untuk mengangkat derajat dan martabat istri (wanita), sehingga sederajat dengan derajat dan martabat suami.¹²

Perkawinan mempunyai tujuan yang baik. Akan tetapi semua tujuan yang baik tersebut tidak akan terlaksana atau terwujud jika tidak ada kesesuaian hati di antara mereka. Dari perkawinan diwarnai percekocokan dan perselisihan yang terus-menerus sehingga menimbulkan kemadharatan maka jalan terbaiknya perceraian dapat dilangsungkan. Sesuai dengan kaidah fiqhiyah yang artinya “*Kemadharatan itu harus dihilangkan*”. Apabila demikian halnya wajib untuk dihilangkan.¹³ Jika jalan terbaiknya adalah perceraian maka bercerailah dari pada mendatangkan kemadharatan dalam mempertahankan rumah tangga. Islam membolehkan perceraian yaitu dalam situasi dan kondisi kehidupan rumah tangga yang sudah tidak teratasi, agar rumah tangga suami dan istri tidak mengalami penderitaan batin terus menerus.

Maqashid Syari'ah secara *lughawi* (bahasa), *maqashid al-syariah* terdiri dari dua kata, yakni *maqashid* dan *syariah*. *Maqashid* adalah bentuk jama' dari *maqashid* yang berarti kesengajaan atau suatu tujuan. *Syariah* secara bahasa berarti yang berarti jalan menuju ke sumber air. Jalan menuju sumber air ini dapat dikatakan sebagai jalan ke arah sumber pokok kehidupan.

¹² Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 109.

¹³ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-kaidah hukum islam dalam menyelesaikan masalah-masalah yang Praktis*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm 33.

Karya *Al-Muwafaqat*, *al-Syatibi* mempergunakan kata yang berbeda-beda berkaitan dengan *maqashid al-syariah*. Kata-kata itu ialah *maqashid al-syariah*, *maqashid al-syar'iyah fi al-syari'ah* dan *maqashid min syar'i al hukm*. Pada hemat peneliti, walaupun dengan kata-kata yang berbeda, mengandung penegertian yang sama yakni tujuan hukum yang diturunkan oleh Allah SWT. Menurut *al-Syatibi* sebagai yang dikutip dari ungapannya sendiri:

Artinya: “sesungguhnya syariat itu bertujuan mewujudkan kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat”.

Dalam ungkapan yang lain dikatakan oleh *al-Syatibi*

Artinya: hukum-hukum disyariatkan untuk kemaslahatan hamba”.¹⁴

Tujuan umum syar'i dalam mensyariatkan hukum ialah mewujudkan kemaslahatan manusia dengan menjamin hal-hal yang *dharuri* (kebutuhan pokok) bagi mereka, pemenuhan kebutuhan-kebutuhan mereka (*hajiyyat*), dan kebaikan-kebaikan mereka (*tahsiniyyat*). Hal yang *dharuri* ialah sesuatu yang menjadi dasar atau landasan keberlangsungan kehidupan manusia, dan harus ada untuk kemaslahatan mereka. Apabila hal itu tidak ada, maka akan rusaklah struktur kehidupan mereka. Hal-hal yang *dharuri* bagi manusia kembali kepada lima hal, yaitu: agama, jiwa, akal, keturunan/kehormatan dan harta.

Adapun hal yang *hajiyy* ialah sesuatu yang diperlukan oleh manusia untuk kelapangan dan kekeluasan. Apabila sesuatu tersebut tidak ada, maka tidak akan merusak struktur kehidupan mereka, sebagaimana jika *dharuri* tidak ada. Akan

¹⁴ Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqashid Syari'ah Menurut Al-syatibi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 61

tetapi, mereka mendapat kesulitan dan kesempitan. Sedangkan *tahsini* ialah sesuatu yang dikehendaki oleh etika dan perilaku yang didasarkan pada jalan yang paling lurus. Apabila hal ini tidak ada, maka tidak akan merusak struktur kehidupan seperti hal yang *dharuri*, dan tidak juga memberikan kesulitan seperti hal yang *hajiy*.

Para ulama ahli ushul mengemukakan jenis-jenis tujuan umum perundang-undangan. Yaitu ada 3 macam:

- 1) Untuk memelihara *al-umrudh-dharuriyah* dalam kehidupan manusia. Yakni hal-hal yang menjadi sendi eksistensi kehidupan manusia yang harus ada demi kemaslahatan mereka. Artinya bila sendi-sendi itu tidak ada, kehidupan mereka menjadi kacau-balau, kemaslahatan tidak tercapai dan kebahagiaan ukhrawi tidak bakal dapat dinikmati.
- 2) Untuk memenuhi *al-umurul-hajiyah* dalam kehidupan manusia. Yaitu hal-hal yang sangat dihajatkan oleh manusia untuk menghilangkan kesulitan-kesulitan dan menolak halangan. Artinya bila sekiranya hal-hal tersebut tidak ada, maka tidak sampai membawa tata aturan hidup manusia berantakan dan kacau melainkan hanya sekedar membuat kesulitan dan kesukaran saja. Prinsip utama dalam *umurul hajiyah* (urusan-urusan kebutuhan manusia) ini adalah untuk menghilangkan kesulitan, meringankan

beban taklif dan memudahkan mereka dalam kehidupan berumah tangga.

- 3) Untuk merealisasikan *al-umurut-tahsiniyah* yaitu tindakan sifat yang harus dijauhi oleh akal yang sehat, dipegangi oleh adat kebiasaan yang bagus dan dihajati oleh kepribadian yang kuat. Itu semua termasuk bagian akhlak karimah, sopan santun dan adab untuk menuju ke arah kesempurnaan. Artinya bila umurut tahsiniyah ini tidak dapat dipenuhi, maka kehidupan manusia tidaklah sekacau sekiranya urusan *dharuriyah* tidak diwujudkan dan tidak membawa kesusahan dan kesulitan seperti tidak dipenuhinya urusan hajiyah manusia. Akan tetapi, hanya dianggap kurang harmonis oleh pertimbangan nalar sehat dan suara hati nurani. Umurut tahsiniyah dalam bidang ibadat misalnya kewajiban bersuci dari najis-hissi (yang nampak) dan najis maknawi (yang tidak nampak), kewajiban menutup aurat, berhias bila hendak pergi ke mesjid, menjalankan amalan sunnat dan memberikan sedekah kepada orang yang sangat memerlukan. Dalam bidang 'adat hendaknya bersopan santun dalam melakukan makan dan minum, menjauhi yang berlebihan, meninggalkan makan dan minum dari sesuatu yang najis serta menjijikkan.

Adapun *Al-umuruh-dhauriyah* (urusan-urusan dharurri) itu ada lima macam, yakni:

1. Urusan agama
2. Urusan jiwa
3. Urusan akal
4. Urusan keturunan dan
5. Urusan harta milik¹⁵

Pada hakikatnya kelima tujuan pokok di atas baik kelompok *dharuriyat*, *hajiyyat* dan *tahsininyat* dimaksudkan untuk memelihara atau mewujudkan kelima pokok seperti yang disebutkan di atas hanya saja peringkat kepentingan satu sama lain.

Guna memperoleh gambaran yang utuh tentang *maqashid al-syariah*, berikut akan dijelaskan kelima pokok kemaslahatan dengan peringkatnya masing-masing:

1. Memelihara Agama

Menjaga atau memelihara agama, berdasarkan kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

- a. Memelihara dalam peringkat *dharuruyat*, yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan yang masuk peringkat primer, seperti melaksanakan shalat lima waktu. Kalau shalat itu diabaikan maka akan terancam lah eksistensi agama.

¹⁵ Mukhtar Yahya dan Fathurrahman, *Dasar-dasar Pembinaan Hukum Fiqh Islami*, (Bandung: PT.Al-Ma'rif, 1986), hlm. 333-337.

- b. Memelihara agama dalam peringkat *hajiyyat*, yaitu melaksanakan ketentuan agama, dengan maksud menghindari kesulitan, seperti shalat jamak dan salat qashar bagi yang sedang bepergian. Kalau ketentuan ini tidak dilaksanakan maka tidak akan mengancam eksistensi agama, melainkan hanya akan mempersulit bagi orang yang melakukannya.
- c. Memelihara agama dalam peringkat *tahsiniyat*, yaitu mengikuti petunjuk agama guna menjunjung tinggi martabat manusia, sekaligus melengkapi pelaksanaan kewajiban terhadap Tuhan, misalnya menutup aurat, baik di dalam maupun di luar shalat, membersihkan badan, pakaian, dan tempat. Kegiatan ini erat kaitannya dengan akhlak terpuji.

2. Memelihara jiwa

Memelihara jiwa berdasarkan tingkat kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

- a. Memelihara jiwa pada peringkat *dlaruriyat* adalah memenuhi kebutuhan pokok berupa makanan untuk mempertahankan hidup. Kalau kebutuhan pokok itu diabaikan akan berakibat terancamnya eksistensi jiwa manusia.
- b. Memelihara jiwa pada peringkat *hajiyyat* adalah dibolehkannya berburu dan menikmati makanan yang lezat dan halal. Kalau kegiatan ini diabaikan tidak akan mengancam eksistensi kehidupan manusia, melainkan hanya dapat mempersulit hidupnya.

- c. Memelihara jiwa pada peringkat *tahsiniyat* seperti ditetapkannya tata cara makan dan minum. Kegiatan ini hanya berhubungan kesopanan dan etika. Sama sekali tidak akan mengancam eksistensi jiwa manusia atau mempersulitnya.

3. Memelihara Akal

Memelihara akal, dilihat dari kepentingannya dapat dibagi menjadi tiga

peringkat:

- a. Memelihara akal pada peringkat *dharuriyat*, seperti diharamkan minum-minuman keras. Apabila ketentuan ini dilanggar akan berakibat terancamnya eksistensi akal manusia.
- b. Memelihara akal pada peringkat *hajiyyat*, seperti dianjurkan untuk menuntut ilmu pengetahuan. Sekiranya kegiatan itu tidak dilakukan tidak akan merusak eksistensi akal, akan tetapi dapat mempersulit seseorang terkait dengan pengembangan ilmu pengetahuan dan akhirnya berimbas kesulitan dalam hidup.
- c. Memelihara akal pada peringkat *tahsiniyat*, menghindarkan diri dari kegiatan menghayal dan mendengarkan atau melihat sesuatu yang tidak berfaedah. Kegiatan itu semua tidak secara langsung mengancam eksistensi akal manusia.

4. Memelihara Keturunan

Memelihara keturunan, ditinjau dari kebutuhannya dapat dibagi menjadi tiga:

- a. Memelihara keturunan pada tingkat *dharuriyat*, seperti disyariatkannya menikah dan dilarangnya berzina. Apabila hal ini diabaikan dapat mengancam eksistensi keturunan.
- b. Memelihara keturunan pada peringkat *hajiyyat*, seperti ditetapkannya menyebut mahar bagi calon suami ketika melangsungkan akad nikah dan diberikannya hak talak kepadanya. Bila penyebutan itu tidak dilakukan maka akan mempersulit suami, karena diharuskan membayar mahar misl. Juga talak, bila tidak dibolehkan akan mempersulit rumah tangga yang tidak bisa dipertahankan lagi.
- c. Memelihara keturunan pada peringkat *tahsiniyat*, seperti disyariatkannya khitbah (peminangan) dan walimah (resepsi) dalam pernikahan, hal ini dilakukan untuk melengkapi acara pernikahan. Bila tidak dilakukan tidak mengancam eksistensi keturunan dan tidak pula mempersulit.

5. Memelihara Harta

Memelihara harta, ditinjau dari kepentingannya dibagi menjadi tiga peringkat:

- a. Memelihara harta pada peringkat *dharuriyat*, seperti disyariatkannya tata cara kepemilikan melalui jual beli dan dilarangnya mengambil

harta orang lain dengan cara tidak benar seperti mencuri. Apabila aturan ini dilanggar akan mengancam eksistensi harta.

- b. Memelihara harta pada peringkat *hajiyyat*, seperti disyariatkannya jual beli dengan cara salam. Apabila cara ini tidak dipakai tidak akan mengancam eksistensi harta.
- c. Memelihara harta pada peringkat *tahsiniyat*, seperti perintah menghindarkan diri dari penipuan dan spekulatif. Hal ini berupa etika bermuamalah dan sama sekali tidak mengancam kepemilikan harta apabila diabaikan.¹⁶

Berdasarkan uraian di atas, hukum Islam disyariatkan untuk memelihara hal-hal yang *dharuri* merupakan hukum yang terpenting dan paling mendasar untuk dipelihara. Dalam kehidupan bermasyarakat, tentunya banyak terdapat masalah-masalah yang memerlukan suatu penyelesaian, maka dari itu para Ulama membuat suatu kaidah-kaidah demi menyelesaikan masalah tersebut. Salah satunya adalah perkara perceraian. Kaidah yang menjadi dasar pertimbangan hukum adalah apakah memberikan manfaat atau malah justru memberikan kemudharatan bagi pasangan suami istri yang akan bercerai tersebut. Dalam hukum Islam terdapat kaidah yang berbunyi:

Artinya: “Menolak kerusakan harus didahulukan daripada menarik kemaslahatan.”¹⁷

¹⁶ Mardani, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, Cet I, 2013), hlm 338-341.

¹⁷ A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih: Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah yang Praktis*, (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 29.

Dari kaidah ini dapat dipahami apabila terdapat suatu perkara terlihat adanya manfaat atau maslahat, namun di situ juga terdapat *kemafsadatan* (kerusakan), haruslah didahulukan menghilangkan mafsadatnya ini, sebab *kemafsadatan* dapat meluas dan menjangar kemana-mana, sehingga akan mengakibatkan kerusakan yang lebih besar.

Artinya: Kemudharatan itu harus dihindarkan sedapat mungkin.¹⁸

F. Langkah-Langkah Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) dengan menggunakan metode kualitatif yang memenuhi berbagai gejala sebagai suatu hal yang saling terkait dalam hubungan fungsional dan merupakan satu kesatuan.¹⁹ Yang menjadi subjek penelitian ini adalah Dinas Pendidikan Kota Bandung. Sedangkan yang menjadi objek penelitian ini adalah apasajakah faktor penyebab perceraian Aparatur Sipil Negara dan upaya dalam meminimalisir perceraian ASN pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan penelitian ini dalam pengumpulan data adalah:

a. Wawancara

¹⁸ Imam Musbikin, *Qawa'id Al-Fiqhiyah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 74-75.

¹⁹ Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Kuantitatif Kualitatif, R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2006) hlm.105.

wawancara yang penulis gunakan adalah wawancara terarah dan terstruktur merujuk pada pertanyaan yang sudah ditetapkan sebelumnya dengan kategori jawaban terbatas pada setiap responden.²⁰ Wawancara yang dilakukan peneliti adalah pada bagian kepegawaian pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

b. Dokumentasi

Metode dokumentasi yaitu metode dengan cara menggali kumpulan data variabel, baik yang berbentuk tulisan artifac foto, tape recorder dan monument.²¹ Melihat data yang ada di bagian kepegawaian pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

c. Studi Pustaka

Studi kepustakaan adalah suatu teknik pengumpulan data yang didapat dengan cara membaca serta mempelajari dari berbagai referensi yang berhubungan dengan judul penelitian.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris yaitu suatu penelitian yang dikaji dengan menekankan penemuan fakta-fakta di lapangan yang kemudian dijadikan penyusun sebagai data yang diperoleh dari lapangan sesuai dengan kenyataan sosial yang ada.

4. Lokasi Penelitian

²⁰Sedarmayanti dkk., *Metodelogi Penelitian*, (Bandung:CV. Mandar maju, 2002), hlm.81.

²¹ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia,1991), hlm. 46.

Lokasi penelitian ini adalah Dinas Pendidikan Kota Bandung. Pemilihan lokasi berdasarkan pemikiran serta berita maupun informasi merupakan bidangnya atau ada dalam hal perceraian Aparatur Sipil Negara.

5. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang akan diajukan penulis adalah bersifat Deskriptif. Penelitian Deskriptif adalah Penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.²²Sifat dari penelitian yang ditulis ini adalah deskriptif analitis, yaitu menjelaskan data yang telah didapat dari penelitian yang kemudian dari data tersebut dapat digambarkan keadaan, praktek dan kebiasaan dalam masyarakat. Kemudian dari data yang didapat tersebut digunakan dalam menganalisis pokok masalah yang diteliti.

6. Sumber Data

a. Data primer

Sumber data primer yang diperoleh adalah sumber data yang didapat dari hasil penelitian lapangan dan wawancara narasumber yang terkait dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 pada Dinas Pendidikan Kota Bandung.

²² Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Kuantitatif Kualitatif, R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2006) hlm.105.

b. Data sekunder

Sumber data sekunder yaitu data yang diperoleh dengan cara studi kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum tentang perceraian terdiri dari:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang berhubungan erat dan sifatnya mengikat mempunyai otoritas.²³ Bahan hukum primer yang digunakan skripsi ini adalah:

- a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan,
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan tentang Bahan hukum primer. Dalam hal ini adalah seperti literatur, buku-buku, jurnal, berita, makalah skripsi tesis dan lain sebagainya yang menjelaskan Bahan hukum primer di atas.

²³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 52.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang menjelaskan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder misalnya kamus, ensiklopedia, internet dan lain sebagainya.

