

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkawinan adalah penyatuan lahir dan batin antara seorang pria dan seorang wanita dengan tujuan untuk menciptakan keluarga yang bahagia di bawah bimbingan Tuhan Yang Maha Esa¹. Pada dasarnya setiap orang hanya ingin menikah sekali dalam seumur hidup. Tujuan perkawinan adalah membangun keluarga yang Bahagia hingga akhir hayat tanpa adanya proses perceraian. Namun, bercerai dapat terjadi apabila terdapat pihak yang memilih berpisah. Apabila ikatan tersebut masih dilanjutkan maka terdapat banyak mudharat. Bercerai telah diatur dalam pasal 38 UU Nomor 1 Tahun 1974, perkawinan dapat putus karena: a. kematian; b. Perceraian; c. Putusan Pengadilan.² perkawinan yang putus melalui pengadilan merupakan proses bercerai yang dilakukan karena adanya keinginan suami untuk memberikan cerai talak dan keinginan istri berupa cerai gugat atau *khulu'*.

Akibat dari suatu perceraian, terdapat hak dan kewajiban suami-istri yang wajib dipenuhi. Apabila hal tersebut terjadi karena talak, mantan suami berkewajiban untuk memberikan hak *mut'ah*, hak nafkah selama iddah, mahar istri, dan biaya hadhanah untuk anak-anak mereka yang berusia di bawah 21 tahun sudah termasuk. Perceraian yang diprakarsai oleh suami dalam bentuk

¹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1974 Tentang perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam, Grahamedia Press, hal. 2

²Tri Wahyuni Herawat, et. al, "Perlindungan Hak-Hak atas Pembagian gaji akibat Perceraian Yang Dilakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil", *Diponegoro Law Journal*, volume 6, Nomor 2, Tahun 2017.

talak dan oleh istri dalam bentuk cerai gugat atau khulu' adalah jenis perkawinan yang berakhir dengan perceraian. Hak dan kewajiban yang timbul akibat perceraian menjadi tanggung jawab suami istri untuk dipenuhi. Jika perceraian adalah penyebab perceraian, suami istri wajib memberikan mantan istri hak *mut'ah* yang tepat, hak untuk mendukung dia selama dia di *'iddah*, dan pembayaran mahar yang tersisa³ dan membayar *hadhanah* kepada anak-anak mereka jika mereka berusia di bawah 21 tahun⁴. Hal tersebut juga diatur dalam fikih tradisional.

Proses bercerai yang dilakukan oleh PNS diatur dalam PP No.10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990, yang mengedepankan hak Wanita. Peraturan ini juga melarang PNS Wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga bahkan seterusnya. Selain itu, proses bercerai memiliki hukum lain yang harus dipertimbangkan, khususnya: (a) Tunjangan anak, pendidikan, dan masalah keuangan; b). Harta milik suami istri; C). Periode Penundaan; (D). Standar hidup keluarganya; (e). Nafkah *'iddah* dan *mut'ah*.

Pegawai Negeri Sipil(PNS) yang bercerai menanggung hukum mengenai pembagian gaji. Bagi Wanita dengan suami PNS, apabila bercerai dengan inisiatif mantan suami, maka Sebagian gajinya otomatis diberikan kepada mantan istri dan anaknya. Berdasarkan PP No. 10 Tahun 1983 jo beserta PP No. 45 Tahun 1990 Pasal 8 Ayat 1 sampai 4, menjelaskan mengenai penghitungan akan pembagian gaji PNS dibagi sepertiga untuk mantan suami, sepertiga untuk mantan istri, dan sisanya untuk anak-anaknya.

³Kompilasi Hukum Islam pasal 158

⁴*Ibid* pasal 156 huruf d

Namun, apabila dalam perkawinan tidak ada anak, maka setengah gaji akan diberikan kepada mantan istri. Pemenuhan hak istri dari PNS juga diatur dalam Badan Kepegawaian Negara (BKN) dalam Surat Edaran Nomor: 6437/B-AK.03/SD/F/2022 dengan perihal Penegasan Surat Kepala BKN Nomor: K.26-30/V.99-66/99 tentang penjelasan mengenai kewajiban pemberian sebagian gaji kepada mantan istri dan juga anak-anaknya. Sudah menjadi rahasia umum bahwa ketika hubungan suami istri berakhir, mantan suami seringkali lalai dalam menegakkan hak istri dan anak. Oleh karena itu dikeluarkannya Surat Edaran Nomor: 6437/B-AK.03/SD/F/2022 dengan perihal Penegasan Surat Kepala BKN Nomor: K.26-30/V.99-66/99 mengenai pembahasan kewajiban dalam pembagian gaji untuk mantan istri dan juga anak-anaknya, hal ini bertujuan agar mantan istri dapat memperoleh hak-haknya dari mantan suami yang berstatus PNS.

Semua norma hukum positif maupun hukum islam, baik berupa larangan maupun perintah yang terkandung didalamnya bukanlah tanpa makna. Tetapi semua memiliki tujuan dan maksud tertentu demi kebaikan bagi semuanya. Dengan kata lain bahwa semua larangan maupun perintah yang terkandung dalam hukum positif maupun hukum islam sebenarnya bukanlah untuk membebani, tetapi hal tersebut semata-mata demi kebaikan bersama. Pada dasarnya ketika hukum diciptakan tentu bertujuan untuk kepentingan dan kemaslahatan bersama. Ibnu Qayyim al-Jauziyah, dalam Khairul Umam (2001), sesuatu dapat dikatakan mendatangkan *maslahah* jika memiliki tujuan *syari'at* dalam kemaslahatan dunia

dan akhirat.⁵ Seperti halnya hukum islam yang dibuat berdasarkan kemaslahatan yaitu *Maṣlahah al Mursalah*.

Maslahah al Mursalah adalah kemaslahatan yang diyakini ada dalam suatu masalah; namun, *al Mursalah* tidak memiliki landasan dan tidak dapat dibenarkan. Akibatnya, jika ditemukan suatu kasus yang tidak ada ketentuan hukumnya dan tidak ada '*illat* yang dapat dikeluarkan dari *syara*' yang menentukan kepastian hukum dari kasus tersebut, maka ditemukan sesuatu yang sesuai dengan ketentuan hukum. Hukum *syara*', seperti ketentuan hukum yang didasarkan pada mudharat pemeliharaan atau menyatakan sesuatu yang bermanfaat atau *masalah al Mursalah*.

Bentuk perlindungan hak-hak perempuan pasca perceraian dari mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) berupa PP No.10 Tahun 1983 Jo. PP No.45 Tahun 1990 dan dipertegas kembali dengan dikeluarkannya Surat Edaran Nomor: 6437/B-AK.03/SD/F/2022 dengan perihal Penegasan Surat Kepala BKN Nomor: K.26-30/V.99-66/99 tentang penjelasan mengenai kewajiban pemberian sebagian gaji kepada mantan istri dan juga anak-anaknya. Apakah diterbitkannya SE tersebut sesuai dengan kaidah-kaidah dalam *maṣlahah al Mursalah* dan memiliki tujuan yang sama dengantujuan *syara*' dari *maṣlahah al Mursalah* sendiri yaitu: memelihara jiwa dan akal, keturunan, dan agama agama.⁶ Dari permasalahan di atas peneliti ingin mengkaji lebih dalam apakah kebijakan negara tersebut sudah sesuai dengan konsep *Maṣlahah al Mursalah*.

⁵Khairul Anam, *Ushul Fiqih*, (Bandung: Pustaka Setia, 2001), hal 127

⁶Nasroedin Harun, *Ushul Fikih*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), cet. Ke 2, hal. 114

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perlindungan hak-hak perempuan pasca bercerai dari mantan suami Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia?
2. Bagaimana perlindungan hak-hak perempuan pasca bercerai dari mantan suami Pegawai Negeri Sipil (PNS) perspektif *Maṣlahah al Mursalah*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan perlindungan hak-hak perempuan pasca bercerai dari mantan suami Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia.
2. Untuk menganalisis perlindungan hak-hak perempuan pasca bercerai dari mantan suami Pegawai Negeri Sipil (PNS) ditinjau dari perspektif *Maṣlahah al Mursalah*.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Manfaat teoritis yang dimiliki dapat dimanfaatkan oleh para ilmuwan, peneliti, pembaca maupun masyarakat untuk dapat dijadikan landasan dalam mengembangkan ilmu pengetahuan, serta wawasan dalam masalah yang berhubungan dengan perlindungan hak-hak perempuan pasca bercerai dari mantan suami PNS dan juga dapat mengembangkan kemampuan berkarya dengan nalar sesuai dengan ilmu pengetahuan yang dimiliki, supaya dapat menjawab permasalahan yang timbul khususnya dalam hal dalam melindungi hak-hak perempuan setelah perceraian.

2. Secara Praktis

a. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan mampu berkontribusi bagi suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS). Lebih tepatnya untuk menambah wawasan tentang hak-hak mantan istri pasca bercerai dari mantan suami yang berstatus PNS.

b. Bagi Peneliti Berikutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dalam pemahaman terhadap perlindungan hak-hak perempuan pasca bercerai dari mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) dilihat dari perspektif *Maṣlahah al Mursalah*.

E. Penegasan Istilah

Penegasan istilah dimaksudkan untuk memberikan pemahaman yang sama antara peneliti dengan pembaca dalam menafsirkan hasil penelitian ini. adapun pembagian istilah, antara lain::

1. Penegasan Konseptual

a. Hak perempuan

Hak yang melekat pada seorang perempuan berupa hak asasi manusia yang dapat dipenuhi pengaturannya dalam sistem hukum hak asasi manusia.⁷

⁷Budi Hermawan Bangun, "Hak Perempuan Dan Kesetaraan Gender Dalam Perspektif Filsafat Hukum", *Jurnal Pandecta*, volume 15, Nomor 1, juni 2020

b. Perceraian

Perceraian merupakan kata dalam bahasa Indonesia yang umum dipakai dalam pengertian yang sama dengan talak dari kata “*ithlaq*” artinya melepaskan atau meninggalkan.⁸

c. *Maṣlahah al Mursalah*

Maṣlahah al Mursalah ialah suatu kemaslahatan yang tidak disinggung oleh syara’ dan tidak terdapat pula dalil-dalil yang menyuruh untuk mengerjakan atau meninggalkannya, tetapi jika dikerjakan akan mendatangkan kebaikan yang yang besar atau kemaslahatan.⁹

d. Mantan suami

Mantan suami menurut kamus besar bahasa indonesia, “mantan” bekas (pemangku jabatan, kedudukan dan sebagainya) sedangkan “suami” pria yang menjadi pasangan hidup resmi seorang wanita (istri)¹⁰. Jadi dapat disimpulkan mantan suami merupakan bekas pasangan hidup resmi seorang wanita (istri).

e. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, seseorang yang telah diangkat sebagai pegawai tetap ASN untuk mengisi jabatan pemerintahan oleh pengawas kepegawaian yang dengan telah memenuhi persyaratan tertentu. Menurut Kamus Besar Bahasa

⁸Budy Budiman dan Latifah Ratnawaty, “Tinjauan Hukum Terhadap Perceraian Karena Murtad Menurut Hukum Positif”, *Yustisi : Jurnal Hukum dan Hukum Islam*, vol. 8 No. 1 Februari 2021

⁹Muhsin Haryanto, *Ushul Fikih Mengenal Kajian Metodologi Hukum Islam*, (Bantul: Kreasi Wacana, 2015), Hal 165

¹⁰KBBI

Indonesia, Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara. Karena "karyawan" berarti orang yang bekerja untuk pemerintah (perusahaan, dll), dan "negeri" berarti negara atau pemerintah.¹¹

2. Penegasan Operasional

Secara operasional maksud dari judul “Perlindungan Hak-Hak Perempuan Pasca Perceraian Dari Mantan Suami Yang Berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Perspektif Masalah Mursalah” ini adalah penelitian yang merupakan pendeskripsian dari bagaimana perlindungan hak-hak perempuan pasca perceraian dari suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dimana hak-hak tersebut kurang diperhatikan oleh mantan suami.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti merupakan jenis pendekatan yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan metode penelitian hukum yang hanya menggunakan bahan pustaka semata.¹² Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹³ Dalam penelitian ini bahan pustaka akan dijadikan sebagai bahan

¹¹A. W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*, (Jakarta: Rajawali, 2006), hal. 113

¹²Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 18

¹³Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2008) hal. 294

utama dalam penelitian sesuai dengan penelitian yuridis normatif yang akan dijelaskan secara deskriptif analitis.

Penelitian ini menggunakan 2 model pendekatan yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan filosofis (*philosophical approach*). Pertama, pendekatan undang-undang (*statute approach*) ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan-paut dengan SE BKN tentang pembagian gaji setelah perceraian dari mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS).¹⁴ Pendekatan filosofis (*philosophical approach*) ini diterapkan karena peneliti ingin meneliti tentang hak-hak perempuan pasca terjadinya perceraian yang terkandung di dalam SE BKN Nomor: 6437/B-AK.03/SD/F/2022 tentang pembagian gaji setelah perceraian dari suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS).¹⁵

2. Sumber Data Sekunder

Sumber data adalah segala sesuatu yang dapat digunakan untuk memperoleh segala informasi mengenai data.¹⁶ Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis sumber data skunder berupa:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan data primer merupakan bahan data yang terdiri atas:

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Penerbit Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hal. 60.

¹⁵ Mulyadi, M. "Riset Desain Dalam Metodologi Penelitian," *Jurnal Studi Komunikasi dan Media*, Vol. 16, No. 1, Januari 2012, hal 28.

¹⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian kuantitatif kualitatif dan R&D*, cet. 8 Bandung: Alfabeta, 2009, hal. 137

1. peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No 45 Tahun 1990 dan Surat Edaran (SE) Nomor: 6437/B-AK.03/SD/F/2022 dengan perihal Penegasan Surat Kepala BKN Nomor: K.26-30/V.99-66/99 tentang penjelasan mengenai kewajiban pemberian sebagian gaji kepada mantan istri dan juga anak-anaknya.
 2. Kompilasi Hukum Islam (KHI)
- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan.¹⁷ Bahan data tersebut diperoleh dari buku-buku (*textbooks*) yang ditulis oleh para ahli hukum yang berpengaruh. Selain itu juga diperoleh dari jurnal artikel-artikel hukum, pendapat para sarjana, dan hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan judul penelitian ini.

- c. Bahan Hukum Tersier

Bahan data tersier yaitu bahan data yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan data primer dan bahan data sekunder seperti kamus hukum, *encyclopedia*, dan lain-lain.¹⁸

¹⁷Soejono Sokanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 1992), hal. 51

¹⁸Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, hal. 296

d. Bahan non Hukum

Bahan non hukum yang digunakan antara lain: buku-buku baik secara cetak maupun e-book, jurnal, artikel, dan skripsi yang berkaitan dengan topik penelitian.

3. Teknik dan instrumen Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data ini penulis menggunakan teknik dokumentasi yang merupakan sebuah metode dengan cara menelusuri dan menemukan data-data terkait dengan topik penelitian baik berupa agenda, majalah, prasasti, surat kabar, catatan transkrip, notulen rapat, buku dan lain sebagainya.¹⁹ Dalam teknik dokumentasi ini, peneliti akan melakukan beberapa langkah sebagai berikut:

a. Mengumpulkan sumber data

Awal dari proses penelitian yang dilakukan dalam teknik dokumentasi ini yaitu mengumpulkan bahan utama dengan cara mengunduh Surat Edaran (SE) Nomor: 6437/B-AK.03/SD/F/2022 dengan perihal Penegasan Surat Kepala BKN Nomor: K.26-30/V.99-66/99 tentang penjelasan mengenai kewajiban pemberian sebagian gaji kepada mantan istri dan juga anak-anaknya dalam bentuk *soft file* pada *website* Badan Kepegawaian Negara lalu mencetak dokumen tersebut dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1990. Kemudian mulai mengumpulkan sumber data bahan pendukung lainnya.

¹⁹Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktis*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hal. 202

- b. Membaca dan mempelajari bahan hukum primer yaitu Surat Edaran (SE) Nomor: 6437/B-AK.03/SD/F/2022 dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1990.

Dalam teknik dokumentasi pada penelitian yuridis normatif, membaca merupakan langkah utama yang harus dilakukan oleh peneliti. Hal ini bertujuan untuk menemukan sebuah masalah yang dapat dikaji dalam penulisan. Penulis membaca dan mempelajari terlebih dahulu kesesuaian antara tujuan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1990 dan Surat Edaran (SE) Nomor: 6437/B-AK.03/SD/F/2022 dari badan kepegawaian dengan dengan *Maṣlahah al Mursalah*.

- c. Membaca dan mempelajari bahan hukum sekunder, bahan Hukum tersier dan bahan non hukum.

Setelah menemukan kesesuaian atau ketidak sesuaian dari dikeluarkannya Surat Edaran oleh badan kepegawaian dengan konsep dari *Maṣlahah al Mursalah* yang akan dikaji, sehingga peneliti dapat mulai mempelajari bahan sekunder yang telah dikumpulkan.

- d. Membaca catatan-catatan terkait dengan penelitian dari sumber data

Kemampuan memcatat (*note taking*) harus selaras dengan catatan yang akan dibuat yaitu harus bersifat efektif dan informatif sehingga hanya berpacu pada poin penting yang berhubungan dengan objek penelitian.

e. Mengolah catatan

Dalam kegiatan mengolah catatan ini tidak hanya memilih beberapa yang akan terpakai dalam analisis, tetapi juga menentukan urutan utama dan juga pendukungnya.

4. Teknik Analisis Data

Dalam analisis data, teknik yang digunakan dalam menganalisis penelitian ini adalah teknik analisis deskriptif (*analysis descriptive*) yaitu suatu metode yang digunakan untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.²⁰ Adapun teknik analisis dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik analisis deskriptif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan *maṣlahah al Mursalah* seperti berikut:

- a. Mengumpulkan data yang berisikan tentang pendapat peneliti terdahulu yang berkaitan dengan hak-hak perempuan pasca perceraian dari suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil dari segi hukum positif maupun *maṣlahah al Mursalah*.
- b. Mengumpulkan data yang berkaitan dengan pengertian dan penjelasan tentang hak-hak perempuan pasca perceraian dari mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil dari segi PP No.45 tahun 1990 maupun dari segi *maṣlahah al Mursalah*.

²⁰Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung Alfabeta, 2012) hal.29

- c. Setelah itu data yang dikumpulkan akan berbentuk pembahasan tentang substansi materi perlindungan hak-hak perempuan pasca perceraian dari mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil dalam PP No.45 Tahun 1990 dan SE BKN tentang pembagian gaji terhadap mantan istri dengan pandangan hukum kemaslahatan dari *maṣlahah al Mursalah*.
- d. Data yang dikumpulkan akan dirangkai secara sistematis untuk mendapatkan pembahasan dan jawaban atas penjabaran pengertian, dan penjelasan serta bentuk-bentuk perlindungan hak-hak perempuan pasca perceraian dari mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil dari segi hukum positif dan *maṣlahah al Mursalah*.

G. Sistematika Pembahasan

Supaya penelitian ini terarah dan sistematis maka perlu disusun sistematika pembahasan. Bagian awal terdiri dari : Halaman sampul depan, halaman judul, halaman persetujuan, kata pengantar, daftar isi, transliterasi dan abstrak.

Bab I Pendahuluan menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, metode penelitian dalam bab ini juga terdapat sistematika pembahasan.

Bab II Kajian Pustaka terdiri dari landasan teori yang menjelaskan gambaran umum tentang hak-hak perempuan, perceraian, hak-hak perempuan pasca perceraian dan *Maṣlahah al Mursalah*.

Bab III Perlindungan hak-hak perempuan pasca perceraian dari mantan suami yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia dibahas dalam bab ini.

Bab IV Bab ini akan membahas, dari perspektif *Maslahah al Mursalah*, temuan penelitian dan diskusi tentang perlindungan hak-hak perempuan pasca perceraian dari mantan suami Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Bab V Penutupan pada bab ini menguraikan tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian. Bagian akhir yang meliputi daftar pustaka, lampiran-lampiran, surat pernyataan keaslian penulisan dan daftar riwayat hidup.