TINJAUAN MAQASHID SYARI'AH JASSER AUDA TERHADAP PASAL 5 AYAT (2) PP NO. 45 TAHUN 1990 TENTANG PERUBAHAN ATAS PP NO. 10 TAHUN 1983 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PNS

Oleh :

CUT NADIYA NURIZKY

NIM : 2022021025



PROGRAM STUDI HUKUM KELUARGA ISLAM

FAKULTAS SYARIAH

INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI LANGSA

2025/ 1446 H

LEMBAR PERSETUJUAN

TINJAUAN MAQASHID SYARI'AH JASSER AUDA TERHADAP PASAL 5 AYAT (2) PP NO. 45 TAHUN 1990 TENTANG PERUBAHAN ATAS PP NO. 10 TAHUN 1983 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PNS

Diajukan oleh:

CUT NADIYA NURIZKY

NIM : 2022021025

Mahasiswa Program Studi Strata Satu (S-1)

Program Studi Hukum Keluarga Islam

Fakultas Syariah

Institut Agama Islam Negeri Langsa

Disetujui oleh:

Pembimbing I	Pembimbing II
Dr. Faisal, S.HI, MA	**Muhammad Alwin Abdillah, Lc.,L.L.M.**
NIP. 197612252007011018	**NIP. 198902112020121011**

PENGESAHAN SKRIPSI

Skripsi berjudul **"TINJAUAN MAQASHID SYARI'AH JASSER AUDA TERHADAP PASAL 5 AYAT (2) PP NO. 45 TAHUN 1990 TENTANG PERUBAHAN ATAS PP NO. 10 TAHUN 1983 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PNS"**, telah dimunaqasyahkan dalam Sidang Munaqasyah Fakultas Syari'ah IAIN Langsa pada tanggal 21 Februari 2025. Skripsi telah diterima sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) dalam Ilmu Syari'ah pada Fakultas Syari'ah Program Studi Hukum Keluarga Islam.

Langsa, 21 Februari 2025
Panitia Sidang Munaqasyah Skripsi
Program Studi Hukum Keluarga Islam
Fakultas Syari'ah
Institut Agama Islam Negeri Langsa

Ketua	**Sekretaris**
Dr. Faisal, S.HI,MA	**Muhammad Alwin Abdillah, Lc.,L.L.M.**
NIP: 197612252007011018	NIP: 198902112020121011

Penguji I	**Penguji II**
Sitti Suryani, Lc., MA	**Masyitah, Lc., M.Sh**
NIP: 197308212011012001	NIP: 198611222023212025

Mengetahui,
Dekan Fakultas Syari'ah
IAIN Langsa

Dr. Yaser Amri, M.A
NIP: 197608232009011007

SURAT PERNYATAAN KARYA SENDIRI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama	: Cut Nadiya Nurizky
Tempat Tanggal Lahir	: Langsa, 28 Oktober 2001
NIM	: 2022021025
Prodi	: Hukum Keluarga Islam
Alamat	: Desa Bundar, Kec. Karang Baru, Kab. Aceh Tamiang

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul "**Tinjauan Maqashid Syari'ah Jasser Auda Terhadap PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi PNS**" adalah benar hasil karya saya sendiri dan orisinil sifatnya, apabila di kemudian hari ternyata terbukti hasil plagiasi karya orang lain, maka akan dibatalkan dan saya siap menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Aceh Tamiang, 27 Januari 2025

Yang membuat pernyataan



CUT NADIYA NURIZKY

ABSTRAK

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Kinerja PNS tidak hanya dipengaruhi oleh profesionalisme kerja, tetapi juga oleh kondisi kehidupan keluarga. Dalam rangka menjaga stabilitas dan integritas keluarga PNS, pemerintah mengeluarkan regulasi yang mengatur perkawinan dan perceraian, salah satunya melalui Pasal 5 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990. Peraturan ini memberikan kewenangan kepada atasan untuk memberikan pertimbangan atas permohonan perceraian PNS. Namun, ketentuan ini memiliki perbedaan dengan hukum Islam, yang memandang perceraian sebagai urusan pribadi antara suami dan istri tanpa campur tangan pihak luar. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji ketentuan dalam Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 menggunakan perspektif maqashid syari'ah menurut Jasser Auda. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan dengan pendekatan deskriptif normatif dan deskriptif analisis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan tersebut selaras dengan maqashid syari'ah kontemporer, khususnya pada aspek *hifz an-nasl* (perlindungan terhadap keluarga) dan *hifz al-'ird* (penjagaan martabat dan hak asasi manusia), sebagaimana dimaknai oleh Jasser Auda. Kewenangan atasan dalam proses perizinan perceraian dianggap sebagai bentuk perlindungan institusional terhadap kestabilan keluarga PNS, serta sebagai upaya penyelesaian konflik secara damai dan bermartabat.

Kata kunci: PNS, Perceraian, Maqashid Syari'ah, Jasser Auda, PP No. 45 Tahun 1990

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji beserta syukur penulis sampaikan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan *qudrah* dan *iradah*-Nya. Atas limpahan nikmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Shalawat dan salam dihantarkan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai *uswah* terdepan dalam memajukan dunia pendidikan Islam yang patut ditiru serta diperjuangkan sampai akhir zaman, dan juga telah menyampaikan risalah Islam yang damai pada umat manusia.

Selesainya skripsi ini merupakan suatu kebahagiaan tersendiri bagi penulis yang tidak terlepas juga dari rasa terimakasih yang besar pada tokoh-tokoh yang berpengaruh dalam penyelesaian skripsi ini. Dengan kerendahan hati penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ismail Fahmi Arrauf Nasution, M.A. selaku Rektor Institut Agama Islam Negeri Langsa.
2. Bapak Dr. H. Yaser Amri, M.A. selaku Dekan Fakultas Syari'ah sebagai tokoh dengan sikap rendah hatinya;
3. Ibu Sitti Suryani, Lc, M.A. selaku Ketua Prodi Hukum Keluarga Islam;
4. Ibu Syarifah Mudrika, S.Pd.I, M.TH. selaku Sekretaris Jurusan Hukum Keluarga Islam dan juga selaku Penasehat Akademik penulis yang selalu menyemangati, memberi motivasi, dukungan, arahan serta bantuan selama proses penyelesaian skripsi ini;
5. Bapak Pembimbing I dan Bapak Pembimbing II yang tentu tidak ada tiganya. Terima kasih sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. Faisal, S.HI,

MA dan Bapak Muhammad Alwin Abdillah, Lc.,L.L.M. atas bimbingan dan dukungannya dalam penyelesaian skripsi ini;

6. Anugerah terindah dalam hidupku dan cinta terbesarku, Mama Nana Yuliana. Penulis bukanlah siapa-siapa tanpa doa yang tiada henti beliau panjatkan kepada sang Maha Pemberi Pertolongan. Terima kasih tiada tara penulis ucapkan atas limpahan rasa kasih dan sayang serta dukungan yang tiada pernah pudar;
7. Adik-adik tercinta, Siti Humaira Hibatullah dan Nada Alya Meirisya, terima kasih atas doa dan dukungan tanpa henti, memberikan semangat untuk penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini;
8. Kepada sahabat terbaik yang telah banyak membantu, memberikan dukungan, waktu dan kebaikan yang diberikan kepada penulis terutama disaat masa sulit proses penelitian hingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini, terima kasih Fatimah, Nabhilla Balqis, Adedesi Fitriyani BM, Irma Chairunnisa dan Nurul Husna;
9. Kepada mama Rahmawani S.Kom. dan Abangda Sabri Mustofa beserta Aunty Rahmawati M.H. yang telah memberikan doa dan dukungan terhadap penulis;
10. Kepada Syahru yang telah memberikan doa dan dukungan terhadap penulis;
11. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih banyak untuk semuanya;

12. Dan saya persembahkan untuk diri saya sendiri Cut Nadiya Nurizky, terima kasih sudah mau berjuang. Terimakasih sudah memilih yakin dan percaya bahwa dirimu bisa dan terus maju meskipun diterpa banyak cobaan dan rasa ragu. Teruslah bangkit dan jangan pernah menyerah pada keadaan apapun. *Congratulations and I'm so proud of you Cut Nadiya Nurizky.*

Skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, hal itu disebabkan karena keterbatasan, kemampuan, waktu, dana dan referensi yang dimiliki. Oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan dan saran-saran, untuk melengkapi skripsi ini. Akhirnya, sangat diharapkan betapapun kecilnya skripsi ini dapat menjadi sumbangan yang cukup bermanfaat dalam pengembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang Hukum Keluarga Islam.

DAFTAR ISI

PERSETUJUAN i

PENGESAHAN ii

HALAMAN PENGESAHAN iii

ABSTRAK iv

KATA PENGANTAR v

DAFTAR ISI viii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Batasan Masalah 4

C. Rumusan Masalah 4

D. Tujuan Dan Manfaat Penelitian 5

E. Penjelasan Istilah 5

F. Kajian Pustaka 7

G. Metode Penelitian 9

H. Sistematika Pembahasan 12

BAB II LANDASAN TEORI 14

A. Perceraian 14

1.Definisi Perceraian 14

2.Hukum Perceraian Dalam Islam 15

3.Rukun Dan Syarat Perceraian Dalam Islam 17

B. Maqashid Syari'ah 18

1.Definisi Maqashid Syari'ah 18

2.Kedudukan Maqashid Syari'ah Sebagai Sumber Hukum 20

3.Macam-Macam Maqashid Syari'ah 22

4.Maqashid Syari'ah Dalam Pandangan Jasser Auda 27

a. Biografi Jasser Auda.....30

b. Maqashid Syari'ah Menurut Jasser Auda.....32

C. PP No 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas PP no 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS 39

BAB III HASIL PENELITIAN 42

A.Pasal 5 Ayat (2) PP No 45 Tahun 1990 42

B. Pasal 5 ayat (2) PP No 45 Tahun 1990 Menurut Maqashid syari'ah Jasser Auda.....44

C.Analisa Penulis 51

BAB IV PENUTUP 54

A. Kesimpulan 54

B. Saran 55

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran penting dalam pemerintahan sebagai aparatur negara yang bertugas merancang, menjalankan, dan mengawasi pelaksanaan tugas pemerintahan serta pembangunan nasional. Di samping itu, mereka juga memiliki peran penting dalam melayani masyararakat demi mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Hal ini mencakup upaya melindungi warga negara, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta turut menciptakan tatanan dunia yang damai dan adil secara sosial.[1] Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, diperlukan pembangunan nasional yang efektif, yang mencakup penguatan kedisiplinan PNS dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk dalam hal perkawinan dan perceraian. Keluarga merupakan aspek penting yang berpengaruh terhadap kinerja PNS dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, pemerintah memberikan perhatian khusus terhadap kehidupan keluarga PNS melalui peraturan yang mengatur perkawinan dan perceraian setiap PNS..

Sebagai upaya meningkatkan disiplin PNS dalam menyelenggarakan perkawinan dan perceraian, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi PNS. Berdasarkan peraturan tersebut, setiap

[1]Kansil,C.S.T. *Pokok-Pokok Kepegawaian Republik Indonesia,* (Jakarta: Pradya Paramita, 1983), h. 32.

proses pembentukan keluarga PNS harus dilakukan dengan sepengetahuan negara agar perhatian, perlindungan, serta pengawasan terhadap keluarga PNS dapat dilakukan secara optimal. Adapun yang menjadi salah satu ketentuan dalam peraturan ini adalah Pasal 5 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990, yang menyatakan bahwa setiap atasan yang menerima permintaan izin dari PNS di lingkungannya untuk melakukan perceraian atau beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat melalui saluran hierarki dalam waktu paling lambat tiga bulan sejak permohonan diajukan. Ketentuan ini memberikan wewenang kepada atasan dalam mengatur izin perkawinan dan perceraian PNS.[2]

Keluarga merupakan bagian yang sangat penting dan juga berpengaruh bagi setiap individu, termasuk pada seorang PNS. Suasana dan kondisi kehidupan keluarga sangatlah berpengaruh terhadap kinerja PNS dalam melaksanakaan tugas-tugas kedinasan. Oleh karena itu pemerintah memberikan perhatian dan perlindungan terhadap PNS guna membangun suatu keluarga yang diselimuti suasana tentram, damai dan sejahtera yang mampu memberikan energi positif terhadap kinerja setiap PNS.

Islam memaknai pernikahan sebagai suatu akad yang ditetapkan oleh syariat untuk menghalalkan hubungan antara laki-laki dan perempuan dalam rangka membangun rumah tangga yang harmonis, sejahtera, dan penuh kasih sayang. Tujuan pernikahan dalam Islam meliputi ibadah kepada Allah, menjaga keturunan,

[2]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.

serta menciptakan kehidupan keluarga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah.[3] Namun, tidak semua pernikahan dapat berjalan sesuai harapan, sehingga dalam keadaan tertentu, perceraian menjadi jalan terakhir yang harus ditempuh.

Perceraian merupakan perbuatan memutuskan ikatan perkawinan yang dilakukan oleh suami istri setelah mengupayakan perdamaian secara maksimal. Perceraian dalam istilah fikih disebut dengan talak yang berarti putus, memutuskan ikatan. Secara istilah, talak berarti melepaskan ikatan perkawinan atau putusnya hubungan perkawinan antara suami dan istri.[4] Perceraian dalam Islam diatur dengan syarat-syarat tertentu tanpa melibatkan pihak luar seperti atasan atau pejabat. Islam mensyaratkan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan oleh suami yang baligh, berakal sehat, dan atas kehendak sendiri.[5] Hal ini menunjukkan adanya perbedaan konsep dalam hal syarat-syarat yang harus dipenuhi sebelum melakukan perceraian antara PP No. 45 Tahun 1990 dengan hukum Islam, dimana Peraturan Pemerintah mensyaratkan adanya peran dan wewenang atasan dalam hal izin perceraian yang harus didapatkan oleh PNS sebelum melakukan perceraian, sedangkan dalam Islam perceraian lebih bersifat privat antara suami dan istri, dengan tidak melibatkan pihak luar, baik rekan, atasan maupun pejabat.

Melihat adanya perbedaan ini, penulis merasa penting kiranya untuk mengkaji ketentuan dalam Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 dengan menggunakan maqashid syari'ah menurut Jasser Auda. Jasser Auda adalah pemikir Islam kontemporer yang mengembangkan pendekatan sistem dalam memahami

---

[3]Abdul Aziz Muhammad Azzam dan Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, *Fiqh Munakahat, Khitbah, Nikah, dan Talak*, terj. Abdul Majid Khon (Jakarta: Amzah, 2011), h. 39.

[4]Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munakahat,* (Bandung: Pustaka Setia), h. 55.

[5]Djama'an Nur, *Fiqh Munakahat,* (Semarang: Dina Utama, 1993), h. 193.

maqashid syari'ah. Pendekatannya menitik beratkan pada sejauh mana suatu hukum atau peraturan dapat menyelesaikan masalah, memberikan manfaat, dan efektif dalam mencapai tujuan yang diharapkan dalam Islam.[6] Oleh karena itu, penelitian ini berfokus untuk mengkaji peran dan wewenang atasan terhadap izin perceraian bagi PNS sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 dengan menggunakan maqashid syari'ah Jasser Auda sebagai pisau analisis dalam penelitian ini. Penulis tertarik membahas lebih lanjut permasalahan ini dalam bentuk skripsi dengan judul **"Tinjauan Maqashid Syari'ah Jasser Auda Terhadap Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi PNS".**

B. Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis merasa perlu melakukan pembatasan masalah dalam penelitian ini, agar pengkajian yang dilakukan lebih terfokuskan kepada permasalahan yang ingin dipecahkan. Penelitian ini menekankan pada permasalahan terkait peran dan wewenang yang dimiliki seorang atasan terhadap izin perceraian bagi PNS.

C. Rumusan Masalah

Penulis mengambil beberapa permasalahan yang nantinya akan dikaji dan dibahas lebih dalam terkait permasalahan tersebut. Rumusan masalah berupa:

[6]Fawait Syaiful Rahman, "Analisis Maqashid Syari'ah Jasser Auda Terhadap Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Sosial dan Keagamaan*, Vol. 7, No. 1, (Mei 2018), h. 38.

1. Bagaimana Pasal 5 ayat (2) PP No 45 Tahun 1990 terhadap izin perceraian bagi PNS ?
2. Bagaimana Pasal 5 ayat (2) PP No 45 Tahun 1990 menurut maqashid syari'ah Jasser Auda ?

D. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Adapun Tujuan daripada penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana Pasal 5 ayat (2) PP No 45 Tahun 1990 terhadap izin perceraian bagi PNS
2. Untuk mengetahui bagaimana Pasal 5 ayat (2) PP No 45 Tahun 1990 menurut maqashid syari'ah Jasser Auda.

Adapun Manfaat Penelitian ini adalah :

1. Sebagai bahan kajian untuk menambah pengetahuan penulis, sehingga dapat memperluas pengetahuan di bidang Hukum Keluarga Islam.
2. Sebagai informasi bagi masyarakat Islam, baik dalam kalangan intelektual maupun kalangan orang awam.
3. Untuk memenuhi salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum (SH) pada Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Langsa.

E. Penjelasan Istilah

1. Maqashid Syari'ah

   Maqashid secara bahasa bermakna maksud atau tujuan. Ahmad al-Raisuni mendefinisikan maqashid sebagai sesuatu yang berhubungan dengan niat dan apa yang hendak dicapai dalam perkataan atau

perbuatan.[7] Syari'ah berarti segala hal yang digunakan atau yang ditetapkan oleh Allah SWT dalam agama sebagai pengatur kehidupan hamba-hambaNya.[8] Maqashid syari'ah yang penulis maksud adalah suatu konsep dalam hukum Islam yang merujuk pada tujuan atau maksud utama dari keberadaaan suatu hukum Islam.

2. Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990.

Peraturan Pemerintah (PP) No.45 Tahun 1990 merupakan perubahan atas PP No. 10 Tahun 1983 yang berisikan tentang peraturan terhadap izin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Pasal 5 Ayat (2) dalam PP ini dijelaskan bahwa seiap atasan dari PNS yang menerima permohonan izin dari bawahannya baik terkait perceraian maupun keinginan untuk beristri lebih dari satu wajib memberikan pertimbangan terlebih dahulu, lalu meyampaikan permohonan tersebut kepada pejabat yang berwenang melalui jalur hierarki yang berlaku.[9]

Berdasarkan pasal di atas penulis berpendapat bahwa, Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 ini merupakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang di dalamnya termuat kewajiban seorang atasan terhadap permohonan izin perkawinan dan perceraian PNS.

---

[7]Ahmad al-Raisuni, *Madkhal Ila Maqashid Asy-Syari'ah*, (Kairo: Dar Al-Kalimah, 2013) h. 7.

[8]Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqashid Al-Syari'ah Menurut al-Syatibi*,(Jakarta: PT Grafindo, 1996), h. 61.

[9]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.

F. Kajian Pustaka

Dari hasil pengamatan penulis ada beberapa karya berupa tulisan yang berkaitan di antaranya yaitu :

1. Penelitian Fawait Syaiful Rahman dengan judul *Analisis Maqashid Syari'ah Jasser Auda terhadap izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*. Dalam penelitian ini membahas tentang latar belakang lahirnya Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990 Perubahan atas Peraturan Pemerintah No 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, serta Memahami Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 10 Ayat (2) melalui kaca mata Maqashid Syari'ah Jasser Auda dengan pendekatan sistem.[10] Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis yakni sama-sama membahas tentang Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 dengan menggunakan maqashid syari'ah Jasser Auda sebagai pisau analisis. Perbedaannya adalah penelitian terdahulu membahas terkait Pasal 4 Ayat (1) yang berisi tentang kewajiban bagi PNS pria yang hendak beristri lebih dari satu untuk memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat, dan Pasal 10 Ayat (2) yang berisi tentang syarat alternatif bagi PNS pria yang hendak melakukan poligami, sedangkan dalam penelitian ini penulis membahas tentang Pasal 5 Ayat (2) terkait peran dan wewenang yang dimiliki seorang atasan terhadap izin perceraian bagi PNS.

[10]Fawait Syaiful Rahman, "Analisis Maqashid Syari'ah Jasser Auda Terhadap Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Sosial dan Keagamaan*, Vol. 7, No. 1, (Mei 2018).

2. Penelitian Azizul Hakim dengan judul *Tinjauan Hukum Islam Terhadap PP No 45 Tahun 1990 (Studi Analisis Pasal 3 Ayat 1 tentang Kewajiban Izin Perceraian bagi PNS).* Dalam penelitian ini membahas tentang makna yang terkandung dalam Pasal 3 Ayat 1 PP No 45 Tahun 1990, serta bagaimana pandangan Hukum Islam terhadap kewajiban memperoleh izin pejabat dalam perceraian Pegawai Negeri Sipil.[11] Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis yakni sama-sama membahas terkait PP No. 45 Tahun 1990 yang berkenaan dengan izin perceraian bagi PNS. Perbedaannya adalah penelitian terdahulu membahas Pasal 3 Ayat (1) terkait bagaimana pandangan hukum Islam terhadap kewajiban memperoleh izin pejabat dalam perceraian PNS, sedangkan penelitian penulis membahas tentang Pasal 5 Ayat (2) yang berkenaan dengan peran dan wewenang atasan terhadap izin perceraian PNS menurut maqashid syari'ah Jasser Auda.
3. Penelitian Hikmah Nisfi Maudiyah dengan judul *Analisis Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Persfektif Maqashid Syari'ah (Studi Kasus Badan Kepegawaian Daerah Surabaya).* Dalam penelitian ini membahas tentang bagaimana proses memperoleh izin perceraian bagi PNS yang terjadi di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya, serta apakah proses memperoleh izin perceraian tersebut sejalan dengan

[11]Skripsi Azizul Hakim, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap PP No 45 Tahun 1990 (Studi Analisis Pasal 3 Ayat 1 tentang Kewajiban Izin Perceraian bagi PNS),* UIN Sultan Syarif Kasim, 2022.

maqashid syari'ah.[12] Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis yakni sama-sama membahas tentang izin perceraian bagi PNS. Perbedaannya adalah penelitian terdahulu membahas tentang bagaimana proses memperoleh izin perceraian PNS yang terjadi di Badan Kepegawaian Daerah Surabaya, sedangkan penelitian penulis membahas secara umum terkait bagaimana peran dan wewenang atasan terhadap izin perceraian bagi PNS.

Berdasarkan sejumlah penelitian sebelumnya yang telah disebutkan di atas, berbagai tulisan tersebut memiliki keterkaitan dengan penelitian ini dan sangat membantu dalam menyediakan sumber data serta referensi. Namun demikian, terdapat aspek khusus dalam kajian ini yang berbeda pengkajiannya dengan tulisan terdahulu. Penelitian ini secara spesifik membahas Pasal 5 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990, yang merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), dengan pendekatan maqashid syari'ah menurut pandangan Jasser Auda. Pandangan maqashid yang dikembangkan oleh Jasser Auda menawarkan perspektif yang lebih modern, namun tetap mempertahankan prinsip-prinsip maqashid dalam fikih klasik.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah sebuah cara bagi yang digunakan oleh seorang peneliti untuk mencapai suatu tujuan. Metode penelitian yang penulis lakukan

[12]Skripsi Hikmah Nisfi Maudiyah, *Analisis Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Persfektif Maqashid Syari'ah (Studi Kasus Badan Kepegawaian Daerah Surabaya),* UMS, 2020.

berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

   Penelitan ini menggunakan jenis penelitian pustaka *(Library Research)* yang di mana literatur-literatur yang digunakan berupa; buku-buku, jurnal dan karya pustaka lain yang memuat materi-materi terkait pembahasan yang dibahas sebagai sumber hukumnya.[13] Setelah itu difokuskan kepada penelaah masalah yang dibahas.[14]

2. Pendekatan Penelitian

   Penulis menggunakan pendekatan penelitian deskriptif normatif. penelitian deskriptif normatif adalah pendekatan penelitian yang bertujuan untuk mengambarkan serta menganalisis suatu fenomena atau situasi dalam masyarakat maupun sistem dengan merujuk pada norma-norma yang berlaku. Penelitian ini menitikberatkan pada pengumpulan dan analisi data yang berkaitan dengan aturan, ketentuan, ataau pedoman yang diterapkan dalam praktik. Data tersebut diperolah dari dokumen yang memiliki keterkaitan dengan topik yang diteliti, penulis berusaha melakukan analisis melalui proses *Descriptive Analytic Method Content.*[15]

---

[13] Sutrisni Hadi, *Metodologi Reaserch,* (Yogyakarta: Andi Offset, 1990), h. 9.
[14] Noeng Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif,* (Yogyakarta: Rake Sarasin, 1983), h. 43.
[15]Hendriyani, "Analisis Isi: Sebuah Pengantar Metodologi Yang Mendalam Dan Kaya Dengan Contoh", *Jurnal Komunikasi Indonesia,* Vol. 2, No. 1, (April 2013), h. 63-65.

3. Sumber Data

   a. Sumber primer merupakan sumber data utama yang secara langsung memberikan informasi kepada peneliti mengenai data inti yang dibutukan dalam proses penelitian.[16] Sumber primer yang penulis maksudkan adalah sebagai berikut:

      1) Karya Jasser Auda hasil kajian akademik-ilmiah yang berawal dari disertasinya yang berjudul *Maqashid al-Syariah as Philosophy of Islamic Law: A System Approach* yang secara spesifik menguraikan landasan filosofis bagi implementasi maqashid syari'ah dengan menggunakan pendekatan sistem.

      2) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

   b. Sumber sekunder mencakup jurnal ilmiah, buku, kamus, serta berbagai referensi lain yang memiliki relevansi dengan penelitian ini. Sumber data sekunder merupakan data tertulis yang bukan berasal dari sumber primer dan berfungsi sebagai pelengkap informasi yang diperoleh dari sumber primer.[17]

4. Metode Pengumpulan Data

   Metode pengumpulan data dilakukan melalui *studi literatur*, yaitu dengan membaca, memahami, mencatat, dan mengutip berbagai

[16]Agus Sunaryo, dkk, *Pedoman Penulisan Skripsi* (Purwokerto: t.p, 2019), h. 10.

referensi yang berkaitan dengan topik penelitian. Data primer digunakan sebagai sumber utama yang berhubungan langsung dengan permasalahan yang diteliti, sedangkan data sekunder berperan sebagai referensi tambahan yang mendukung relevansi penelitian.

5. Analisis Data

Penelitian ini fokus pada analisis teks yang saling berkaitan, kemudian data yang diperoleh diolah menggunakan metode *historis* serta deskriptif-analisis. Metode *historis* digunakan untuk menelusuri dan menghubungkan pemikiran Jasser Auda terkait dengan aspek yang diteliti seperti pada aspek pendidikan, pengaruh daripada pemikir-pemikir pada zamannya, menelaah tahapan pemikirannya dan perubahan arah berfikirnya yang mendasari kontruksi pemikiran Jasser Auda dalam merekontruksi maqashid syari'ah. Kemudian dari situlah dilanjutkan dengan metode deskriptif-analisis, dimana metode deskriptif-analisis menggambarkan pemikiran Jasser Auda dari berbagai *literature* yang berkaitan secara sistematif dan objektif dan kemudian dilakukan analisa pemikiran Jasser Auda mengenai maqashid syari'ah dan keterkaitan pemikirannya terhadap peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah terhadap izin perceraian PNS.

H. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan penelitian ini dibagi menjadi empat bab, yaitu sebagai berikut :

Bab pertama merupakan bagian pendahuluan yang memuat latar masalah, dimana penulis menguraikan alasan pemilihan judul berdasarkan pemikiran pribadi maupun referensi dari literatur yang relevan. Pada subbab berikutnya terdapat rumusan masalah yang menguraikan inti persoalan yang akan dibahas lebih lanjut, berupa pertanyaan-pertanyaan yang bertujuan untuk dijawab melalui pembahasan dan disimpulkan dihasil penelitian. Selanjutnya, bab ini juga mencakup definisi operasional, tjuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab kedua merupakan tinjauan umum tentang perceraian, maqashid syari'ah, dan Pasal 5 ayat (2) PP No 45 Tahun 1990. Selain itu pada bab ini juga dijelaskan tentang Biografi Jasser Auda, juga bagaimana maqashid syari'ah menurut Jasser Auda.

Bab ketiga yang merupakan hasil penelitian berisi tentang bagaimana penjelasan yang termuat dalam Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990, serta bagaimana pandangan maqashid syari'ah Jasser Auda terhadap Pasal tersebut. Selain itu, pada bab ini juga dijelaskan sedikit terkait analisa penulis pada permasalahan yang dimaksud.

Bab keempat yang merupakan bab penutup. Yang mana bab ini berisi kesimpulan dan saran-saran dari penulis sebagai keterangan tambahan yang disajikan secara akademis berdasarkan kesimpulan yang peneliti buat.

BAB III
HASIL PENELITIAN

A. Pasal 5 Ayat (2) PP No 45 Tahun 1990

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Dalam peraturan tersebut memuat tata cara perkawinan dan juga perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Yang mana Pegawai Negeri Sipil yang hendak melakukan percerain harus melewati proses prosedural sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam perundang-undangan dan terlebih dulu mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang memberikan izin.

Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Dalam Pasal 1 point ke 3 (tiga), mengubah ketentuan ayat (2) Pasal 5 sehingga berbunyi sebagai berikut :

> "(2) Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian dan atau untuk beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat melalui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud".[55]

Penjelasan Pasal 5 Ayat (2) sebagaimana yang tertulis :

Setiap atasan yang menerima permintaan izin untuk melakukan perceraian atau untuk beristri lebih dari seorang wajib memberikan pertimbangan secara

[55]Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

tertulis kepada Pejabat. Pertimbangan itu harus memuat hal-hal yang dapat digunakan oleh Pejabat dalam mengambil keputusan, apakah permintaan izin itu mempunyai dasar yang kuat atau tidak. Sebagai bahan dalam membuat pertimbangan, atasan yang bersangkutan dapat meminta keterangan dari suami/istri yang bersangkutan atau dari pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang meyakinkan.[56]

Pegawai Negeri Sipil (PNS), baik laki-laki maupun perempuan, yang ingin mengajukan permohonan perceraian sebagai penggugat diwajibkan untuk mendapatkan izin tertulis dari pejabat yang berwenang. Sementara itu, PNS yang berstatus sebagai tergugat dalam perkara perceraian harus menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai gugatan yang diterima dari pasangannya. Pemberitahuan ini disampaikan melalui hierarki kepada pejabat terkait guna memperoleh surat keterangan, dengan batas waktu maksimal enam hari kerja setelah ia menerima gugatan perceraian.[57]

Proses perizinan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) mengharuskan pengajuan permohonan izin secara tertulis kepada pejabat yang berwenang, dengan mencantumkan alasan hukum yang jelas sebagai dasar perceraian. Permohonan tersebut dikeluarkan melalui jalur hierarki jabatan atau mengikuti prosedur internal yang berlaku di lingkungan instansi atau lembaga terkait, dengan tetap memperhatikan struktur jabatan yang ada dalam organisasi tersebut.

---

[56]Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah 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.

[57]Muhammad Syaifuddin dkk., *Hukum Perceraian,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), h. 459.

Setiap atasan yang menerima permohonan izin perceraian dari seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) wajib memberikan pertimbangan atas permintaan tersebut. Setelah mendapatkan informasi dan penjelasan yang diperlukan, atasan akan memerlukan waktu untuk mengevaluasi atau menganalisis pertimbangan yang tepat sebelum akhirnya memberikan keputusan atau meneruskan permohonan tersebut kepada pejabat yang berwenang. Keputusan untuk memberikan atau menolak izin perceraian harus disampaikan oleh pejabat secara tertulis dalam waktu paling lambat tiga bulan sejak permohonan diterima.[58]

Sesuai dengan Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990, setiap PNS yang ingin bercerai harus mengajukan permohonan izin perceraian kepada pejabat yang berwenang dengan menyertakan alasan yang jelas dan sah. Dalam hal ini, atasan memiliki kewenangan terkait izin perceraian PNS, yang meliputi beberapa hal sebagai berikut:

1. Setiap atasan yang menerima permohonan izin perceraian atau pemberitahuan tentang adanya gugatan perceraian wajib melaksanakan tugas dan wewenangnya, yaitu menerima permintaan izin tersebut, kemudian melakukan upaya mediasi antara kedua belah pihak. Jika diperlukan, atasan dapat memanggil atau meminta keterangan dari pihak-pihak terkait.

[58]Branley Carlos, "Proses Perizinan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990", *Jurnal Lex Privatum,* Vol.V, No.5, (Agustus, 2017), h. 50.

2. Jika mediasi tidak berhasil, atasan wajib meneruskan permohonan izin perceraian atau pemberitahuan gugatan perceraian kepada pejabat yang berwenang.

Secara teknis, setiap atasan yang menerima permohonan izin perceraian harus menyampaikannya kepada pejabat dalam waktu paling lambat tiga bulan melalui saluran hierarki, dihitung sejak tanggal permohonan diterima. Selanjutnya, pejabat yang bersangkutan harus mengambil keputusan dalam waktu maksimal tiga bulan setelah menerima permohonan tersebut.

Pertimbangan yang diberikan oleh atasan terhadap permintaan izin perceraian seorang PNS sangatlah berpengaruh pada keputusan yang akan diberikan oleh pejabat terkait izin perceraian PNS dimaksud. Apabila usaha mediasi yang dilakukan kepada kedua belah pihak dari kalangan PNS yang hendak bercerai tidak berhasil, maka atasan akan meneruskannya kepada pejabat dengan mempertimbangkan beberapa hal dengan seksama yakni:[59]

1. Bertentangan atau tidaknya dengan ajaran/Peraturan agama yang dianutnya.
2. Bertentangan atau tidaknya dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
3. Alasan-alasan yang dikemukakan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan sebagaimana yang tersebut dalam surat permintaan izin perceraian yang lengkapi dengan bukti-bukti yang kuat.

[59]Anggy Lavencia, "Tinjauan Hukum Terhadap Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990", *Jurnal Lex Privatum,* Vol. IV, No. 4, (April 2016), h. 87-88.

4. Keterangan dari pihak lain yang dipandang mengetahui keadaan suami istri yang mengajukan permohonan izin perceraian tersebut, apabila ada.

Sesuai dengan Surat Edaran Nomor 48/SE/1990 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, disebutkan bahwa PNS yang ingin bercerai wajib mendapatkan surat izin atau SK dari atasan secara tertulis sebelum melaksanakan perceraian.

Mendapatkan surat izin dari atasan tersebut tidaklah mudah, karena melalui prosedur yang panjang dan harus mengikuti jalur hierarki yang berlaku. Selain itu, proses mediasi yang cukup panjang juga menjadi bagian dari prosedur, dimana atasan atau pimpinan instansi terkait akan memanggil kedua belah pihak untuk melakukan mediasi.

Selama mediasi berlangsung, atasan akan menggali informasi terkait alasan perselisihan dan pertengkaran yang terjadi, yang harus dicatat secara tertulis. Jika mediasi tidak berhasil mencapai kesepakatan, atasan akan mengirimkan hasil pertimbangannya kepada pejabat yang berwenang melalui jalur hierarki yang sesuai, sebuah proses yang tentu memerlukan waktu yang tidak sebentar.[60]

Peraturan perundang-undangan yang mengatur izin perceraian bagi PNS dibuat dengan ketat dan tampak cukup sulit dipenuhi. Ketentuan ini bertujuan agar

[60]M.A.Topan, "Putusan Cerai Gugat Bagi Pegawai Negeri Sipil Tanpa Izin Atasan Di Pengadilan Agama Kota Palembang Persfektif Maslahah",*Jurnal Usroh,* Vol.6, No.2, (Desember, 2022), h. 16.

PNS tidak mudah mengambil keputusan untuk bercerai, melainkan lebih memilih menyediakan, memperbaiki, dan membangun kembali keharmonisan dalam rumah tangganya. Selain itu, PNS diharapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan, baik dalam keluarga maupun di lingkungan pekerjaan, dengan bijaksana. Aturan ini juga memberikan ruang bagi atasan langsung untuk ikut berperan dalam mendamaikan pasangan PNS yang ingin bercerai serta membantu mengharmoniskan kembali rumah tangga PNS tersebut.[61]

Ketika membahas peraturan perceraian bagi PNS yang terkesan rumit dan melibatkan prosedur yang panjang, hal ini sejalan dengan asas perceraian yang dipersulit sebagaimana tercantum dalam asas-asas hukum perkawinan dalam UU No. 1 Tahun 1974. Asas ini diterapkan dengan tujuan agar proses perceraian tidak mudah dilakukan, sesuai dengan tujuan perkawinan yang diatur dalam Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 dan penjelasannya, yaitu untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal melalui ikatan lahir dan batin antara seorang laki-laki dan seorang perempuan, berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa.

Memperhatikan tujuan perkawinan yang sangat esensial sebagaimana diuraikan diatas, maka terdapat asas mempersulit terjadinya perceraian yang tercantum pada Pasal 39 (1) UU No.1 Tahun 1974, karena dengan terjadinya perceraian itu akan berakibat gagalnya ikhtiar untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal. Putusnya ikatan lahir batin antara suami dan istri, yang mana hal tersebut tak jarang mengakibatkan putusnya silaturahmi antara

[61]Denni Herdiansyah dan Sukiati, "Urgensi Surat Izin Atasan Perceraian PNS Pada Putusan Pengadilan Agama No.2059/Pdt.G/2019/PA.Lpk Persfektif Advokat Kota Medan", *Jurnal Preferensi Hukum*, Vol.4, No.3, (Agustus 2023), h. 313.

mantan suami dan mantan istri. Selain itu perceraian juga dapat menimbulkan konflik berupa perebutan harta kekayaan dan penguasaan hak asuh anak yang telah dilahirkan dalam perkawinan mereka, sehingga justru berdampak kurang baik pada perkembangan mental anak-anak mereka.

Asas yang mempersulit proses hukum perceraian mengharuskan hakim untuk berusaha mendamaikan suami dan istri dihadapan sidang pengadilan. Hal ini menunjukkan bahwa undang-undang tersebut menganggap perkawinan sebaiknya tetap dipertahankan. Asas ini juga mencantumkan ketentuan yang bersifat wajib, yang menyatakan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan jika terdapat alasan yang cukup, yang membuktikan bahwa suami dan istri tidak lagi dapat hidup rukun sebagai pasangan.[62]

B. Pasal 5 Ayat (2) PP No 45 Tahun 1990 Menurut Maqashid Syari'ah Jasser Auda

Jasser Auda adalah seorang pemikir Islam kontemporer yang mengembangkan sistem pendekatan dalam memahami hukum Islam. Pendekatan ini didasarkan pada enam fitur utama yang berfungsi sebagai alat analisis, yaitu: watak kognitif sistem hukum Islam, sifat kemenyeluruhan sistem hukum Islam, keterbukaan sistem hukum Islam, hierarki saling mempengaruhi, sifat multidimensinya, serta kebertujuan sistem hukum Islam. Penjelasan terkait Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 dilihat dari 6 (enam) pendekatan sistem Jasser Auda:

[62]Muhammad Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian*….., h. 36.

Pertama, watak kognitif sistem yakni, dalam menggali suatu hukum Islam tidak terlepas dari kognitif atau sifat memahami menggunakan pikiran/akal manusia. Penelitian ini memberikan pemahaman akan pendekatan makna yang terdapat antara Q.S. An-Nisa' ayat 35 dengan Pasal 5 Ayat (2) PP No.45 Tahun 1990. Firman Allah dalam Al-Qur'an:

وَاِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوْا حَكَمًا مِّنْ اَهْلِه وَحَكَمًا مِّنْ اَهْلِهَا اِنْ يُّرِيْدَآ اِصْلَاحًا يُّوَفِّقِ اللّٰهُ بَيْنَهُمَا اِنَّ اللّٰهَ كَانَ عَلِيْمًا خَبِيْرًا

Artinya: *"Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang hakam (juru damai) dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. Jika kedua orang hakam itu bermaksud untuk mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-istri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.*"(Q.S. An-Nisa'[4]: 35)

Melalui ayat diatas Allah mensyariatkan adanya dua orang hakam yang diutus dari pihak suami dan dari pihak istri yang bertugas untuk mengupayakan perbaikan pada rumah tangga mereka.[63] Dalam konteks seperti ini jika dilihat dari peran dan wewenang yang dimiliki seorang atasan terhadap izin perceraian PNS yakni seorang atasan berperan sebagai hakam (juru damai) yang mengupayakan perdamaian terlebih dahulu sebelum memberikan pertimbangan terhadap izin perceraian bagi PNS.

Kedua, kemenyeluruhan sistem, dimana hukum islam berkaitan dengan keseluruhan aspek baik itu terkait dengan ilmu ushul fiqh maupun dengan ilmu-ilmu yang lain. Dalam menetapkan suatu hukum Islam dibutuhkan kesatuan antara hukum dengan moralitas sehingga dapat tercipta pendekatan yang bersifat

[63]Muhammad Saifullah, *Mediasi Dalam Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif Indonesia*, (Semarang: Walisongo Press, 2009), h. 12.

holistik.[64] Melalui sifat kemenyeluruhan sistem tersebut, dapat dilihat bahwa Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 merupakan upaya pemerintah dalam memberikan perlindungan, perhatian dan pengawasan terhadap PNS yang hendak melakukan perceraian agar tetap dapat melakukan perceraian dengan tetap memperhatikan nilai-nilai keadilan dan moralitas yang ada.

Ketiga, keterbukaan sistem, seiring dengan terjadinya perkembangan zaman dan kehidupan sosial di masyarakat, hukum Islam dianggap perlu membuka pintu ijtihad sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan zaman. Hukum Islam dapat dikembangkan lagi menyesuaikan dengan perubahan zaman yang ada. Selama dalam pengembangan tersebut tetap berlandaskan pada sumber hukum Islam yang utama yakni Al-Qur'an dan Hadits.[65] Sifat keterbukaan sistem ini, memberikan peluang terhadap keberadaan Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990, dimana jika pada masa ulama terdahulu tidak terdapat keharusan memberikan permohonan izin terlebih dahulu kepada atasan bagi setiap PNS yang hendak bercerai, dengan adanya perkembangan zaman maka peraturan tersebut mengalami perubahan.

Keempat, hierarki saling mempengaruhi, menurut Jasser Auda hakikat tingkatan maqashid yakni kebutuhan dharuriyyat, hajiyat dan tahsiniyat, ketiganya saling berkaitan antara satu dengan yang lain. Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 jika dilihat dari maqashid kontemporer Jasser Auda termasuk kedalam tingkat kebutuhan dharuriyat yakni dalam hal hifz an-nasl (kepedulian dan pengembangan

[64]Siti Mutholingah dan Muh. Rodhi Zamzami, "Relevansi Pemikiran Maqashid Al-Syari'ah Jasser Auda Terhadap Sistem Pendidikan Islam Multidisipliner", *Ta'limuna*, Vol. 7, No. 2, (September 2018), h. 102.

[65]Siti Mutholingah dan Muh. Rodhi Zamzami, "Relevansi Pemikiran Maqashid....., h. 102.

peran institusi terhadap keluarga) dan hifz al-‘ird (perlindungan terhadap hak asasi manusia dan martabat kemanusiaan).

Kelima, multidimensi sistem. Sifat multidimensi ini membuka pemahaman baru terhadap dunia mujtahid agar dalam berijtihad menentukan suatu hukum Islam haruslah berfikir secara multidimensi. Dengan begitu dapat memperluas cara pandang terhadap Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990.

Keenam, kebertujuan sistem. Keenam aspek yang telah dijelaskan diatas ini saling berhubungan dan berinteraksi, membentuk suatu cara berpikir yang utuh. Di antara semua fitur tersebut, maqasid atau tujuan hukum Islam menjadi titik ukur utama yang dapat menjangkau seluruh aspek lainnya. Efektivitas suatu sistem hukum Islam kemudian dinilai berdasarkan sejauh mana sistem tersebut mencapai tujuannya, terutama dalam menyelesaikan masalah, meningkatkan efisiensi, serta memberikan manfaat yang lebih besar.

C. Analisa Penulis

Jasser Auda merupakan salah satu ulama kontemporer yang menaruh perhatian besar pada kajian ulang maqashid syari'ah sebagai dasar filsafat hukum Islam. Ia mengkaji konsep ini dari berbagai disiplin ilmu dengan menerapkan sistem pendekatan untuk memperoleh pemahaman yang lebih luas. Dalam fitur sistem yang ditawarkan oleh Jasser Auda, efektivitas sesuatu dinilai dari pencapaian akan maksud dan tujuannya. Selain itu, Jasser Auda melakukan perubahan terhadap maqashid syari’ah dari teori klasik yang dikembangkan oleh para pemikir klasik menjadi teori maqashid syari’ah kontemporer.

Teori kontemporer yang dimaksud adalah, hifz ad-din (menjaga dan menghormati kebebasan dalam beragama), hifz al-aql (mengembangkan pola fikir dan penelitian ilmiah, serta melawan mentalitas taqlid), hifz an-nasl(perlindungan terhadap keluarga dan pengembangan peran institusi keluarga), hifz al-'ird (menjaga dan melindungi martabat dan hak-hak asasi manusia), hifz al-mal (pengembangan ekonomi dan pemerataan tingkat kesejahteraan). Berdasarkan teori maqashid syari'ah kontemporer yang telah dikembangkan oleh Jasser Auda, penulis berpendapat bahwa terdapat kesesuaian antara Pasal 5 Ayat (2) PP No.45 Tahun 1990 dengan maqashid syari'ah kontemporer menurut Jasser Auda yakni dalam hal maqashid *dharuriyat: hifz an-nasl* dan *hifz al-'ird.*

Pasal 5 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 yang menjelaskan tentang adanya peran seorang atasan terhadap izin perceraian PNS bertujuan agar dapat menjangkau suatu prosesi pembentukan keluarga PNS maupun permasalahan yang terjadi didalam rumah tangga setiap PNS, yang apabila dilakukan atas sepengetahuan negara, pemerintah mampu memberikan perhatian, perlindungan, serta pengawasan terhadap PNS secara maksimal. Hal ini tentu saja sesuai dengan *hifz an-nasl* dalam pemaknaan Jasser Auda yakni kepedulian dan pengembangan peran institusi terhadap keluarga.

Selain itu menurut penulis, di dalam Pasal 5 Ayat (2) PP No.45 Tahun 1990 dijelaskan bahwa seorang atasan yang menerima permintaan izin perceraian dari PNS haruslah memberikan pertimbangan terlebih dahulu, serta menggali kembali faktor yang menjadi penyebab timbulnya keinginan untuk melakukan perceraian. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa perceraian tidak dilakukan

secara sembarangan dan tanpa alasan yang jelas, serta agar dapat dilakukan dengan tetap mempertimbangkan kepentingan institusi dan moralitas. Adanya peraturan ini bertujuan untuk memastikan bahwa perceraian dilakukan dengan alasan yang sah dan tidak merugikan pihak lain, termasuk anak dan pasangan. Selain itu upaya mediasi yang dilakukan oleh seorang atasan terhadap PNS yang hendak bercerai dengan tujuan untuk dapat menyelesaikan permasalahan secara damai. Tujuan daripada peraturan diatas sesuai dengan prinsip penjagaan hak-hak asasi manusia yang mengutamakan penyelesaian konflik secara damai. Hal ini sesuai dengan maqashid dharuriyat dalam hal *hifz al-'ird* yakni menjaga dan melindungi hak-hak asasi manusia.

BAB IV
PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pasal 5 Ayat (2) PP No 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS menjelaskan tentang bagaimana hak dan kewenangan yang dimiliki seorang atasan dalam menanggapi persoalan izin perceraian yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Dimana seorang atasan memiliki wewenang untuk menerima, memberikan pertimbangan, serta meneruskannya kepada pejabat melaui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3(tiga) bulan terhitung dari ia menerima permintaan izin dimaksud.
2. Menurut Jasser Auda maqashid syari'ah merupakan sarana untuk mencapai kemaslahatan (kesejahteraan) individu dan masyarakat, termasuk keluarga. Oleh karena itu, dengan adanya peraturan yang mewajibkan seorang atasan ikut berperan dalam hal izin perceraian PNS mencerminkan upaya negara untuk menjaga stabilitas keluarga, yang merupakan bagian dari kemaslahatan. Hal ini sesuai dengan maqashid syari'ah Jasser Auda mengenai kepedulian dan pengembangan peran institusi keluarga *(hifzh an-nasl)*. Selain itu adanya peran atasan yang dalam pelaksanaannya terdapat upaya mediasi yang dilakukan serta peninjauan kembali terhadap factor-faktor yang melatarbelakangi terjadinya perceraian hal ini dianggap sesuai dengan maqashid kontemporer dalam hal perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia *(hifz al-'Ird)*, yakni demi kemaslahatan umat manusia.

B. Saran

1. Diharapkan bagi setiap pasangan suami-istri terlebih yang berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil untuk dapat memikirkan secara bijaksana dan dengan pertimbangan penuh dalam memutuskan untuk mengambil jalan perceraian, karena pernikahan merupakan janji suci yang diikrarkan atas nama Tuhan dan perceraian sendiri dalam Islam merupakan jalan terakhir yang boleh diambil dalam situasi kritis.
2. Dengan adanya peraturan yang mengharuskan adanya campur tangan atasan terhadap perceraian PNS, diharapkan mampu memberikan penyelesaian terbaik dan bijaksana bagi PNS yang bersangkutan sehingga dapat mengurangi angka perceraian PNS yang terjadi di Indonesia. Penulis merasa akan lebih baik lagi jikalau pemerintah mampu menerapkan peraturan izin percerain tersebut tidak hanya dikalangan PNS, akan tetapi juga pada seluruh warga negara Indonesia, sehingga perceraian tidak lagi dianggap suatu hal yang mudah dan lumrah terjadi di Indonesia.