

KONSEP FIQH SIYASAH DALAM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 10 TAHUN 1983 JO NOMOR 45 TAHUN 1990 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL

THE CONCEPT OF FIQH SIYASAH IN LEGAL GOVERNMENT REGULATION NUMBER 10 OF 1983 JO NUMBER 45 OF 1990 ABOUT IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL

Eryck Yulianto^{1*}

Ahmadi Hasan^{2*}

*¹ Kementerian Hukum dan Ham
Provinsi Kalimantan Selatan

*² Universitas Achmad Yani
Banjarmasin

*¹email:

eryck.yulianto@gmail.com

*²email:

Ahmadihasan806@gmail.com

Abstrak

Fiqh siyasah merupakan pengaturan terkait tentang lembaga pemerintahan. Islam lembaga yang mempunyai tugas mengatur kehidupan masyarakat disebut dengan *Ahl al-hall wa al-'aqd*, sedangkan dalam hukum positif di Indonesia disebut dengan dewan perwakilan rakyat atau dikenal dengan nama lembaga legislatif. Lembaga ini bertugas untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat demi kemaslahatan. Salah satunya tentang masalah perceraian yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Jika dilihat dari segi fisik maka Peraturan Pemerintah ini merupakan syarat tambahan bagi masyarakat Indonesia yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode normatif. Penelitian hukum normatif dalam tulisan hukum ini adalah penelitian terhadap data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang relevan dengan pokok bahasan berupa kajian fiqh siyasah dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan hukum perkawinan yang ada di Indonesia.

Hasil penelitian yang menyatakan bahwa hukum perkawinan merupakan bagian dari kajian *fiqh siyasah* yang masuk dalam kategori *siyasah dusturiyah* yaitu kajian pemerintahan yang terkait dengan pembuatan kebijakan dan berhubungan dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang ada di Indonesia yaitu lembaga peradilan dan kantor urusan agama. substansi dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, poin-poin yang terdapat dalam beberapa pasalnya mengandung unsur masalah yang tentunya kemaslahatan untuk para Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan kemaslahatan bagi masyarakat lainnya. Karena salah satu tujuan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 adalah mencegah perceraian.

Kata Kunci:

Fiqh Dusturiyah;
Perkawinan;
Perceraian.

Keywords:

Fiqh Dusturiyah;
Marriage;
Divorce.

Abstract

Fiqh siyasa is related arrangements regarding government institutions. Islamic institutions that have the task of regulating community life are called *Ahl al-hall wa al-'aqd*, whereas in positive law in Indonesia it is called the people's representative council or known as the legislature. This institution is tasked with forming a law that will be enforced in society for the benefit. One of them is about the issue of divorce which regulates marriage and divorce permits for Civil Servants. From a physical point of view, this Government Regulation is an additional requirement for Indonesian people who work as Civil Servants (PNS) who are going to do a divorce.

The research method used is normative method. Normative legal research in this legal writing is research on secondary data in the form of legal materials that are relevant to the subject matter in the form of studies *fiqh siyasah* with statutory regulations related to existing marriage law arrangements in Indonesia.

The results of the study stated that marriage law is part of the study *fiqh politics* which falls into the category *industrial politics* namely government studies related to policy making and related to institutions government in Indonesia, namely the judiciary and the office of religious affairs. substance in Government Regulation No. 10 of 1983 in conjunction with No. 45 of 1990, the points contained in several articles contain elements of masalah which is of course benefit for Civil Servants (PNS) and benefit for public other. Because one of the objectives of Government Regulation No. 10 of 1983 in conjunction with No. 45 of 1990 is to prevent divorce.

PENDAHULUAN

UUD 1945 mengandung butir-butir pasal yang tidak hanya merupakan pintu gerbang bagi masuknya norma-norma hukum yang secara kuantitatif maupun kualitatif sangat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat Indonesia, karena sifatnya yang sangat membuka diri bagi masuknya nilai-nilai agama dalam sistem hukum maupun hukum positif nasional kita, tetapi juga sekaligus akan bisa menjadi motor pendorong lahirnya sebuah sistem hukum maupun hukum positif nasional pada masa-masa mendatang. (Hartono Marjono. 1997: 28) Keaktifan negara bukan untuk mencampuri aturan-aturan internal yang telah ditetapkan oleh tiap-tiap agama. Jaminan negara atas kemerdekaan tiap penduduk untuk memilih agama yang hendak dipeluknya, selama ini tidak pernah menjadi masalah. Yang terkadang timbul menjadi masalah adalah jaminan negara atas kemerdekaan setiap penduduk untuk menjalankan ibadatnya menurut aturan-aturan agama yang dipeluknya. (Hartono Marjono. 1997: 29)

Indonesia yang merupakan negara multikultural dengan jumlah muslim terbesar, sudah mulai memberlakukan hukum Islam. seperti hukum perkawinan, yang sering disebut dengan pembaruan hukum Islam di Indonesia. Pengadilan Agama yang dijadikan sebagai lembaga penyelesaian masalah perdata masyarakat Indonesia yang beragama muslim, menjadikan Kompilasi Hukum Islam. Sebagai salah satu pedoman dalam menyelesaikan perkara-perkara di Pengadilan Agama.

Sekalipun hukum Islam sudah dilaksanakan di Indonesia dalam kehidupannya umatnya sudah dari ribuan tahun lamanya. Namun hukum Islam masih belum memperlihatkan bentuk yang asli sesuai dengan konsep menurut al-Qur'an dan sunnah Rasulullah Saw. Kenyataan ini adalah merupakan sebuah refleksi berlangsungnya proses Islamisasi yang terus berlanjut dalam kehidupan umat Islam yang kelihatannya masih belum mencapai titik final. Sejak dari dulu sudah disadari bahwa masih banyak dari kalangan umat Islam yang menunjukkan sikap mendua dan tidak komitmen yang menyeluruh dan utuh terhadap tegaknya Hukum Islam di Indonesia.

Syari'at Islam selalu relevan dengan dengan waktu dan tempat. Ungkapan inilah paradigma dasar bagi penataan hukum Islam, sekaligus menjadi keyakinan dikalangan umat Islam sepanjang masa. Senada dengan itu imam Syafi'i (w 204 H) dalam kitab monumentalnya, ar-Risalah, menegaskan bahwa setiap peristiwa yang terjadi pada diri seorang muslim. Hukum Islam dengan daya lenturnya yang tinggi senantiasa berpacu dengan perkembangan dan kemajuan zaman. Akan tetapi, usaha untuk selalu mengatualisasikan Hukum Islam untuk menjawab perkembangan dan kemajuan zaman masih belum dikembangkan sebagaimana mestinya, bahkan cenderung hanyut dalam pertentangan yang tak kunjung usai sehingga untuk beberapa abad kita masih belum menunjukkan karya nyata terhadap implementasi hukum Islam di seluruh kalangan umat Islam di Indonesia bahkan dunia. (Said Agil Husin Al-Munawar. 2004: 22)

Dalam Islam lembaga yang mempunyai tugas mengatur kehidupan masyarakat disebut dengan *Ahl al-hall wa al-'aqd*, sedangkan dalam hukum positif di Indonesia disebut dengan dewan perwakilan rakyat atau dikenal dengan nama lembaga legislatif. Lembaga ini bertugas untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat demi kemaslahatan. Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah SWT, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya. Selain itu, undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan syariah. (Ahmad Sukarja. 2014:137)

Siyasah Syar'iyah merupakan otoritas pemerintah untuk membuat kebijakan yang dikehendaki kemaslahatan, melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu (yang mengaturnya). (Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada. 2008: 20). Dalam arti seseorang yang menjadi wakil rakyat diharuskan untuk membuat kebijakan melalui ijtihad, (Abu Ishaq Asy-Syatibi: 64) dikarenakan ijtihad merupakan suatu hal yang penting dalam

penyelenggaraan negara dan pemerintahan. hal ini dikarenakan karena ajaran Islam yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Sunnah ayat-ayatnya terbatas kuantitasnya dan tidak mungkin bertambah lagi, sementara persoalan-persoalan baru yang dihadapi manusia terus bermunculan seiring dengan perkembangan zaman, maka diperlukan ijtihad untuk mencari ketetapan hukumnya yang belum ditemukan ketentuannya dalam Al-Qur'an dan Sunnah. (Ridwan HR. 2007: 97).

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 sebagaimana telah diadakan perubahan atas beberapa ketentuannya dengan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Jika dilihat dari segi fisik maka Peraturan Pemerintah ini merupakan syarat tambahan bagi masyarakat Indonesia yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian. Namun berdasarkan hasil wawancara bersama Hakim Pengadilan Agama Sleman, dimana Pengadilan Agama yang merupakan salah satu lembaga yang terlibat dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, beliau menjelaskan bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, bukan merupakan syarat tambahan tapi merupakan salah satu upaya pencegahan perceraian.

Dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, yang memuat poin-poin khusus yang mengatur perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS). Ketiga poin inilah yang menurut penulis adanya ruh *fiqh siyasyah*, dimana akan diidentifikasi menggunakan teori *fiqh siyasyah* yang masuk dalam kategori *siyasyah dusturiyah*.

METODOLOGI

Penelitian ini, menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan metode Studi Kepustakaan (Library Reaserch), yakni melakukan penulisan dengan jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. yaitu suatu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder, berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku dan artikel-artikel ilmiah yang relevan dengan pembahasan. (Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. 2010: 14) Berdasarkan pengertian tersebut, maka yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif dalam tulisan hukum ini adalah penelitian terhadap data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang relevan dengan pokok bahasan berupa kajian fiqh siyasah dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan hukum perkawinan yang ada Indonesia.

Penelitian hukum ini dilakukan dengan menganalisa suatu permasalahan melalui peraturan perundang-undangan literatur-literatur, dan bahan-bahan referensi lainnya. Sedangkan untuk tipe penelitian penulis memilih tipe "Doctrinal Research" yaitu secara sistematis mengkoreksi dan memperjelas suatu aturan hukum yang berlaku pada bidang hukum tertentu dengan cara melakukan analisis terhadap teks yang bersifat autoritatif yang meliputi bahan hukum primer dan sekunder.

HASIL DAN PEMBAHASAN

I. Kedudukan Fiqh Siyasyah Dalam Sistematisa Hukum Perkawinan

Kata "fiqh siyâsah" yang tulisan bahasa Arabnya adalah **“الفقه السياسي”** berasal dari dua kata yaitu kata *fiqh* **(الفقه)** dan yang kedua adalah *al-siyâsî* **(السياسي)** Kata *fiqh* secara bahasa adalah

faham. Secara istilah, menurut ulama usul, kata *fiqh* yaitu “mengerti hukum-hukum syariat yang sebangsa amaliah yang digali dari dalil-dalilnya secara terperinci”. (Wahab Al-Zuhaili. 2004: 19)

Sedangkan *al-siyâsi* secara bahasa berasal dari “سلس – يسوس – سياسة” yang memiliki arti mengatur (أمر/دبر). Sedangkan kata *mashdar*-nya yaitu *siyâsah* itu secara bahasa bermakna “bertindak pada sesuatu dengan apa yang patut untuknya” (Ibnu Manzhur). *Fiqh siyâsah* adalah bagian dari pemahaman ulama mujtahid tentang hukum syariat yang berhubungan dengan permasalahan kenegaraan. Penalaran para mujtahid tidak bersifat “kebal” terhadap perkembangan zaman dan sangat bersifat *debatable* serta menerima perbedaan pendapat. Sebagai ilmu ketatanegaraan *Fiqh siyâsah* membicarakan tentang sumber kekuasaan, pelaksana kekuasaan, apa dasar bagaimana cara-cara pelaksana kekuasaan yang diberikan kepadanya dan bentuk pertanggungjawaban dari setiap kebijakan yang telah ditetapkan.

Fiqh siyâsah yang juga dikenal dengan nama *siyâsah syar’iyyah* secara istilah Menurut Imam al-Bujairimî: “Memperbagus permasalahan rakyat dan mengatur mereka dengan cara memerintah mereka untuk mereka dengan sebab ketaatan mereka terhadap pemerintahan”. Sedangkan menurut Abdul Wahab Khalaf *siyâsah syar’iyyah* adalah pengelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintah Islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudharatan dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan prinsip-prinsip umumnya, meskipun tidak sejalan dengan pendapat para ulama mujtahid.

Fiqh siyâsah menurut Imam Al-Mawardi (Muhammad Iqbal. 2001: 5) seperti yang dituangkan di dalam karangan *fiqh siyâsah*-nya yaitu *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah*, maka dapat diambil kesimpulan ruang lingkup *fiqh siyâsah* adalah sebagai berikut:

1. *Siyâsah Dustûriyyah*;
2. *Siyâsah Mâliyyah*;
3. *Siyâsah Qadlâ`iyyah*;
4. *Siyâsah Harbiyyah*;
5. *Siyâsah `Idâriyyah*.

Menurut Dr. Wahbah al-Zuhaylî, salah satu dari keistimewaan hukum Islam dibandingkan dengan hukum-hukum lainnya, adalah bahwa hukum Islam ini selalu diperkaitkan/dihubungkan dengan tiga perkara penting bagi manusia, yaitu:

1. Hubungan manusia dengan Tuhannya;
2. Hubungan manusia dengan dirinya sendiri;
3. Hubungan manusia dengan masyarakat sosialnya (Wahbah al-Zuhayli. 2004: 33).

Hukum Islam diperuntukkan untuk dunia dan akhirat, agama dan negara. Ia juga berkaitan kepada seluruh manusia secara keseluruhan, dan tidak ada kadarluarsa sampai hari kiamat. Maka dari itu, hukum-hukum produk Islam, semuanya berkaitan dengan akidah, ibadah, akhlak, muamalah, agar dapat melaksanakan sesuatu yang wajib/harus dilakukan, serta tidak melupakan kewajiban mendekatkan diri kepada Allah; juga untuk menghormati hak-hak insani untuk memiliki, merasa aman, bahagia, hidup berkelanjutan bagi seluruh jagat alam raya.

Terkait dengan pengaturan hukum perkawinan dalam konteks *fiqh siyâsah*, maka permasalahan ini masuk dalam konteks *Siyâsah Dustûriyyah*. Permasalahan didalam *fiqh siyâsah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin dengan rakyat serta kelembagaan-kelembagaan didalam masyarakat. Begitupun dengan hukum perkawinan yang ada di

Indonesia pengaturannya dibuat oleh pemerintah untuk masyarakat dan berhubungan dengan lembaga-lembaga milik negara seperti Kantor Urusan Agama untuk pencatatan dan Peradilan Agama sebagai penyelesaian masalah-masalah perkawinan.

Tugas *siyasa dusturiyah* ialah mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah al hisbah (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis), wilayah al-qadla (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana), dan wilayah al-Mazalim (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar hak rakyat salah satunya adalah pembuatan kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana tugas yang diemban maka pemerintah dalam membuat kebijakan tentang hukum perkawinan harus sangat memperhatikan kemaslahatan untuk masyarakat. Lembaga peradilan yang dibuat untuk menyelesaikan permasalahan perkawinan berupa perceraian, izin menikah lebih dari satu istri, isbath nikah, dispensasi nikah dan yang lainnya semua bertujuan untuk kemaslahatan seluruh masyarakat.

Salah satu masalah yang banyak diselesaikan oleh lembaga peradilan agama yang mempunyai kewenangan untuk masalah perkawinan adalah tentang masalah perceraian. *Siyasa dusturiyah* berusaha mempertahankan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah hukum perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam yang secara spesifik mengatur tentang hukum perkawinan. Kedua hukum ini hakikatnya menghendaki hubungan perkawinan yang kekal sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam Pasal 1 yaitu: "Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa." Sedangkan Kompilasi Hukum Islam menyebutkan dalam Pasal 2 yaitu: "perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mitsaaqon gholiidhan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Siyasa dusturiyah harus berlandaskan pertahanan akan tegaknya hukum perkawinan yang mana rohnya perkawinan adalah "akad yang sangat kuat atau *mitsaaqon gholiidhan*" maka untuk mempertahankan akad yang kuat ini dibuatlah kembali aturan untuk mempersulit perceraian tujuannya agar hukum perkawinan tidak dijadikan sebagai alat permainan untuk mereka yang tidak bertanggung jawab dengan perkawinannya tersebut. Perceraian hanya dapat dilaksanakan apabila ada alasan yang sangat urgen yang menyebabkan kedua pasangan tidak dapat melanjutkan perkawinannya dalam artian jika dilanjutkan akad perkawinan ini akan memudharatkan kedua belah pihak atau salah satu pihak.

Sehingga dalam Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam perceraian dapat terjadi karena alasan atau alasan-alasan:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi, dan lain sebagainya yang sulit disembuhkan;
- b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya;
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain;

- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri
- f. Antara suami istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga;
- g. Suami melanggar taklik talak;
- h. Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya keidakrukunan dalam rumah tangga.

Ketentuan dari pasal 116 semata-mata bertujuan untuk mempertahankan ikatan perkawinan yang diatur dalam pasal 2 KHI. Ini merupakan salah satu dari fungsi keberadaan *siyasah dusturiyah* yang menghendaki mempertahankan kebijakan untuk memberikan pengaturan yang maslahat kepada masyarakat. Jika perceraian tidak dibatasi dengan alasan maka dengan mudahnya suami meninggalkan istri begitupun sebaliknya, yang mana akibat buruknya adalah terhadap anak-anak yang senantiasa harus gonta ganti orangtua mereka.

2. Konsep Fiqih Siyasah Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 ditujukan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk mengatur masalah perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berkedudukan sebagai penggugat ataupun yang tergugat. Dalam rangka untuk mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, maka akan melibatkan pejabat tempat Pegawai Negeri Sipil (PNS) bekerja, dan juga para pegawai Pengadilan tempat Pegawai Negeri Sipil (PNS) mengajukan perceraian, bagi masyarakat Indonesia yang beragama Islam maka perceraian dibawah naungan Pengadilan Agama.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ingin melakukan perceraian harus memperoleh surat izin dari pejabat, hal ini merupakan wujud dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, Pasal 3 ayat (2), dan untuk mewujudkan Peraturan Pemerintah ini perlu adanya kesadaran hukum para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan aparatur negara yang mana tindak tanduknya akan menjadi teladan bagi masyarakat lainnya. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dianggap sebagai masyarakat yang memiliki pendidikan tinggi tentunya akan lebih terpelajar dan memiliki jiwa nasionalisme yang tinggi yang harus diwujudkan dengan cara patuh dan taat pada aturan-aturan yang ada.

Selanjutnya dalam proses implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 akan ada keterlibatan pihak-pihak tertentu, sebagai mata rantai berjalannya suatu aturan dengan efektifitas sesuai yang diharapkan. Keterlibatan pihak-pihak lain dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 baik itu individu atau pejabat-pejabat agar tercapainya tujuan, sesuai dengan teori implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. (Abdul Wahab Solichin. 2008: 65)

Hukum Islam dalam menetapkan segala ketentuan hukum mengutamakan adanya masalah didalamnya, masalah bagi umat tentunya, dan Allah dalam menetapkan segala sesuatu pasti melihat pada objeknya dan meletakkan masalah didalamnya. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang jika dilihat dari satu sisi menunjukkan adanya perintah untuk memperoleh surat izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan melakukan perceraian merupakan syarat tambahan dalam pelaksanaan perceraian. Dalam hukum Islam jika ingin

melakukan perceraian hanya ada syarat dan rukun yaitu adanya *suami, istri, dan sighat*. Perintah yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 mengindikasikan adanya syarat tambahan. Jika ditinjau dari perspektif hukum Islam maka suatu aturan harus mengandung suatu masalah. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bukan sebagai syarat tambahan dalam melakukan perceraian melainkan sebagai upaya pencegahan terjadinya perceraian.

Dalam Islam perceraian merupakan perbuatan yang dibolehkan karena tidak ada satu dalilpun melarang melakukan perceraian jika memang perceraian dianggap sebagai jalan keluar terakhir dari setiap permasalahan rumah tangga yang sudah tidak bisa didamaikan lagi. Namun sebelum melakukan perceraian banyak perintah upaya pencegahan perceraian dalam Islam, seperti contoh jika terjadi pertengkaran terus menerus maka dilakukan upaya damai seperti yang termaktub dalam al-Quran surah An-Nisa' ayat 36 : Artinya: "Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, Maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu ber- maksud Mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.

Perintah khusus dari ayat ini adalah melakukan perdamaian bagi suami istri yang mengalami pertengkaran secara terus menerus ataupun dalam bahasa lain timbulnya ketidakharmonisan dalam rumah tangga, solusi yang ditawarkan dalam ayat ini adalah upaya damai agar perceraian tidak dianggap sebagai *way out* terbaik dalam setiap masalah. Ayat ini juga merupakan salah satu indikasi bahwa adanya pencegahan perceraian dalam Islam, sama halnya dengan substansi dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang tujuan utamanya adalah melakukan pencegahan terjadinya perceraian pada Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan mencapai tujuan rumah tangga *sakinah mawaddah dan warahmah*.

Ditinjau dari teori masalah, maka substansi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 sesuai dengan teori masalah yang dikemukakan oleh Imam Malik yang mengatakan bahwa kepentingan atau kemaslahatan umum adalah salah satu dari sumber-sumber syari'ah dengan tiga syarat. Pertama kepentingan atau kemaslahatan umum itu bukan hal-hal yang berkenaan dengan ibadat. Kedua kepentingan atau kemaslahatan umum itu harus selaras dengan jiwa syari'ah dan tidak boleh bertentangan dengan salah satu sumber syariah itu sendiri. Ketiga kepentingan atau kemaslahatan umum itu haruslah merupakan sesuatu yang esensial (diperlukan) dan bukan hal-hal yang bersifat kemewahan. (Muhammad Tahir Azhary. 2004: 9)

Syarat *pertama* kepentingan atau kemaslahatan umum itu bukan hal-hal yang berkenaan dengan ibadat. Berdasarkan syarat yang pertama ini maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bukan bersifat ibadah melainkan masuk kedalam kategori muamalah karena berbentuk prosedural dalam sebuah tatanan pemerintahan yang ditujukan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS), walaupun aturan ini ditujukan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) tapi bukan hanya Pegawai Negeri Sipil (PNS) saja yang menjadi objek masalah dalam aturan ini melainkan masyarakat yang non- Pegawai Negeri Sipil (PNS) mendapatkan implikasi masalah dari aturan ini. Artinya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 telah memenuhi syarat pertama dari teori masalah Imam Malik.

Syarat masalah *kedua* dalam teori Imam Malik yaitu kepentingan atau kemaslahatan umum itu harus selaras dengan jiwa syari'ah dan tidak boleh bertentangan dengan salah satu sumber syariah itu sendiri. Dilihat pada Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 Pasal 3 ayat (1), (2), (3), yang merupakan poin-poin khusus yang mengatur masalah perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak terdapat bunyi aturan yang melanggar ketentuan syariat, karena tujuan dari poin-poin aturan hukum tersebut adalah upaya pencegahan perceraian, untuk mempertahankan

keutuhan rumah tangga Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal ini sesuai dengan tujuan perkawinan dalam syariat Islam yaitu menciptakan rumah tangga *sakinah, mawaddah, dan warahmah*. Bukti bahwa selarasnya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 bahwa setiap poin-poin hukum didalamnya tidak ada yang akan mendatangkan *mudharat* bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melaksakannya melainkan mendatangkan *maslahah* karena mempertahankan perkawinan.

Syarat masalah yang *ketiga* menurut Imam Malik yaitu kepentingan atau kemaslahatan umum itu haruslah merupakan sesuatu yang esensial (diperlukan) dan bukan hal-hal yang bersifat kemewahan. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 menurut penulis sangat diperlukan dan tidak bersifat kemewahan, karena dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, ini maka Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan salah satu pihak yang menjadi panutan bagi masyarakat akan lebih ekstra mempertahankan rumah tangganya dan tidak dengan mudah melakukan perceraian karena untuk memperoleh surat izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari pejabat tempat bekerja tidak mudah, karena harus melewati berbagai prosedur yang cukup sulit, dimana pada setiap langkah prosedur dalam implementasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, dipesulit sebagai bagian dari upaya pencegahan perceraian.

Jadi ketentuan dari pada hukum Islam yang spesifikasinya dalam fiqh siyasah menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 sejalan dengan ketentuan maslahat dan sejalan dengan ketentuan siyasah dusturiyah bahwa hukum yang sudah dibuat harus dipertahankan dan harus memberikan maslahat yang sebanyak-banyak untuk masyarakat. Begitulah seharusnya pembuatan kebijakan hukum tidak boleh bertentangan hukum Islam.

KESIMPULAN

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa hukum perkawinan merupakan bagian dari kajian *fiqh siyasah* yang masuk dalam kategori *siyasah dusturiyah* yaitu kajian pemerintahan yang terkait dengan pembuatan kebijakan dan berhubungan dengan lembaga-lembaga pemeritahan yang ada di Indonesia yaitu lembaga peradilan dan kantor urusan agama. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 terdapat ruh fiqh siyasah, hal ini dapat dilihat dalam substansi dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 yang menunjukkan bahwa telah terpenuhi syarat dan ketentuan fiqh siyasah.

Jika melihat substansi dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990, poin-poin yang terdapat dalam beberapa pasalnya mengandung unsur masalah yang tentunya kemaslahatan untuk para Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan kemaslahatan bagi masyarakat lainnya. Karena salah satu tujuan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo No. 45 Tahun 1990 adalah mencegah perceraian. Perceraian merupakan perbuatan halal yang dibenci Allah, hal ini disebabkan karena perceraian akan melahirkan banyak akibat hukum yang akan memicu banyaknya terjadi perselisihan bahkan permusuhan diantara kedua belah pihak yang melakukan perceraian.

REFERENSI

Buku/Jurnal Ilmiah

Asy Syatibi, Abu Ishaq *Al Muwafaqat Fi Ushul as Syari'ah*, Jilid II juz keempat (Beirut: Dar al Kutub al Ilmiah).

Al-Zuhayli, Wahbah. 2001 *Ushûl al-Fiqh al-Islâmî*. Damaskus: Dâr al-Fikr

Azhary, Muhammad Tahir. 2004, *Negara Hukum*, Jakarta: Kencana

1stEryck Yulianto, 2st Ahmadi Hasan| THE CONCEPT OF FIQH SIYASAH IN LEGAL GOVERNMENT REGULATION NUMBER 10 OF 1983 JO NUMBER 45 OF 1990 ABOUT IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL

Iqbal, Muhammad. 2001, *Fiqh Siyasa*, Jakarta: Gaya Media Pratama

Mardjono, Hartono. 1997 *Menegakkan Syariat Islam dalam Konteks Keindonesiaan: Proses penerapan Nilai-nilai Islam dalam Aspek Hukum, Politik, dan Lembaga Negara*, Jakarta: Mizan.

Mamudji, Soejono Soekanto, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo.

Sukardja, Ahmad. 2014. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasa*, Jakarta: Sinar Grafika.

Solichin, Abdul Wahab. 2008, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang, Universitas Muhammadiyah Press.

Peraturan Perundang-Undangan

Kompilasi Hukum Islam

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

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