

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Perceraian

1. Pengertian Perceraian (*Talaq*)

Perceraian (*talaq*) dalam bahasa Indonesia ialah perceraian antara suami dan isteri; lepasnya ikatan perkawinan; sudah berpisah, tetapi belum sah dicerai. ¹ Menyimak dari pengertian ini maka secara umum perceraian adalah putusnya suatu ikatan perkawinan suami-isteri yang biasanya dilakukan dengan bermacam-macam cara dan bentuk dalam kehidupan masyarakat. Bentuk-bentuk perceraian atau yang dapat memutuskan pernikahan itu ialah : ²

- a. Karena salah satu suami-isteri meninggal dunia
- b. Karena talak
- c. Karena *fasakh*, yakni salah satu di antara suami-isteri itu mengadu ke pengadilan tentang perkawinan itu.
- d. Karena *khulu'*
- e. Karena *li'an*
- f. Karena *ila'*

Sayyid Sabiq dalam kitab fiqh sunnah menjelaskan sebagai berikut :Talak diambil dari kata "*ithlaq*", artinya melepaskan, atau meninggalkan. Dalam istilah agama, talak adalah melepaskan ikatan perkawinan, atau rusaknya hubungan perkawinan. ³ Sementara Syaikh

¹Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*...h.1028.

²Departemen Pendidikan Nasional...h.1028.

³ Sayyid Sabiq. *Fiqh Sunnah*, Jilid 8. Alih bahasa Muhammad Thib. (Bandung : Al Maarif, 1980) h.7

Hasan Ayyub, mengartikan bahwa yang dimaksudkan dengan talak adalah pemutusan tali perkawinan⁴.

Mengutip pendapat yang dikemukakan Abdurrahman al-Jaziri bahwa makna talak secara bahasa adalah melepaskan ikatan atau mengurangi pelepasan ikatan dengan menggunakan kata-kata tertentu. Sedangkan secara istilah Taqiyuddin mengatakan :⁵ “melepaskan ikatan pernikahan dengan tidak menghalalkan suami mempergauli isterinya setelah lepasnya ikatan itu”

Sedangkan Sayyid Sabiq mendefinisikan talak dengan sebuah upaya untuk melepaskan ikatan perkawinan dengan isteri dan selanjutnya mengakhiri hubungan perkawinan itu sendiri⁶. Sementara M.Ahnan dan Ummu Khoironi dalam bahasa lain memberikan pengertian perceraian adalah melepaskan atau meninggalkan dan menurut istilah agama talak artinya melepaskan ikatan perkawinan atau putusnya hubungan perkawinan (suami isteri) dengan mengucapkan secara suka rela ucapan talak kepada isterinya dengan kata-kata yang jelas ataupun dengan kata-kata sindiran.⁷

Dari definisi diatas jelaslah bahwa talak merupakan sebuah lembaga yang digunakan untuk melepaskan sebuah ikatan perkawinan. Disamping itu lembaga talak dalam Islam juga menunjukkan bahwa

⁴ Syaikh Hasan Ayyub. *Fiqh al-Asrati al-Muslimati*, penterjemah Abdul Ghafar EM, (Jakarta : Pustaka Al-Kautsar, 2015) h.207

⁵Taqiyuddin. *Kifayatul Akhyar. Juz II* (Bandung : Al-Haromain Jaya, 2016) h.84

⁶Sayyid Sab...h.206

⁷M.Ahnan dan Ummu Khoironi. *Poligami di Mata Islam*. (Putra Pelajar : Surabaya, 2017) h.97.

konsep perkawinan dalam Islam bukanlah sebuah sakramen seperti yang terdapat dalam agama Hindu dan Budha, yakni sebuah perkawinan tidak bisa diputuskan. Talak dalam Islam merupakan alternatif terakhir sebagai upaya solusi terhadap persoalan rumah tangga sehingga keberadaannya tidak lepas dari persoalan-persoalan yang melatar belakanginya. Seperti perkecokan yang terjadi terus menerus, adanya *nusyuz* baik yang dilakukan oleh isteri maupun suami. Adapun beberapa unsur atau rukun yang harus dipenuhi dalam talak sebagaimana dikemukakan Abdurrahman al Jaziri diantaranya, adanya suami dan isteri, adanya *sighat* talak, dan adanya niat atau maksud untuk menceraikannya.

Perceraian karena talak adalah seorang suami yang menceraikan isterinya dengan menggunakan kata-kata cerai atau talak atau kalimat lain yang mengandung arti dan maksud menceraikan isterinya, apakah talak yang diucapkan itu talak satu, dua atau tiga dan apakah ucapan talak itu diucapkan talak dua atau tiga sekaligus pada satu kejadian atau peristiwa, waktu dan tempat yang berbeda. Para ahli hukum Islam (*fuqaha*) berpendapat bahwa bila seseorang mengucapkan kata-kata talak atau semisalnya terhadap isterinya maka talaknya dianggap sah dan haram hukumnya bagi keduanya melakukan hubungan biologis sebelum melakukan *rujuk* atau ketentuan hukum lain yang membolehkan mereka bersatu sebagai suami isteri. Para fuqaha berbeda pendapat tentang kata-kata talak atau semisalnya yang diucapkan oleh suami kepada isteri dalam kondisi sadar atau tidak misalnya suami dalam kondisi mabuk,

atau karena suami dalam kondisi tidak tenang atau ketika dalam kondisi marah yang dipicu adanya pertengkaran yang dapat menghilangkan keseimbangan jiwa suami atau karena dalam kondisi dipaksa.

Abdul Aziz Dahlan menjelaskan bahwa talak dalam bahasa arab artinya melepaskan dan meninggalkan suatu ikatan. Dalam istilah hukum talak adalah perceraian antara suami isteri atas kehendak suami.⁸ Putusnya perkawinan dengan talak bisa dikategorikan hal yang wajar, bila akad nikah dimaknai sebagai ikatan atau pada dasarnya perkawinan adalah kontrak. Konsekwensinya ia dapat lepas yang kemudian disebut dengan talak.⁹

Dalam kenyataan kehidupan suami isteri sebagai bagian dari makhluk sosial, yang dilahirkan di muka bumi ini tidak bisa untuk hidup sendiri, tetapi perlu berinteraksi dengan manusia lainnya, begitu juga dalam kehidupan suami isteri perlu terciptakan ketertiban dalam pergaulan hidup, disitulah ketika terjadi problem atau masalah dalam kehidupan rumah tangga, hukum diperlukan, manusia tidak mungkin hidup tanpa adanya hukum, seperti yang dikemukakan oleh filsuf Romawi yang bernama Celcius, ia menegaskan *ubi sociates ibi ius*, maksudnya adalah ada masyarakat maka ada hukum, di dalam ungkapan lain juga dinyatakan "*there is no state without law*" tidak ada negara tidak ada hukum.¹⁰

⁸ Abdul Azizi Dahlan, et.al. *Ensiklopedi Hukum Islam*. (Jakarta, Kencana, 2016) h.1783

⁹ Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan. *Hukum Perdata Islam di Indonesia*. (Jakarta: Kencana, 2016) h.205

¹⁰ Muhammad Amin Suma. *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*. (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2016) h.,3

Peraturan Kapolri (Perkap) Nomor 9 tahun 2010 tentang Tata Cara Pengajuan Izin Perkawinan, Perceraian dan Rujuk Bagi Pegawai Negeri Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia mengartikan perceraian adalah putusanya hubungan perkawinan antara suami-istri berdasarkan keputusan Pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri.¹¹

2. Dasar Hukum Perceraian (*Talaq*)

Syariat Islam menjadikan pertalian suami istri dalam ikatan perkawinan sebagai pertalian yang suci dan kokoh. sebagaimana Alquran memberikan istilah pertalian itu dengan *mitsaqon gholizhoh*. Firman Allah Surat An Nisa ayat 21:

وَكَيْفَ تَأْخُذُونَهُ وَقَدْ أَفْضَىٰ بَعْضُكُمْ إِلَىٰ بَعْضٍ وَأَخَذْنَ مِنكُم مِّيثَاقًا غَلِيظًا

Artinya bagaimana kamu akan mengambilnya kembali, Padahal sebagian kamu telah bergaul (bercampur) dengan yang lain sebagai suami-isteri. dan mereka (isteri-isterimu) telah mengambil dari kamu Perjanjian yang kuat.

Dalam ajaran Islam Talak diperbolehkan (mubah) sebagai jalan terakhir ketika kehidupan rumah tangga mengalami jalan buntu, talak hanya dapat dilakukan apabila hubungan perkawinan sudah tidak dapat dipertahankan lagi. Tentang talak ini, Rasulullah bersabda:

أَبْعَضُ الْحَلَالِ إِلَى اللَّهِ الطَّائِقُ

“Perbuatan halal yang paling dibenci oleh Allah adalah Talak.”
(HR. Abu Dawud dan Ibnu Majah dan dianggap shohih oleh Imam Al-Hakim)¹²

¹¹Pasal 1 ayat 4 Peraturan Kapolri Nomor 9 tahun 2010

¹² Al-Hasyimi. *Syaarah Mukhtarul Ahadits*, (Bandung : Citra Areka Pariwara, 2003) h334

Berdasarkan Hadist tersebut menurut Jumhur Ulama hukum talak itu mubah tetapi lebih baik dijauhi. Ulama Syafi'iyah dan hanabilah berpendapat bahwa hukum talak terkadang wajib, terkadang haram dan Sunnah Apabila dilihat latar belakang terjadinya talak, maka hukum talak bisa berubah kepada¹³:

a. Wajib

Talak menjadi wajib hukumnya apabila hakim tidak menemukan jalan lain, kecuali talak, yang bisa ditempuh untuk meredakan pertikaian yang terjadi diantara suami dan istri. Dan Juga apabila seorang suami bersumpah ila' (tidak akan mencampuri istri) sampai masa tertentu, sedangkan ia tidak mau membayar kafarah sumpah agar ia dapat bergaul dengan istrinya.

b. Haram

Talak Yang diharamkan adalah talak yang dilakukan bukan karena adanya tuntutan yang dapat dibenarkan karena hal itu akan membawa *mudhorot* bagi diri sang suami dan juga istrinya serta tidak memberikan kebaikan bagi keduanya.

b. Diharamkan bagi suami menceraikan istrinya pada saat haid, atau pada saat suci dan di masa suci itu sang suami telah berjimak dengan istrinya.

c. Mubah

Hukum talak bisa menjadi mubah jika seorang istri memiliki akhlak yang buruk, jelek tabiatnya dalam bermuamalah, melalaikan hak suami, dan lain sebagainya. Sehingga tujuan pernikahan yang diinginkan tidak tercapai sama sekali.

d. Sunnah

Hukum talak akan menjadi sunnah apabila keadaan rumah tangga sudah sulit dipertahankan, dan apabila dipertahankan akan lebih banyak bahayanya, misalnya seorang istri tidak mau atau lalai dalam menjalankan hak – hak Allah swt seperti sholat, puasa, dan lain sebagainya. Setelah beberapa kali diperintahkan agar jangan melalaikan perintah Allah Swt. Namun seorang istri tetap tidak menghiraukannya, maka suami disunnahkan untuk menceraikannya.

e. Makruh. Jika mereka berazam (bertetap hati untuk) talak, maka sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui. (QS. Al-Baqoroh: 227).”

¹³Muhammad Amin Suma. *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*. (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2016) h.,3

3. Klasifikasi Perceraian (*Talaq*)

Dalam Islam seorang suami yang akan menceraikan isterinya haruslah mengetahui rukun dan syarat dalam melakukan talak terhadap isteri yang akan diceraikannya, sehingga walaupun talak adalah hak suami, suami tidak boleh sewenang-wenang dalam menggunakannya. Klasifikasi talak ini berangkat dari beberapa pendapat para ulama *fiqh*.¹⁴

Ulama fikih (*fuqaha*) berpendapat bahwa talak dilihat dari segi waktunya dibagi kepada dua macam yaitu :

a. *Talaq sunni*, adalah talak yang dijatuhkan suami sesuai dengan petunjuk yang disyariatkan Islam, yaitu :

- 1) Menalak isteri harus secara bertahap (dimulai dengan talak satu, dua dan tiga) dan diselingi rujuk.
- 2) Isteri yang ditalak itu dalam keadaan suci dan belum digauli dan
- 3) Isteri tersebut telah nyata-nyata dalam keadaan hamil.

b. *Talaq bid'i* adalah talak yang dijatuhkan suami melalui cara-cara yang tidak diakui syariat Islam yaitu:

- 1) Menalak isteri dengan tiga kali talak sekaligus,
- 2) Menalak isteri dalam keadaan haidh,
- 3) Menalak isteri dalam keadaan nifas, dan Menjatuhkan talak isteri dalam keadaan suci tetapi telah digauli sebelumnya, padahal kehamilannya belum jelas.

Hal tersebut berdasarkan pada suatu riwayat dari sahabat Nabi Muhammad Saw , berkata Ibnu Abbas : Talak itu empat macam, dua

¹⁴Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan....h.209

macam halal dan dua macam lagi haram, dua yang halal itu pertama sang suami (laki-laki) menjatuhkan talak kepada isteri tengah suci dan tidak disetubuhi. Kedua tengah hamil yang sudah pasti (positif). Adapun kedua talak yang haram itu pertama dijatuhkan sedang isteri dalam keadaan haid, dan belum diketahui apakah rahim masih kosong atau sudah berisi.¹⁵

Ulama fikih juga sepakat menyatakan bahwa menjatuhkan talak *bid'i* hukumnya haram dan pelakunya mendapat dosa. Akan tetapi apabila terjadi juga seperti tersebut di atas, maka jumhur mengatakan talaknya tetap jatuh. Alasan mereka adalah talak *bid'i* itupun termasuk dalam keumuman ayat-ayat yang berbicara tentang talak, seperti surah al- Baqarah ayat 229-230, al-Talak ayat 1-2, dan hadis Nabi Saw dalam kasus Abdullah bin Umar yang menjatuhkan talak terhadap isterinya yang sedang haid. Rasulullah bersabda “Suruh dia kembali pada isterinya sampai ia suci, kemudian suci, lalu suci lagi setelah itu jika ia ingin menceraikan isterinya itu, dan jika ingin menalak juga lakukanlah ketika itu (ketika suci belum digauli (H.R. Muslim, Abu Dawud , Ibnu Majah dan an Nasa’i).¹⁶

Kalimat yang dipakai oleh suami dapat dikategorikan atau dua macam yaitu:

1. *Sarih* (terang) yaitu kalimat yang tidak ragu-ragu lagi bahwa yang dimaksud adalah memutuskan tali perkawinan seperti kata suami “Kamu tertalak” atau “Saya ceraikan kamu” Kalimat tersebut tidak perlu dengan niat. Jadi apabila contoh kalimat tersebut dilafazkan oleh suami terhadap istrinya niat atau tidak berniat maka keduanya harus bercerai kecuali kalimat tersebut berupa hikayat. *Kinayah* (sindiran) yaitu kalimat yang masih ragu-ragu seperti kata suami “pulanglah engkau kerumah keluargamu” atau “pergi dari sini” dan sebagainya . Kalimat sindiran ini tergantung Niat si

¹⁵ Nazaruddin Thaha. *Pedoman Perkawinan Umat Islam*. (Jakarta : Rajagrafindo, 2017), h.71

¹⁶ Abdul Azizi Dahlan, et.al ... h.1783

suami, kalau kalimat tersebut diniatkan untuk talak maka keduanya harus bercerai.¹⁷

Setiap orang berhak menalak istrinya dari talak satu sampai dengan tiga. Talak satu, dua masih bisa untuk rujuk sebelum habis masaidahnya dan boleh menikah lagi kalau masa Iddahnya sudah habis tanpa harus si perempuan menikah dengan orang lain dulu. Sebagaimana Firman Allah: “Talak (yang dapat dirujuk) dua kali. Setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang ma’ruf atau menceraikan dengan cara yang baik” (al-Baqarah :229).

Adapun talak tiga tidak boleh rujuk atau kawin kembali kecuali apabila si perempuan telah menikah dengan orang lain dan telah di talak pula oleh suami yang kedua itu. Sebagaimana Firman Allah:

فَإِنْ طَلَّقَهَا فَلَا تَحِلُّ لَهُ مِنْ بَعْدِ حَتَّىٰ تَنْكِحَ زَوْجًا غَيْرَهُ ۗ فَإِنْ طَلَّقَهَا فَلَا
جُنَاحَ عَلَيْهِمَا أَنْ يَتَرَاجَعَا إِنْ ظَنَّا أَنْ يُقِيمَا حُدُودَ اللَّهِ ۗ وَتِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ
يُبَيِّنُهَا لِقَوْمٍ يَعْلَمُونَ ﴿٢٢٩﴾

Artinya : Kemudian jika si suami mentalaknya (sesudah Talak yang kedua), maka perempuan itu tidak lagi halal baginya hingga Dia kawin dengan suami yang lain. kemudian jika suami yang lain itu menceraikannya, Maka tidak ada dosa bagi keduanya (bekas suami pertama dan isteri) untuk kawin kembali jika keduanya berpendapat akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah. Itulah hukum-hukum Allah, diterangkan-Nya kepada kaum yang (mau) mengetahui.

Jadi si perempuan yang sudah ditalak oleh suaminya talak tiga boleh menikah kembali kepada suaminya apabila si istri menikah dengan yang

¹⁷ Sulaiman Rasyid. *Fiqh Islam*. (Widya : Jakarta, 1995) h. 334

lain dan sudah dicampuri suami keduanya dan ditalak serta masa *Iddahnya* sudah habis dari talak suami yang kedua.

Secara normatif, selain yang telah disebutkan diatas, talak diatur pula dalam al-Qur'an sebagai sumber utama hukum Islam, diantaranya Surat Al-Baqarah ayat 229 yang berbunyi :

أَلْطَّلَقُ مَرَّتَانِ ۖ فَاِمَسَاكٌۢ بِمَعْرُوفٍۙ اَوْ تَسْرِيْحٌۢ بِاِحْسَنِ ۗ وَلَا تَحِلُّ لَكُمْ اَنْ تَاْخُذُوْا مِمَّا اَتَيْتُمُوْهُنَّ شَيْئًا اِلَّا اَنْ تَخَافَاْ اَلَّا يُقِيْمَا حُدُوْدَ اللّٰهِ ۗ فَاِنْ خِفْتُمْ اَلَّا يُقِيْمَا حُدُوْدَ اللّٰهِ فَلَآ جُنَاحَ عَلَيْهِنَّ فِيمَا افْتَدَتْ بِهٖ ۗ تِلْكَ حُدُوْدُ اللّٰهِ فَلَآ تَعْتَدُوْهَا ۗ وَمَنْ يَتَعَدَّ حُدُوْدَ اللّٰهِ فَاُوْلٰئِكَ هُمُ الظّٰلِمُوْنَ ﴿٢٢٩﴾

Artinya : Talak (yang dapat dirujuki) dua kali. Setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang ma'ruf atau menceraikan dengan cara yang baik. Tidak halal bagi kamu mengambil kembali sesuatu dari yang telah kamu berikan kepada mereka, kecuali kalau keduanya khawatir tidak akan dapat menjalankan hukum-hukum Allah. Jika kamu khawatir bahwa keduanya (suami isteri) tidak dapat menjalankan hukum-hukum Allah, maka tidak ada dosa atas keduanya tentang bayaran yang diberikan oleh isteri untuk menebus dirinya. Itulah hukum-hukum Allah, maka janganlah kamu melanggarnya. Barangsiapa yang melanggar hukum-hukum Allah mereka itulah orang-orang yang zalim.

Al-Qur'an Surat An-Nisa' 35 berbunyi :

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ ۚ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقُ اللَّهُ بَيْنَهُمَا ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرًا ﴿٣٥﴾

Artinya : Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang juru damai dari keluarga laki-laki dan seorang juru damai dari keluarga perempuan. Jika keduanya (juru damai) itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengetahui, Maha teliti

Ayat lain di antaranya adalah At-Thalaq ayat 1-2 berbunyi :

يَأْتِيهَا النَّبِيُّ إِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَطَلِّقُوهُنَّ لِعَدَّتِهِنَّ وَأَحْصُوا الْعِدَّةَ^ط
وَاتَّقُوا اللَّهَ رَبَّكُمْ^ط لَا تَخْرِجُوهُنَّ مِنْ بُيُوتِهِنَّ وَلَا تَخْرُجْنَ إِلَّا أَنْ
يَأْتِيَنَّ بِفَحِشَةٍ مُبَيِّنَةٍ^ج وَتِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ^ج وَمَنْ يَتَعَدَّ حُدُودَ اللَّهِ فَقَدْ ظَلَمَ
نَفْسَهُ^ر لَا تَدْرِي لَعَلَّ اللَّهَ يُحْدِثُ بَعْدَ ذَلِكَ أَمْرًا ﴿٦١﴾ فَإِذَا بَلَغْنَ أَجَلَهُنَّ
فَأَمْسِكُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ أَوْ فَارِقُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ وَأَشْهِدُوا ذَوَى عَدْلٍ مِّنكُمْ
وَأَقِيمُوا الشَّهَادَةَ لِلَّهِ^ج ذَلِكَ يُوعَظُ بِهِ^ه مَنْ كَانَ يُؤْمِنُ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ^ع وَمَنْ يَتَّقِ اللَّهَ تَجْعَلْ لَهُ مَخْرَجًا ﴿٦٢﴾

Artinya : Hai Nabi, apabila kamu menceraikan isteri-isterimu Maka hendaklah kamu ceraikan mereka pada waktu mereka dapat (menghadapi) iddahnya (yang wajar) dan hitunglah waktu iddah itu serta bertakwalah kepada Allah Tuhanmu. janganlah kamu keluarkan mereka dari rumah mereka dan janganlah mereka (diizinkan) ke luar kecuali mereka mengerjakan perbuatan keji yang terang. Itulah hukum-hukum Allah, Maka Sesungguhnya Dia telah berbuat zalim terhadap dirinya sendiri. kamu tidak mengetahui barangkali Allah Mengadakan sesudah itu sesuatu hal yang baru. 2. apabila mereka telah mendekati akhir iddahnya, Maka rujukilah mereka dengan baik atau lepaskanlah mereka dengan baik dan persaksikanlah dengan dua orang saksi yang adil di antara kamu dan hendaklah kamu tegakkan kesaksian itu karena Allah. Demikianlah diberi pengajaran dengan itu orang yang beriman kepada Allah dan hari akhirat. Barangsiapa bertakwa kepada Allah niscaya Dia akan Mengadakan baginya jalan keluar.

Dari beberapa ayat diatas dapat dilihat bahwa al-Qur'an memberikan perhatian yang sangat besar terhadap permasalahan rumah tangga dalam hal ini talak. Walaupun jelas disebutkan bahwa talak adalah hal yang diperbolehkan, namun tersirat bahwa al-Qur'an sangat mengharapkan agar talak tidak terjadi dan rumah tangga tetap dapat dipertahankan. Hal ini dapat dilihat dari berbagai upaya yang dianjurkan al-Qur'an sebelum melakukan talak bahkan sesudah talak itu dilakukan.

Lebih lanjut, apabila upaya seperti yang disebutkan di dalam ayat-ayat al-Qur'an di atas telah tidak berhasil mempertahankan keutuhan rumah tangga dan jalan lain adalah bercerai atau putusnya perkawinan tersebut, maka kembali kepada petunjuk Allah Swt di dalam al-Qur'an surat al-Baqarah ayat 229 yang artinya ¹⁸ : talak (yang dapat dirujuki) dua kali, setelah itu boleh rujuk lagi dengan cara yang ma'ruf atau menceraikan dengan cara yang baik. Tidak halal bagi kamu mengambil kembali dari sesuatu yang kamu berikan kepada mereka, kecuali keduanya khawatir tidak dapat menjalankan hukum-hukum Allah. Jika kamu khawatir bahwa keduanya (suami-isteri) tidak dapat menjalankan hukum-hukum Allah, maka tidak ada dosa atas keduanya tentang bayaran yang diberikan oleh isteri untuk menebus dirinya, itulah hukum-hukum Allah, maka janganlah kamu melanggarnya, barang siapa melanggar hukum-hukum Allah mereka itulah orang-orang yang zalim.

Pengertian yang tersirat dari surat al-Baqarah ayat 229 tersebut dapat dimaknai sebagai berikut :¹⁹

1. Sebenarnya perceraian itu bertentangan dengan makna perkawinan itu sendiri, sehingga jika terjadi perceraian, maka sangat wajar sekali jika seandainya mereka yang bercerai itu bersedia untuk rukun dan rujuk kembali menyusun kesatuan ikatan perkawinan mereka lagi.
2. Perceraian yang boleh rujuk kembali itu hanya dua kali, yaitu talak ke satu dan talak kedua saja, oleh karena itu terhadap talak ke tiga tidak ada rujuk lagi, kecuali setelah dipenuhinya persyaratan khusus untuk ini.
3. Syarat atas kedua orang suami-isteri yang bercerai dengan talak tiga, untuk bisa melakukan rujuk kembali itu di dalam surat al-Baqarah ayat 230.

¹⁸ Mahmud Yunus. *Hukum Perkawinan Islam Menurut Mazhab : Syafi'i, Hanafi, Maliki dan Hambali*. (Jakarta : Pustaka Mahmudiyah, 2016) h.163-167.

¹⁹ Al Hamdani. *Risalah Nikah*. (Jakarta : Pustaka Amani, 2020) h.202

4. Jika terjadi perceraian, maka suami dilarang mengambil harta, yang pernah diberikan kepada isterinya yang dicerai itu, kecuali atas dasar alasan yang kuat.
5. Barang siapa yang melanggar hukum Allah SWT, sebenarnya dia itu bahkan menyiksa diri sendiri dengan perbuatan zalim.

Sebenarnya talak itu sendiri bertentangan dengan tujuan perkawinan, karena perkawinan itu pada dasarnya membentuk keluarga dalam sebuah rumah tangga dalam ikatan perkawinan dengan tujuan kebahagiaan untuk selamanya, dan perlu dicatat bahwa dari sebab talak itu akan menimbulkan dampak yang negative terhadap suami-isteri dan anak-anak dari pasangan suami-isteri tersebut. Karena yang demikian itu pula, talak itu hanya diizinkan dalam keadaan yang darurat (terpaksa) seperti *syiqaq* (perselisihan yang terjadi secara terus menerus) atau kemelut rumah tangga yang sudah sangat gawat keadaannya, dan upaya untuk *islah* (damai) dengan iktikat yang baik, tetapi tidak mendatangkan hasil menuju suatu perdamaian. Maka dalam keadaan rumah tangga yang demikian itu Islam memberikan solusi (jalan) ke luar yakni perceraian.²⁰

Tetapi perlu dipahami disini bahwa agama Islam yang berpegang dengan wahyu Allah SWT melalui al-Qur'an dan Hadis) Nabi Muhammad SAW bukan menganjurkan perceraian melainkan hanya membolehkan jika keadaan rumah tangga suami-isteri tersebut sudah sulit untuk dapat dipertahankan keutuhannya, sehingga tidak ada jalan lain yang harus ditempuh kecuali melalui perceraian, karena pada dasarnya Islam mempersulit/tidak menghendaki terjadinya perceraian atau talak, namun

²⁰ Masfuk Zuhdi. *Masail Fiqhiyyah*. (Jakarta : Mas Agung, 2018) h.17

demikian jika jalan perceraian itu dianggap, maka Islam memberikan jalan untuk itu.

4. Syarat dan Rukun Perceraian

a. Syarat Perceraian

Menurut kesepakatan (*jumhur*) ulama yang dimaksudkan dengan rukun adalah sesuatu yang mesti ada yang menentukan sah tidaknya suatu pekerjaan (ibadah) dan sesuatu itu termasuk dalam rangkaian itu.²¹ Sedangkan yang dimaksud dengan syarat adalah “sesuatu yang diperlukan dalam mewujudkan sesuatu tetapi tidak menjadi bagian dari esensinya.”²²

Muhammad Jawad Mughniyah menerangkan, bahwa syarat-syarat talak adalah sebagai berikut :

- 1) Baligh, talak yang dijatuhkan oleh anak kecil dinyatakan tidak sah, sekalipun dia telah pandai.
- 2) Berakal sehat, dengan demikian talak yang dijatuhkan oleh orang gila, orang yang tidak sadar karena sakit panas yang amat tinggi sehingga mengingau, tidak sah.
- 3) Atas kehendak sendiri (tidak ada paksaan dari pihak lain), dengan demikian talak yang dijatuhkan oleh orang yang dipaksa (menceraikan isterinya) menurut kesepakatan ulama mazhab tidak dinyatakan sah.
- 4) Betul-betul bermaksud menjatuhkan talak, dengan demikian kalau seorang laki-laki mengucapkan talak karena lupa, keliru atau main-main, maka menurut imamiyah talaknya dinyatakan tidak jatuh.²³

²¹ Masfuk Zuhdi. ...h.19

²² Masfuk Zuhdi. *Masail Fiqhiyyah*...h.17

²³ Muhammad Jawad Mughniyah. *Al Fiqh 'ala Al-Madzahib al-Khamsah*, Penerjemah Masykur AB, Afif Muhammad Idrus Al-Kaff. (Jakarta : Lentera Basritama, 2019) h. 441.

Adanya perbedaan pendapat di atas terhadap persaksian talak, umat Islam di Indonesia yang sebagian besar menganut mazhab Imam Syafi'ui atau yang dikenal dengan sebut mazhab sunni (*ahlus sunnah wal jama'ah*) tidak mewajibkan adanya saksi. Mazhab yang mewajibkan adanya saksi adalah Mazhab Syiah Imamiyah.²⁴

Namun demikian ada juga dari kalangan sunni yang mensyaratkan adanya kesaksian dalam talak, seperti yang dikemukakan oleh Syekh Zainuddin bin Abdul Aziz Al-Malibari menyatakan bahwa “hanya saja talak itu bias ditetapkan dengan persaksian dua orang saksi yang adil yang merdeka, sebagaimana ikrar adanya talak”²⁵

Secara administratif, Peraturan Kapolri Nomor 9 tahun 2010 mengatur beberapa persyaratan dalam mengajukan permohonan izin cerai bagi pegawai negeri pada Polri, antara lain mengajukan surat permohonan izin cerai, yang disertai alasan-alasannya, fotokopi akta nikah dan fotokopi Kartu Tanda Anggota (KTA) Polri/PNS Polri.²⁶

b. Rukun Perceraian

Rukun talak itu banyak, diantaranya adalah kata-kata (cerai) dan dengan niat. Apabila tidak ada niat maka tidak sah, meskipun lidah berkata

²⁴ Wasil Aulawi. *Sejarah Perkembangan Hukum Islam, Dalam Prospek Hukum Islam dalam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia*. (Jakarta : Pengurus Pusat Ikatan Hakim Agama, 2018) h.85.

²⁵ Syekh Zainuddin bin Abdul Aziz Al-Malibari. *Terjemahan Fathul Mu'in Juz III*, (Kudus : Menara Kudus, 2014) h.165.

²⁶ Syekh Zainuddin bin Abdul Aziz Al-Malibari. ...h.165.

talak (cerai) yang tidak keras, terdengar oleh diri sendiri. Talak yang tanpa niat menurut Al-Muzni ada dua macam pendapat: ²⁷

- 1) Talak yang diucapkan tanpa niat sah. Sebab lebih kuat dari talak yang tertulis dengan niat.
- 2) Talak tersebut tidak sah, sebab yang seperti itu tidak termasuk kata-kata.

Lebih lanjut menurut pendapat mayoritas pengikut Imam Syafii dan Imam Hambali rukun talak ada lima macam yaitu : Pertama, *Mutalliq* (suami), kedua *sighot* (kata-kata talak), ketiga, *Mahal* (isteri), keempat, Wilayah (hak suami), kelima, maksud (*qosdu*). ²⁸

Jika diperhatikan rukun *talaq* di atas, para ulama sepakat karena talak itu hak suami, maka suami harus berakal sehat, *baligh* (dewasa) dan bebas memilih, dialah yang boleh menjatuhkan talak dan talaknya dipandang sah. Hal ini lebih diperjelas seperti yang dikemukakan Sayyid Sabiq bahwa jika suami gila, atau masih anak-anak atau dalam keadaan terpaksa (*force mayor*), maka talaknya dipandang sia-sia, sekalipun timbul dari keputusan dirinya. Karena talak tergolong yang mempunyai akibat dan pengaruh dalam kehidupan suami-isteri, maka mau tidak mau yang menjatuhkan talak harus sempurna kemampuannya, sehingga tindakan-tindakannya dipandang sah secara hukum. Dan sempurna kemampuan adalah adanya akal sehat, kedewasaan dan kebebasan memilih. ²⁹

Lebih lanjut dari rukun talak yang kedua, yaitu berupa kata-kata talak itu sendiri, berupa lafadh, yaitu *sharikh* (terus terang) yang dapat

²⁷Pasal 8 Perkap Nomor 9 tahun 2010

²⁸ Wasil Aulawi. ...h.85.

²⁹Abdul Fatah Idris dan Abu Ahmadi. *Fikih Islam Lengkap* ...h. 256.

berlaku sekalipun tidak dengan niat, talak yang demikian itu mencakup kata-kata *talak*, *firaq* (pisah) dan *sarah* (putus). Demikian menurut mazhab Syafii dan Imam Ahmad.³⁰ Sedangkan selain tiga kata tersebut dikelompokkan sebagai kata-kata kiasan sehingga diperlukan niat bilamana hendak menjatuhkan talak. Berikutnya terhadap rukun talak yang ketiga, isteri yang dapat di talak seperti yang sudah diuraikan di atas, bahwa talak itu dapat jatuh hanya tertentu kepada perempuan yang menjadi objeknya, perempuan dapat menjadi objek dengan syarat: Wanita yang ditalak adalah isteri dari laki-laki yang mentalak secara hakikat atau hukum, yaitu seperti menjalani *iddah* dari *talak raj'i* atau menjalani *iddah* dari *talak ba'in sughra*. Terhadap kedua talak ini ikatan suami isteri berlaku secara hukum sampai *iddahnya* berakhir.³¹

Dengan itu pula rukun talak ke tiga tentunya berkaitan dengan rukun talak yang ke empat yaitu "wilayah suami (hak suami) maksudnya, jika isteri dalam keadaan sebagaimana tersebut dalam rukun talak ke tiga di atas, maka suami tersebut masih mempunyai hak menjatuhkan talak terhadap isterinya. Sedangkan rukun talak yang ke lima, adanya niat/maksud (*qasdu*), yang telah diuraikan pada syarat-syarat talak di atas. Dari ke lima rukun talak tersebut, Moh.Rifa'i menyederhanakan lagi yaitu setidak-tidaknya hanya tiga rukun talak yaitu : (1) Suami yang mentalak dengan syarat *baligh* (dewasa), berakal dan kehendak sendiri, (2) Isteri yang ditalak, (3) Ucapan yang digunakan untuk mentalak.³²

³⁰ Wasil Aulawi ...h.85.

³¹ Ibrahim Muhammad Al-Jamal. *Fiqh Al-Mariti Al Muslimati, Penerjemah Zaid Husain Al-Hamid*. (Jakarta : Pustaka Amani 2019) h.291.

³² Ibrahim Muhammad Al-Jamal...h.291.

B. Perceraian dalam Peraturan Perundang-undangan

1. Sebelum Undang-undang Nomor 1 tahun 1974

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, cerai talak tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, penyelesaiannya cukup dilaksanakan di Kantor Urusan Agama Kecamatan. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 jo. Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954 hanya mengatur tentang pencatatannya saja, tidak mengenai prosedurnya.

Menurut Wijaya, sebelum hadirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UUP), di Indonesia perkawinan diatur dalam Buku I Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH.Perdata) termasuk di dalamnya mengatur tentang putusnya suatu perkawinan (perceraian). Setelah diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tanggal 2 Januari 1974, maka segala ketentuan yang mengatur tentang perkawinan dalam Buku I KUH.Perdata dinyatakan tidak berlaku.³³

2. Setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 1 tahun 1974

Cerai talak baru diatur secara rinci dalam Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 dalam bagian-bagian sendiri dengan sebutan cerai talak, demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, lebih mempertegas lagi tentang keberadaan cerai talak ini. Jadi Peraturan Pemerintah No.9 Tahun 1975 merupakan

³³ Ahmad Wijaya. *Perkembangan Peraturan Perkawinan di Indonesia*. (Jakarta : Yayasan B.K9, 2019) h. 221

tonggak sejarah di mana cerai talak ini secara resmi diatur dalam peraturan tersendiri.³⁴

Dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dikemukakan bahwa seorang suami yang bermaksud menceraikan isterinya berdasarkan perkawinan menurut agama Islam, mengajukan permohonan kepada Pengadilan Agama di tempat tinggalnya.³⁵ Permohonan tersebut berisi pemberitahuan bahwa ia bermaksud menceraikan isterinya disertai dengan alasan-alasan serta meminta kepada Pengadilan Agama agar membuka sidang untuk keperluan tersebut. Pengadilan yang bersangkutan mempelajari isi surat yang dimaksud dan dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari memanggil suami-isteri untuk didengar keterangannya di persidangan majelis hakim, apakah permohonan talak itu beralasan atau tidak.³⁶

Pengadilan Agama hanya memutuskan untuk memberi izin ikrar talak jika alasan-alasan yang diajukan oleh suami terbukti secara nyata dalam persidangan. Itupun setelah majelis hakim sudah berusaha secara maksimal untuk rukun kembali dan majelis hakim berpendapat bahwa suami-isteri tersebut tidak mungkin lagi didamaikan untuk rukun kembali dalam satu rumah tangga. Cerai talak terjadi dengan segala akibatnya

³⁴ Abdul Manan. *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama*. (Jakarta : Kencana2015) h. 446-447.

³⁵ Ahmad Wijaya. *Perkembangan Peraturan Perkawinan di Indonesia*. ...h. 221

³⁶ Abdul Manan. *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama*...h. 447.

seperti iddah, nafkah selama iddah dan sebagainya mulai terjadi sejak suami mengucapkan ikrar talak di hadapan hakim Pengadilan Agama.³⁷

Lebih lanjut dalam Pasal 39 ayat (2) diterntukan bahwa untuk melaksanakan perceraian harus cukup alasan yaitu antara suami isteri tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami isteri. Ketentuan ini menurut Abdul Manan dipertegas lagi di dalam penjelasan Pasal 39 ayat (2) tersebut dan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yang mana disebutkan bahwa alasan yang dapat dipergunakan untuk melaksanakan perceraian adalah (1) salah satu pihak berbuat zina atau pemabuk, pematat, dan lain-lain sebagaimana yang sukar disembuhkan; (2) salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 tahun berturut-turut tanpa izin pihak yang lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemauannya; (3) salah satu pihak mendapat hukuman penjara selama 5 tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung; (4) salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain; (5) salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami isteri; (6) antara suami isteri terus menerus menjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.³⁸ Alasan perceraian ini adalah sama dengan seperti yang tersebut dalam Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam dengan penambahan dua ayat yaitu : (1) suami melanggar

³⁷ Ahmad Wijaya. *Perkembangan Peraturan Perkawinan di Indonesia....* h. 225

³⁸ Abdul Manan. *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama.* (Jakarta : Kencana2015) h. 446-447.

taklik talak; dan (2) peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.³⁹

Lebih lanjut dalam di dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006, terakhir perubahan kedua dengan Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009, jika dilihat dari subjek yang mengajukan gugatan perceraian ke pengadilan, maka dapat dibedakan kepada 2 (dua) macam, yaitu : (1) cerai talak, adalah perceraian yang diajukan ke pengadilan agama oleh pihak suami sebagai pemohon terhadap isterinya sebagai termohon. (2) cerai gugat yaitu gugatan perceraian yang diajukan ke pengadilan agama oleh pihak isteri sebagai penggugat terhadap suaminya sebagai tergugat.⁴⁰ Adapun terhadap cerai talak diatur dalam Pasal 66 sampai dengan Pasal 72, sebagai berikut :

Pasal 66⁴¹

- (1) Seorang suami yang beragama Islam yang akan menceraikan isterinya mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk mengadakan sidang guna menyaksikan ikrar talak.
- (2) Permohonan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman termohon, kecuali apabila termohon dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman yang ditentukan bersama tanpa izin pemohon.
- (3) Dalam hal termohon bertempat kediaman di luar negeri, permohonan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman pemohon.
- (4) Dalam hal pemohon dan termohon bertempat kediaman di luar negeri, maka permohonan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat perkawinan mereka dilangsungkan, atau kepada Pengadilan Agama Jakarta Pusat.

³⁹ Ahmad Wijaya. *Perkembangan Peraturan Perkawinan di Indonesia....* h. 227

⁴⁰ Sri Turatmuyah. *Hukum Perceraian*. (Jakarta : Sinar Grafika, 2015) h. 67

⁴¹ Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009, pasal 66

- (5) Permohonan soal penguasaan anak, nafkah anak, nafkah isteri, dan harta bersama suami isteri dapat diajukan bersama-sama dengan permohonan cerai talak atau pun sesudah ikrar talak diucapkan.

Permohonan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 66 di atas memuat :

- a. nama, umur, dan tempat kediaman pemohon, yaitu suami, dan termohon, yaitu isteri.
- b. alasan-alasan yang menjadi dasar cerai talak.⁴²

Pasal 68

- (1) Pemeriksaan permohonan cerai talak dilakukan oleh majelis hakim selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah berkas atau surat permohonan cerai talak didaftarkan di kepaniteraan.
- (2) Pemeriksaan permohonan cerai talak dilakukan dalam sidang tertutup.

Pasal 69

Dalam pemeriksaan perkara cerai talak ini berlaku ketentuan-ketentuan

Pasal 79, Pasal 80 ayat (2), Pasal 82, dan Pasal 83.

Pasal 70

- (1) Pengadilan setelah berkesimpulan bahwa kedua belah pihak tidak mungkin lagi didamaikan dan telah cukup alasan perceraian, maka pengadilan menetapkan bahwa permohonan tersebut dikabulkan.
- (2) Terhadap penetapan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) isteri dapat mengajukan banding.
- (3) Setelah penetapan tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap, pengadilan menentukan hari sidang penyaksian ikrar talak, dengan memanggil suami atau isteri atau wakilnya untuk menghadiri sidang tersebut.
- (4) Dalam sidang itu suami atau wakilnya yang diberi kuasa khusus dalam suatu akta otentik untuk mengucapkan ikrar talak, mengucapkan ikrar talak yang dihadiri oleh isteri atau kuasanya.
- (5) Jika isteri telah mendapat panggilan secara sah atau patut, tetapi tidak datang menghadap sendiri atau tidak mengirim wakilnya, maka suami atau wakilnya dapat mengucapkan ikrar talak tanpa hadirnya isteri atau wakilnya.
- (6) Jika suami dalam tenggang waktu 6 (enam) bulan sejak ditetapkan hari sidang penyaksian ikrar talak, tidak datang menghadap sendiri atau tidak mengirim wakilnya, meskipun telah mendapat panggilan secara sah atau patut, maka gugurlah kekuatan penetapan tersebut, dan perceraian tidak dapat diajukan lagi berdasarkan alasan yang sama.

⁴² Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009, pasal 67

Pasal 71

- (1) Panitera memcatat segala hal ihwal yang terjadi dalam sidang ikrar talak
- (2) Hakim membuat penetapan yang isinya menyatakan bahwa perkawinan putus sdejak ikrar talak diucapkan dan penetapan tersebut tidak dapat dimintakan banding atau kasasi.

Pasal 72

Terhadap penetapan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 71 berlaku ketentuan-ketentuan dalam Pasal 84 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4), serta Pasal 85.

Pasal-pasal tersebut adalah mengatur bagaimana proses yang harus dilalui oleh subjek hukum (suami/isteri) dalam proses berperkara di Pengadilan Agama tentunga bagi yang beragama Islam sejak dari tahap mengajukan gugatan perceraian sampai dengan tahap akhir proses yaitu putusan pengadilan.⁴³

C. Izin Perceraian dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2010

1. Pengertian Polisi

Kata polisi berasal dari *politia*, suatu judul buku yang ditulis oleh Plato, seorang filsuf Yunani kuno. Buku itu berisi tentang teori dasar Polis atau Negara Kota. Pada zaman itu kelompok-kelompok manusia membentuk himpunan yang merupakan satu kota (mungkin semacam dusun terpencil di Indonesia saat ini).⁴⁴ Kelompok itu membuat benteng-benteng yang merupakan pagar, pertahanan dari ancaman yang datang dari luar. Agar kehidupan dapat tertata sehingga kelompok dapat

⁴³ Sri Turatmuyah. *Hukum Perceraian*. (Jakarta : Sinar Grafika, 2015) h. 67

⁴⁴ Kunarto. *Etika Kepolisian*. (Jakarta: Cipta Manunggal, 2017) h.51.

tenteram, dibuatlah kesepakatan antara warga kelompok yang kemudian menjadi norma yang disepakati bersama. Norma-norma itu kemudian menjadi aturan dan peraturan kehidupan bersama kelompok tersebut.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) sendiri memberikan arti kata Polisi adalah badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (menangkap orang yang melanggar hukum dan sebagainya). Anggota Badan Pemerintah (Pegawai Negara yang bertugas menjaga keamanan dan sebagainya).⁴⁵

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) adalah sebagai institusi penegak hukum yang merupakan salah satu unsur dari kriminal *justice system* sebagai lembaga penyidik utama disamping jaksa sebagai penuntut umum juga menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum. Polri mengemban tugas-tugas Kepolisian di seluruh wilayah Indonesia. Polri dipimpin oleh seorang Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri).

Tuntutan reformasi menuju Polri yang profesional, terus bergulir dengan keluarnya TAP MPR VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia, serta TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2002 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dinyatakan sebagai kepolisian nasional. Kedudukan Polri di bawah Presiden bukan merupakan hal baru dan pengaturan kembali oleh TAP MPR Nomor VI/MPR/2000 yang menyatakan Polri di bawah

⁴⁵ Biro Watpers SSDM Polri. *Buku Panduan Sidang Nikah di Lingkungan Polri*. (Jakarta: Biro Watpers SSDM Polri, 2017) h. 78

Presiden adalah merupakan koreksi terhadap kekeliruan yang dibuat semasa Orde Baru.

Undang-Undang Kepolisian Nomor 2 tahun 2002 telah didasarkan kepada paradigma baru sehingga diharapkan dapat lebih memanfaatkan kedudukan dan peranan serta pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai bagian integral dari reformasi menyeluruh segenap tatanan kehidupan bangsa dan Negara dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil, makmur dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.⁴⁶

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) adalah sebagai institusi penegak hukum yang merupakan salah satu unsur dari criminal justice system sebagai lembaga penyidik utama disamping jaksa sebagai penuntut umum juga menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum. Polri mengemban tugas-tugas Kepolisian di seluruh wilayah Indonesia. Polri dipimpin oleh seorang Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri).

2. Tata Cara Perceraian

Peraturan Kapolri Nomor 09 Tahun 2010 merupakan pedoman dalam pengajuan izin kawin, cerai dan rujuk bagi Pegawai Negeri pada Polri demi terwujudnya tertib administrasi sebagaimana terdapat dalam bab 2 pasal 18 dan 19 ayat (1, 2 dan 3)

⁴⁶ Awaloedin Djamin. *Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Dulu, Kini Dan Esok*. (Jakarta: PTIK Pres, 2017) h. 30.

Sebelum lahirnya peraturan ini sebenarnya sudah ada Peraturan Perkawinan, Cerai dan Rujuk khusus bagi Anggota Polri yaitu Petunjuk Teknis Nomor Pol: JUKNIS/01/III/1981 tentang Perkawinan, Cerai dan Rujuk bagi Anggota POLRI yang dikeluarkan oleh Departemen Pertahanan Kemanan. Juknis ini merupakan pelaksanaan dan penjabaran dari keputusan MENHANKAM/PANGAB Nomor KEP/01/I/1980 tanggal 3 Januari 1980, serta penyempurnaan Petunjuk Pelaksanaan Perkawinan Perceraian dan Rujuk bagi Anggota Polri Nomor Juklak/09/XI/ 1979 tanggal 29-11-1979.

Setiap terjadinya perceraian atau berakhirnya suatu perkawinan pasti memiliki sebab akibat yang menjadi tolak ukur terjadinya hal tersebut. Diantaranya hadir orang ketiga sebagai keretakan rumah tangga, ekonomi yang kurang begitu memadai, tidak mempunyai keturunan setelah menikah terlalu lama, menikah dengan yang tidak seiman bahkan hadirnya pihak ketiga yang ikut campur tangan terhadap permasalahan didalam rumah tangga seperti orang tua. Namun dengan adanya faktor penyebab terjadinya perceraian, sebagai tahap pencegahan dalam perceraian butuh adanya bimbingan agama yang diberi agar para polisi yang ingin bercerai dapat mengurungkan niatnya.

Bimbingan agama yang dilakukan para petugas pembimbing memiliki beberapa cara dalam setiap permasalahan yang ada. Agar penerapan bimbingan agama berjalan efektif, maka perlu adanya upaya dalam mengatasi berbagai permasalahan yang ada, diantaranya dalam

kegiatan bimbingan agama diharapkan pembimbing dan yang terbimbing harus membina hubungan kerja sama yang baik dalam diri masing-masing, laksanakan program bimbingan sesuai kemampuan pembimbing agar hasil akhir mencapai tujuan yang ingin dicapai dari awal.⁴⁷

Sesuai dengan peraturan yang berlaku bagi anggota polri yang akan melaksanakan perceraian Hal in merujuk pada pasal 18 Peraturan Kapolri Nomor 9 tahun 2010 tentang tata cara Pengajuan Perkawinan, Perceraian dan Rujuk bagi pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi” Setiap perceraian harus dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang undangan dan norma-norma agama yang dianut oleh pegawai negeri pada Polri dan mendapatkan ijin tertulis dari pejabat yan berwenang.

Peraturan Kapolri Nomor 9 Tahun 2010 tentang Tata Cara Izin Kawin, Cerai dan Rujuk Bagi Anggota POLRI tidak bisa lepas dari hukum agama yang dianut oleh Anggota POLRI yang akan mengajukan izin cerai dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku terkait Perceraian yakni Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam.

Pada pasal 20 nomor 9 Peraturan Kapolri tahun 2010, Pejabat yang berwenang adalah: (1) Pejabat yang berwenang sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 19 ayat (3) meneruskan kepada pejabat agama/personalia untuk dilakukan pembinaan secara intensif terhadap

⁴⁷ Biro Watpers SSDM Polri. *Buku Panduan Sidang Nikah di Lingkungan Polri*. (Jakarta: Biro Watpers SSDM Polri, 2017) h. 17

suami istri yang akan melakukan perceraian agar rukun kembali. Dalam hal pejabat agama/personalia tidak berhasil merukunkan hubungan suami istri, dilaksanakan pengambilan keterangan secara tertulis. Pada pasal 21 Perkap nomor 9 tahun 2010, Setelah melalui proses pembinaan dan pengambilan keterangan sebagaimana yang dimaksud psal 20 pejabat agama/personalia berdasarkan fakta-fakta yang ada melakukan analisa guna memberikan reomendasi kepada pejabat yang berwenang.pejabat yang berwenang dapat menerbitkan surat izin cerai setelah mendapat rekomendasi dari pejabat agama/personalia.⁴⁸

Sebelum pertimbangan/ Pernyataan diberikan, maka Pejabat Agama akan mengadakan penelitian dan pemeriksaan dengan Berita Acara mengenai sebab keretakan rumah tangga yang mengakibatkan adanya permohonan perceraian. Izin cerai hanya diberikan apabila :

- 1) Perceraian yang akan dilakukan tidak bertentangan dengan hukum agama yang dianut oleh kedua belah pihak, serta tidak melanggar peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Perkawinan yang telah dilakukannya tidak memberikan manfaat ketenteraman jiwa dan kebahagiaan hidup sebagai suami istri.
- 3) Ada pernyataan tertulis dari pejabat agama rohaniawan Polri. Permohonan cerai dapat ditolak apabila:⁴⁹
 - a) Perceraian yang akan dilakukan itu bertentangan dengan hukum agama yang dianut oleh kedua belah pihak, dan bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
 - b) Alasan-alasan yang dikemukakan oleh anggota yang bersangkutan tidak cukup kuat atau dibuat-buat. Penulis melihat terdapat hal menarik terkait dengan izin cerai Anggota Polri.⁵⁰

⁴⁸ Perkap Kapolri Nomor 9 tahun 2010 tentang tata cara pengajuan perkawinan,perceraian dan Rujuk bagi Anggota Polri

⁴⁹ Biro Watpers SSDM Polri. ...h. 78

⁵⁰ Biro Watpers SSDM Polri. ...h. 78

Persyaratan dalam mengajukan permohonan izin atau rekomendasi perceraian bagi pegawai negeri pada Polri, sebagai berikut :⁵¹

- a) Surat permohonan izin cerai, yang disertai alasan-alasannya;
- b) Fotokopi akta nikah
- c) Fotokopi Kartu Tanda Anggota (KTA) Polri/ASN Polri.

Gugatan perceraian terhadap anggota Polri oleh suami/isteri yang bukan anggota Polri, disampaikan langsung oleh yang bersangkutan ke Pengadilan Agama/Pengadilan Negeri dimana tergugat berdomisili. Setiap anggota yang menerima gugatan perceraian menyampaikan laporan kepada pimpinan/atasannya. Perceraian terjadi dan sah apabila telah mendapat keputusan dari Pengadilan Agama/Pengadilan Negeri. Salinan surat cerai dari Pengadilan diserahkan oleh yang bersangkutan kepada pejabat personalia kesatuannya guna menyelesaikan administrasi personalia dan keuangan, serta tembusannya diserahkan kepada Bagian Bintal.

2. Izin Perceraian

Untuk memperoleh izin cerai, anggota Polri yang bersangkutan harus mengajukan surat permohonan kepada Pejabat yang berwenang memberikan izin kawin, cerai dan rujuk adalah :⁵²

- a. Kapolri, untuk yang berpangkat Pati, ASN golongan IV/d dan IV/e.
- b. De SDM Kapolri, untuk yang berpangkat kombes Pol dan ASN golongan IV/c.
- c. Karo Binjah Polri, untuk yang berpangkat AKBP dan ASN golongan IV/b dibawah di lingkungan Mabes POLRI.

⁵¹ Pasal 8 Ayat 1 Perkap Nomor 09 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perkawinan, Perceraian dan Rujuk Bagi Anggota Polri

⁵² Biro Watpers SSDM Polri. *Buku Panduan Sidang Nikah di Lingkungan Polri*. (Jakarta: Biro Watpers SSDM Polri, 2017) h. 21

- d. Kalemdiklat Polri, Kasespim Polri, Gubernur PTIK, Gubernur Akpol dan Kakorbrimob Polri untuk yang berpangkat AKBP dan ASN golongan IV/b ke bawah di lingkungannya.
- e. Kapolda, untuk yang berpangkat AKBP dan ASN golongan IV/b sampai dengan Inspektur dan ASN golongan III di wilayahnya.
- f. Karopers, untuk yang berpangkat Brigadir dan ASN golongan II kebawah di lingkungan Mapolda.
- g. Kapolresmetro/Kapolres/Kapolresta/Ka.SPN berpangkat Brigadir dan PNS golongan II kebawah di wilayahnya.

Tujuan izin cerai hanya diberikan oleh pejabat yang berwenang apabila kehidupan rumah tangga yang telah dilakukan tidak memberikan manfaat ketentraman jiwa dan kebahagiaan hidup suami istri dan juga untuk menciptakan keseragaman sebagai pedoman dalam pelaksanaan perkawinan, perceraian dan Rujuk bagi pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Anggota Polri dalam rangka kehidupan bernegara dan bermasyarakat wajib menaati peraturan tentang disiplin anggota Polri, baik itu tentang Kewajiban, larangan dan Sanksi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu :

- a) Anggota kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Pegawai Negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- b) Disiplin adalah Ketaatan dan Kepatuhan yang sungguh-sungguh terhadap peraturan disiplin anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- c) Peraturan disiplin anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah serangkaian norma untuk membina, menegakkan disiplin dan memelihara tata tertib kehidupan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- d) Pelanggaran Peraturan Disiplin adalah ucapan, tulisan atau perbuatan

anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang melanggar peraturan disiplin. e) Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan oleh atasan yang berhak menghukum kepada Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. f) Tindakan disiplin adalah serangkaian teguran lisan dan/atau tindakan fisik yang bersifat membina, yang dijatuhkan secara langsung kepada anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁵³

Penempatan dalam tempat khusus adalah salah satu jenis hukuman disiplin yang dijatuhkan kepada anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang telah melakukan pelanggaran disiplin dengan menempatkan tempat khusus. Pasal 3 huruf g, Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2010 tentang Disiplin Anggota Polri, dalam rangka kehidupan bernegara dan bermasyarakat, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib: menati peraturan perundangundangan yang berlaku, baik yang berhubungan dengan tugas kedinasan maupun yang berlaku secara umum.⁵⁴

Pasal 4 huruf c, Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2010 tentang Disiplin Anggota Polri, dalam pelaksanaan tugas, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib: menaati sumpah atau janji anggota Kepolisian Negara Republik Indonesiaserta sumpah dan janji jabatan berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku. Pasal 4 huruf f, Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2010 tentang Disiplin

⁵³ Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

⁵⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Anggota Polri, dalam pelaksanaan tugas, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib: Menaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang ternyata melakukan Pelanggaran Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dijatuhi sanksi berupa tindakan disiplin dan/atau hukuman disiplin. Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2010 tentang Disiplin Anggota Polri adalah: (1) Tindakan disiplin berupa teguran lisan dan/atau tindakan fisik. (2) Tindakan disiplin pada ayat (1) tidak menghapus kewenangan Atasan untuk menjatuhkan hukuman Disiplin.⁵⁵

Untuk memperoleh izin cerai, anggota Polri yang bersangkutan harus mengajukan surat permohonan kepada Pejabat yang berwenang. Dalam surat permohonan tersebut harus dilampirkan pendapat tertulis dari Pejabat agama. Sebelum pendapat/ Pernyataan diberikan, maka Pejabat agama akan mengadakan penelitian dan pemeriksaan dengan Berita Acara mengenai sebab musabab keretakan rumah tangga yang mengakibatkan adanya permohonan perceraian.⁵⁶

Sebagai tambahan, dalam ketentuan khusus untuk Polwan, Pasal 6 huruf b Juklak No. Pol. : Juklak/07/III/1988, tidak diatur izin cerai bagi Polwan. Oleh sebab itu kemudian, dalam Surat Telegram Kapolri No. Pol. : ST/574/V/2004 diatur bahwa ketentuan bagi anggota Polwan sama seperti anggota Polri pria, yakni untuk

⁵⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

⁵⁶ Perkap No. 9 tahun 2010 ps. 5 huruf b s.d. huruf f.

memperoleh izin cerai harus mengajukan surat permohonan kepada Pejabat yang berwenang.⁵⁷

Pada prinsipnya perceraian itu tidak dibenarkan dan harus sejauh mungkin dihindari. Namun apabila dalam kehidupan suami istri anggota Polri sering terjadi perselisihan yang membahayakan keutuhan rumah tangga mereka, maka hal tersebut harus segera dilaporkan kepada Anjum (atasan yang berhak menghukum) agar diadakan upaya perbaikan. Jika perselisihan tersebut tidak dapat dirukunkan kembali, maka suami/istri yang bersangkutan mengajukan permohonan cerai kepada Pimpinan/Komandan dengan terlebih dahulu diadakan pembinaan oleh Pejabat agama/Bintal (Pembinaan Mental).

Langkah-langkah pembinaan yang dilakukan oleh Pejabat agama/Bintal, yaitu:⁵⁸

- 1) Pertama, Pejabat agama harus berusaha mendamaikan/merukunkan suami istri yang mengalami perselisihan;
- 2) Apabila upaya tersebut tidak berhasil, maka diadakan pemeriksaan tentang kasus tersebut dengan Berita Acara;
- 3) Berita Acara dibuat sedemikian rupa, sehingga:
 - a) Dapat mengungkapkan sebab musababnya terjadi perselisihan/keretakan rumah tangga;
 - b) Dapat menentukan pihak mana diantara suami istri yang tidak wajar;
 - c) Dapat diambil kesimpulan untuk menjadi bahan pertimbangan Pejabat yang berwenang dalam memberikan izin cerai.

Berkenaan dengan izin cerai, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, antara lain :

⁵⁷ Perkap No. 9 tahun 2010 ps. 14

⁵⁸ Biro Watpers SSDM Polri. *Buku Panduan Sidang Nikah di Lingkungan Polri*...h. 25

- 1) Izin cerai hanya akan diberikan apabila perceraian yang akan dilakukan tidak bertentangan dengan hukum agama yang dianut kedua belah pihak, serta tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perkawinan yang telah dilakukannya tidak memberikan manfaat ketentraman jiwa dan kebahagiaan hidup sebagai suami istri; Ada pernyataan tertulis dari Pejabat agama rohaniwan Polri.⁵⁹
- 2) Permohonan izin cerai dapat ditolak apabila perceraian yang akan dilakukan itu bertentangan dengan hukum agama yang dianut oleh kedua belah pihak, dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Alasan-alasan yang dikemukakan oleh anggota yang bersangkutan tidak cukup kuat atau dibuat-buat.⁶⁰

Pasal 11 menyatakan bahwa dalam hal permohonan izin cerai ditolak oleh Pejabat yang berwenang, kecuali ditolak Presiden, maka yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan naik banding kepada Pejabat yang berwenang setingkat lebih tinggi dari Pejabat tersebut.⁶¹ Putusan dari suatu permohonan naik banding diberitahukan kepada yang bersangkutan secara tertulis, dan merupakan keputusan terakhir. Hierarki wewenang pemberian izin cerai sama seperti pada ketentuan izin kawin.⁶²

Anggota Polri yang telah mendapat izin cerai, dapat mengajukan perceraian kepada :

- 1) Pengadilan Agama setempat bagi yang beragama Islam, dengan melampirkan surat izin cerai.
- 2) Pengadilan Negeri setempat bagi yang bukan beragama Islam, dengan melampirkan surat izin cerai.

Gugatan perceraian terhadap anggota Polri oleh suami/istri yang bukan anggota Polri, disampaikan langsung oleh yang bersangkutan ke Pengadilan Agama/Pengadilan Negeri dimana tergugat berdomisili. Setiap anggota yang menerima gugatan perceraian segera menyampaikan laporan kepada

⁵⁹ Perkap No 9 Tahun 2010 pasal 10

⁶⁰ Perkap No 9 Tahun 2010 pasal 10

⁶¹ Perkap No 9 Tahun 2010 pasal 11

⁶² Perkap No 9 Tahun 2010 pasal 10

pimpinan/atasannya.⁶³

Perceraian terjadi dan sah apabila telah mendapat keputusan dari Pengadilan Agama/Pengadilan Negeri. Salinan surat cerai dari Pengadilan, diserahkan oleh yang bersangkutan kepada Pejabat personalia Kesatuannya guna menyelesaikan administrasi personalia dan keuangan, serta tembusannya disampaikan kepada Bagian Bintal. Pasal 18 Perkap No. 9 tahun 2010 mengatur bahwa setiap perceraian harus dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan norma-norma agama yang dianut oleh pegawai negeri pada Polri dan mendapatkan izin tertulis dari pejabat yang berwenang.

Prosedur pengajuan izin perceraian bagi anggota Polisi dan ASN Kepolisian adalah sebagaimana bunyi Pasal 19 bahwa setiap pegawai negeri pada Polri yang akan melaksanakan perceraian wajib mengajukan surat permohonan izin cerai kepada Kasatker dengan melampirkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 yaitu permohonan, photocopy buku nikah dan photocopy KTA Polisi dan ASN Kepolisian.⁶⁴ Kasatker sebagaimana melaksanakan pembinaan untuk mengharmoniskan kembali suami istri yang bermasalah.⁶⁵ Apabila pembinaan yang dilakukan oleh Kasatker tidak membawa hasil, maka permohonan perceraian diteruskan kepada pejabat yang berwenang.⁶⁶ Selanjutnya, pejabat yang berwenang meneruskan kepada pejabat agama/personalia untuk dilakukan pembinaan

⁶³ Biro Watpers SSDM Polri. *Buku Panduan Sidang Nikah di Lingkungan Polri...* h. 29

⁶⁴ Pasal 8 ayat 1 Perkap No. 9 tahun 2010

⁶⁵ Pasal 8 ayat 2 Perkap No. 9 tahun 2010

⁶⁶ Pasal 8 ayat 3 Perkap No. 9 tahun 2010

secara intensif terhadap suami istri yang akan melakukan perceraian agar rukun kembali. Jika pejabat agama/personalia tidak berhasil merukunkan hubungan suami istri, dilaksanakan pengambilan keterangan secara tertulis.⁶⁷ Setelah melalui proses pembinaan dan pengambilan keterangan selanjutnya pejabat agama/personalia berdasarkan fakta-fakta yang ada melakukan analisa guna memberikan rekomendasi kepada pejabat yang berwenang. Pejabat yang berwenang dapat menerbitkan surat izin cerai setelah mendapat rekomendasi dari pejabat agama/personalia.⁶⁸

Izin cerai hanya diberikan oleh pejabat yang berwenang, apabila kehidupan rumah tangga yang telah dilakukan tidak memberikan manfaat ketenteraman jiwa dan kebahagiaan hidup sebagai suami istri. Surat izin cerai tersebut berlaku dalam waktu 6 (enam) bulan dan jika habis masa berlakunya sebelum perkaranya diajukan ke Pengadilan yang berwenang, dapat diperpanjang selama 3 (tiga) bulan oleh pejabat yang berwenang setelah ada surat keterangan dari Kasatker yang bersangkutan.

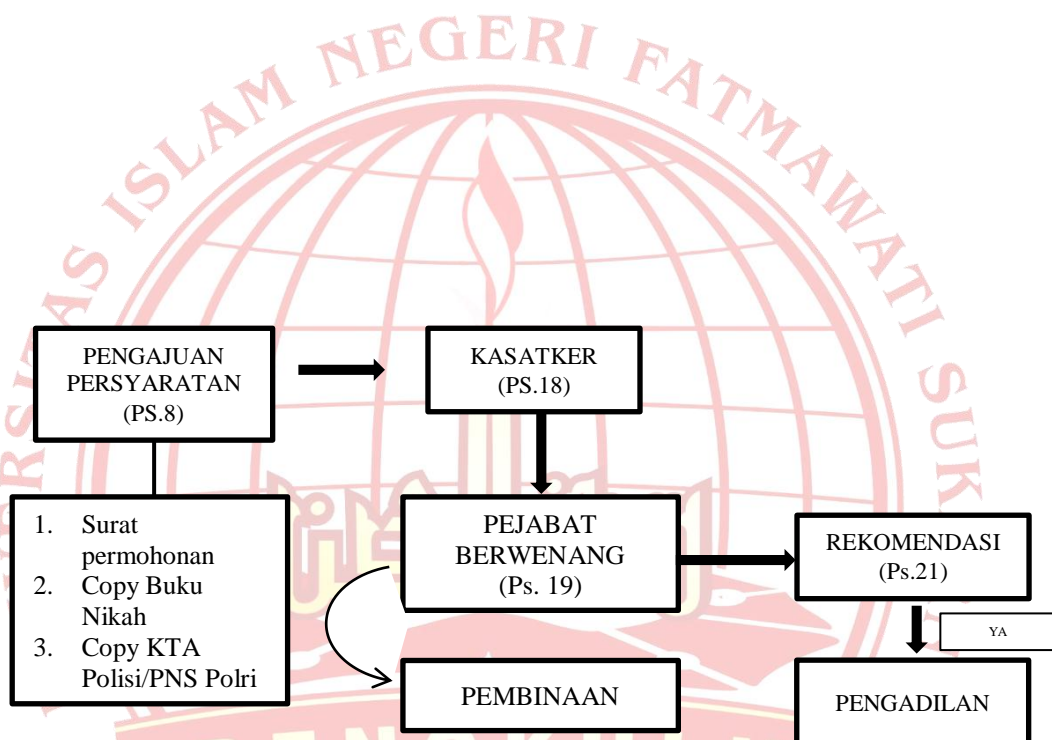
Pegawai negeri pada Polri yang telah mendapat surat izin cerai, meneruskan proses perceraian kepada pengadilan yang berwenang. Perceraian dinyatakan sah apabila telah mendapat keputusan dari Pengadilan yang berwenang dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pegawai negeri pada Polri yang tidak mengetahui adanya gugatan cerai dari suami/istri yang bukan pegawai negeri pada Polri sampai keluar akta cerai, dinyatakan sah dan tidak menyalahi ketentuan sebagaimana dimaksud pada

⁶⁷ Pasal 20 Perkap No. 9 tahun 2010

⁶⁸ Pasal 21 Perkap No. 9 tahun 2010

Fotokopi akta cerai dari pengadilan yang berwenang, diserahkan kepada Pejabat Personel di satuan kerjanya guna penyelesaian administrasi kepegawaian.

Berdasarkan uraian di atas, dapat penulis gambarkan alur proses izin perceraian bagi anggota Polri dan ASN Kepolisian sebagai berikut :



Gambar 1. Alur Prosedur Perceraian Anggota Polri dan ASN Kepolisian berdasarkan Perkap Nomor 9 tahun 2010

D. Masalah

1. Pengertian

Secara etimologis, kata *masalah* merupakan bentuk *masdar* yang berasal dari *fi'l*, yaitu *saluha*. Dilihat dari bentuk-nya, di samping kata *masalah* merupakan bentuk *adverb*, ia juga merupakan bentuk *ism*

(kata benda) tunggal (*singular*) dari kata *masalah* (*plural*).⁶⁹ Kata *masalah* ini telah diserap ke dalam bahasa Indonesia menjadi *masalahat*, begitu juga kata manfaat dan faedah. Pengertian rasionalnya, *masalah* berarti sebab, cara atau tujuan yang baik. *Maslahah* dapat juga dikatakan sebagai suatu permasalahan atau bagian dari suatu urusan yang menghasilkan kebaikan atau sesuatu untuk kebaikan.⁷⁰

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, dibedakan antara kata *masalahat* dengan *kemaslahatan*. Kata *masalahat* diartikan dengan sesuatu melihat bahwa kata *masalahat* dimasukkan sebagai kata dasar, sedangkan kata *kemaslahatan* dimasukkan sebagai kata benda jadian yang berasal dari kata *masalahat* yang mendapatkan awalan ke dan akhiran an.⁷¹

Dapat disimpulkan bahwa *masalahah* merupakan suatu konsep yang dijadikan sebagai aspek utama dalam penyelesaian permasalahan dalam hukum Islam, karena asas yang terkandung dalam *maslaha* adalah terpeliharanya tujuan obyektif (*maqasid al-syari'ah*) hukum, yaitu terpeliharanya agama, jiwa, keyakinan akal, keturunan, dan harta benda.

2. Dasar Hukum *Maslahah*

a. Al-Qur'an

Sumber asal dari metode *masalahah* adalah diambil dari al-Qur'an maupun al-Sunnah, seperti pada ayat-ayat berikut:

⁶⁹ Amir Syarifuddin. *Pembaharuan Pemikiran dalam Hukum Islam* (Padang: Angkasa Raya, 1990), h. 20-21.

⁷⁰ Muhammad Khalid Mas'ud. *Filsafat Hukum Islam dan Perubahan Sosial*. Alih Bahasa: Yudian W. Asmin. (Surabaya: al Ikhlas, 1995), h. 153.

⁷¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1988) cet. Ke-2. h. 634.

يَأْتِيهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَتْكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي الصُّدُورِ
وَهُدًى وَرَحْمَةٌ لِّلْمُؤْمِنِينَ ﴿٥٧﴾

Artinya : Hai manusia, Sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman.

Dalam ayat ini, Allah SWT menyeru kepada semua manusia bahwa telah didatangkan Alquran kepada mereka melalui Rasul-Nya. Di dalamnya terkandung pedoman-pedoman hidup yang sangat berguna bagi kehidupan umat manusia. Di dalam ayat ini disebutkan pedoman-pedoman hidup itu sebagai jawaban atas keingkaran mereka terhadap ayat-ayat Allah dan ancaman-ancaman-Nya.⁷²

Dalam Al-Qur'an surat Al-Baqarah ayat 220, firman Allah berbunyi:

فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الْيَتَامَىٰ ۖ قُلْ إِصْلَاحٌ لَهُمْ خَيْرٌ ۗ
وَإِنْ خَالَطُوهُمْ فَإِخْوَانُكُمْ ۗ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ ۗ وَلَوْ
شَاءَ اللَّهُ لَأَعْنَتَكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ ﴿٢٢٠﴾

Artinya : tentang dunia dan akhirat. dan mereka bertanya kepadamu tentang anak yatim, katakalah: "Mengurus urusan mereka secara patut adalah baik, dan jika kamu bergaul dengan mereka, Maka mereka adalah saudaramu; dan Allah mengetahui siapa yang membuat kerusakan dari yang Mengadakan perbaikan. dan Jikalau Allah menghendaki, niscaya Dia dapat mendatangkan kesulitan kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.

Al-Qur'an surat An-Nisa' ayat 59 :

⁷² Kementerian Agama RI. *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, jilid 5. (Jakarta : Widya Cahaya, 2011) h. 551

يَتَأَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ
فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ
وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

b. Hadits

Hadist yang diriwayatkan oleh Ibnu Majjah, Rasulullah bersabda:

حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ يَحْيَى، حَدَّثَنَا عَبْدُ الرَّزَّاقِ. أَنبَاَنَا مُحَمَّدُ بْنُ جَابِرٍ
بِجَعْفَى عَنْ عَنِّ عِكْرِمَةَ عَنْ ابْنِ عَبَّاسٍ، قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ
عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ. (رَوَاهُ ابْنُ مَاجَه)

Artinya : Muhammad Ibnu Yahya bercerita kepada kami, bahwa Abdur Razzaq bercerita kepada kita, dari Jabir al-Jufiyyi dari Ikrimah, dari Ibn Abbas: Rasulullah SAW bersabda “tidak boleh membuat mazdarat (bahaya) pada dirinya dan tidak boleh pula membuat mazdarat pada orang lain” (HR. Ibn Majjah)⁷³

Al-Thufi menjelaskan bahwa hadits diatas perlu adanya penerapan masalah dan menghindari kerusakan. Karena pada *lafadz* *ضرر* yang dimaksud ialah kerusakan. Maka jika *syara'* mempunyai

⁷³ Sayyid Ahmad Al-Hasyimi. *Syarah Mukhtarul Ahaadits*. Terj. Moch Anwar. (Bandung : Sinar Baru, 2015) h. 775

tujuan untuk menolak kerusakan maka harus menetapkan kemaslahatan.⁷⁴

c. *Ijma'*

Pada masa kepemimpinan Abu Bakar, para sahabat Para sahabat telah menghimpun ayat-ayat Al-Qur'an dalam satu mushaf. Hal ini dilakukan karena khawatir ayat-ayat tersebut akan hilang dan sementara perintah dan larangan Nabi Muhammad SAW tentang hal tersebut tidak ditemukan sehingga upaya pengumpulan ayat-ayat tersebut dilakukan semata-mata demi kemaslahatan. Dengan demikian dalam tataran praktis para sahabat telah menerapkan masalah *mursalah*, meskipun secara teknis istilah tersebut belum ada ketentuannya saat itu.

Jumhur (mayoritas) ulama berpendapat bahwa *masalah mursalah* dapat dijadikan *hujjah* dalam melakukan *istinbât* hukum selama tidak ditemukan *nash* (Al-Qur'an dan Sunnah) tentang itu, atau *ijmak* (konsensus) ulama, *qiyâs* (analogi) dan *istihsân*.⁷⁵ Artinya, jika terjadi suatu peristiwa yang menuntut penyelesaian status hukumnya, pertama-tama intelektual hukum Islam harus melacak dan mengidentifikasinya dalam *nash* (Al-Qur'an dan Sunnah), jika ditemukan hukumnya maka diamalkan sesuai dengan ketentuan *nash* tersebut, jika tidak maka diidentifikasi apakah ada ditemukan konsensus ulama tentang hal itu. Selanjutnya, jika konsensus ulama

⁷⁴ Sayyid Ahmad Al-Hasyimi...h. 775

⁷⁵ Amir Syarifuddin. *Usûl Fiqh II*. (Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999) h. 332.

tidak ditemukan maka digunakan *qiyâs*, dengan menganalogikannya dengan peristiwa yang sejenis. Jika *qiyas* juga tidak mampu menyelesaikan masalah maka diterapkan metode *istihsan*. Jika *istihsan* tidak bisa menyelesaikannya maka digunakan *masalah mursalah*.

Landasan yuridis untuk menerapkan metode *masalah* ini sebagai dalil hukum didasarkan pada dalil '*aqli* (rasio), yaitu :

- a. Para sahabat telah menghimpun Al-Qur'an dalam satu mushaf. Hal ini dilakukan karena khawatir Al-Qur'an bisa hilang. Sementara perintah dan larangan Nabi SAW. Tentang hal itu tidak ditemukan. Sehingga upaya pengumpulan Al-Qur'an tersebut dilakukan semata-mata demi kemaslahatan. Dengan demikian dalam tataran praktis para sahabat telah menerapkan *masalah mursalah*, meskipun secara teknis istilah tersebut belum melembaga saat itu.
- b. Para sahabat menggunakan *masalah mursalah* sesuai dengan tujuan *syara'* (*al-malâ'imah li maqâsid al-syari'*), sehingga harus diamalkan sesuai dengan tujuannya tersebut. Jika mengesampingkannya berarti telah mengesampingkan tujuan *syara'* dan hal itu jelas termasuk perbuatan batal dan tegas-tegas dilarang. Oleh karena itu, berpegang pada maslahat adalah kewajiban, karena maslahat merupakan pegangan pokok yang berdiri sendiri dan tidak keluar dari pegangan-pegangan pokok lainnya.
- c. Tujuan pelembagaan hukum Islam adalah untuk merealisasikan kemaslahatan. Sementara kemaslahatan itu sifatnya temporal, akan senantiasa berubah, sesuai dengan situasi dan kondisi manusia. Jika kemaslahatan tersebut tidak dicermati secara seksama dan tidak direspon dengan ketetapan yang sesuai kecuali hanya terpaku pada dalil yang mengakuinya niscaya kemaslahatan tersebut akan hilang dari kehidupan manusia, serta akan statislah pertumbuhan hukum. Sementara sikap yang tidak memperhatikan perkembangan maslahat tidak seirama dan sejalan dengan intensi legislasi.

Dengan demikian landasan yuridis pemikiran konsep ini adalah realitas kehidupan sosial, di mana syariat Islam dalam berbagai peraturan dan hukumnya mengarah kepada terwujudnya kemaslahatan, yaitu apa yang menjadi kepentingan dan apa yang dibutuhkan manusia dalam kehidupannya di permukaan bumi ini. Maka upaya merealisasikan kemaslahatan dan mencegah kemafsadatan adalah sesuatu yang sangat urgen dan sangat nyata dibutuhkan dalam setiap segmen kehidupan manusia dan secara jelas diatur dalam syariat yang diturunkan Allah Swt. kepada semua rasulNya, sehingga hal ini menjadi sasaran utama hukum Islam.⁷⁶

Dalam realitas sosial, kemaslahatan bagi manusia bersifat relatif dan temporal. Sesuatu yang dipandang *masalah* oleh seseorang atau kelompok tertentu, belum tentu dipandang *masalah* juga bagi orang atau kelompok lainnya. Demikian juga dalam menentukan dan menarik garis batas antara kemaslahatan hakiki dan yang kamufase. Seseorang sering terjebak dengan menganggap itulah kemaslahatan hakiki, padahal itu hanyalah kemaslahatan kamufase yang dibungkus dengan tipu daya, sehingga sesuatu yang pada awalnya dilihat mengandung *masalah*, akhirnya malah menimbulkan mudarat. Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan kriteria tertentu dalam memverifikasinya.

3. Kehujjahan *Maslahah*

⁷⁶ Mohammad Rusfi. Validitas *Maslahat al-Mursalah* Sebagai Sumber Hukum. *Al-'adalah* Vol. XII, No. 1 Juni 2014. H. 67

Para ulama hukum Islam khususnya yang berhujjah dengan *maslahah* telah memberikan kriteria-kriteria tertentu dalam memverifikasi mana yang dipandang *maslahah* dan mana yang tidak. Hal ini mereka lakukan dengan penuh kecermatan dan kehati-hatian, guna menghindarkan pengaruh spekulatif manusia yang hanya berdasarkan hawa nafsu dan kepentingan egonya dalam nalar dan pertimbangannya, ketika melakukan verifikasi terhadap kemaslahatan tersebut. Persyaratan-persyaratan tersebut di antaranya, sebagaimana pandangan Imâm Mâlik yang direduksi oleh al-Syâtibî, terdiri dari :

- a. Kemaslahatan tersebut harus reasonable (*ma'qûlât*) dan relevan dengan kasus hukum yang dihadapi.
- b. Kemaslahatan tersebut harus menjadi *blueprint* dalam memelihara sesuatu yang prinsip dalam kehidupan dan menghilangkan kesulitan (*masyaaqqat*) dan kemudharatan.
- c. Kemaslahatan tersebut harus sejalan dengan intensi legislasi dan tidak boleh bertentangan dengan dalil syara' yang *qat'i*. Sedangkan Imâm al-Ghazâlî telah menetapkan argumentasi yang mendasari statemennya, agar *maslahah mursalah* atau istislâh dapat menjadi dalil dalam *stinbat* hukum harus memenuhi syarat-syarat di bawah ini, yaitu :
 - 1) Kemaslahatan tersebut termasuk dalam tingkatan atau kategori kebutuhan pokok (*daruriyyat*). Artinya, untuk menetapkan suatu *maslahah* tingkatannya harus di perhatikan, apakah akan menghancurkan atau merusak lima unsur pokok (*al-usûl al-khamsah*) tersebut atau tidak.
 - 2) Kemaslahatan tersebut harus bersifat pasti dan tidak boleh disandarkan pada dugaan (*zan*) semata-mata. Artinya, harus diyakini bahwa sesuatu itu benar-benar mengandung kemaslahatan.
 - 3) Kemaslahatan tersebut harus sejalan dengan intensi legislasi hukum Islam.⁷⁷

Kebanyakan ulama menerima *maslahah* sebagai salah satu langkah dalam menekankan hukum syariah, meski definisi dan penerapan

⁷⁷ Amir Syarifuddin. *Usûl Fiqh II*. ... h. 332.

ketentuannya berbeda dalam satu pandangan.⁷⁸ Para ulama sangat berhati-hati dalam memberikan syarat yang ketat terhadap penggunaan masalah sebagai dalil, karena mereka khawatir hal tersebut akan menjadi titik awal pembentukan hukum syariat sesuai keinginan dan keinginan individu jika tidak ada batasan yang tepat dalam penggunaannya itu.



⁷⁸ Amir Syarifuddin. *Usûl Fiqh II*. (Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999) h. 332.