

Peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dalam Mediasi Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Fitri Hidayatullah

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

fangkye81@gmail.com

Abstrak:

Perceraian dianggap sebagai hal yang kurang baik dalam konteks kehidupan bernegara di Indonesia, terutama bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Karenanya peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) diperlukan guna meminimalisir terjadinya perceraian oleh PNS, sehingga tidak menimbulkan pandangan negatif dari masyarakat. Tujuan utama Penelitian ini adalah menjelaskan Peran Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang dalam upaya mediasi perceraian Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian dan untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi saat proses terjadinya mediasi yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris dengan pendekatan sosiologis hukum. Data penelitian diperoleh melalui kegiatan wawancara, observasi, serta dokumentasi. Hasil penelitian menemukan bahwa peran BKD Kota Malang dalam mediasi perceraian oleh PNS belum maksimal, yang disebabkan tidak adanya dukungan dan kerja sama dari pasangan suami istri yang bercerai. Ditemukan pula fakta bahwa terdapat berbagai faktor yang memengaruhi PNS untuk melakukan perceraian, seperti masalah ekonomi, perselingkuhan, buruknya komunikasi, dan masalah pribadi lainnya yang sifatnya rahasia. Kendala yang umum dalam mediasi perceraian PNS adalah lamanya proses mediasi karena sulitnya menemukan titik tengah bagi pihak yang bersangkutan, sehingga banyak PNS melakukan perceraian tanpa perizinan kepada pejabat setempat dan hal ini kemudian menimbulkan pelanggaran berat karena melanggar ketentuan perundang-undangan.

Kata Kunci: Mediasi; perceraian; Pegawai Negeri Sipil.

Pendahuluan

Perkawinan dan keluarga merupakan konteks yang krusial dan menjadi bagian dari *sunnatullah* yang diaplikasikan oleh seluruh ciptaan Allah, baik manusia, hewan, maupun tumbuhan.¹ Dalam Islam, perkawinan memiliki nilai ibadah dan dipandang sebagai

¹ Abdul Hadi Ismail, "Kafa'ah in the Muslim Community Marriage: A Study of the Social History of Islamic Law," *Indonesian Journal of Education, Social Sciences, and Research (IJSSR)* 1, no. 1 (June 2020) (2020): 16, <https://doi.org/10.30596/jcositte.v1i1.xxxx>.

“mitsaqan ghalidza” yang dimaksudkan bahwa terdapat komitmen yang menantang² dan ikrar janji yang sangat tangguh dalam konteks perkawinan tersebut,³ baik komitmen dalam kehidupan itu sendiri, untuk masyarakat, serta untuk keberlangsungan hidup umat manusia yang bermartabat dan bermakna.^{4,5} Komitmen tersebut tidak hanya dibuat antara pasangan yang sudah menikah satu dengan yang lainnya, melainkan juga kepada Tuhan yang tujuannya adalah untuk menemukan pemenuhan timbal balik dan realisasi diri, cinta dan kedamaian, kasih sayang dan ketenangan, serta kenyamanan dan harapan.⁶ Karena begitu pentingnya konteks perkawinan dalam Islam, pada kemudiannya dirumuskan suatu ketentuan terkait perkawinan dalam bentuk aturan yang dikenal sebagai hukum perkawinan atau *munakahat*.⁷

Hukum perkawinan dalam Islam menuntut adanya kelangsungan perkawinan dan mengatur bahwa pelanggaran kontrak perkawinan harus dihindari.⁸ Terdapat keharusan bahwa perkawinan di dalamnya terkandung persatuan kokoh antara suami dan istri, sehingga kehidupan keluarga berjalan lancar dan bahagia. Karena pada hakikatnya, tidak ada pernikahan yang dikontrak untuk bubar, kecuali apabila perkawinan berjalan dalam keadaan yang tidak menguntungkan, timbulnya permasalahan secara terus menerus, tidak rukunnya pasangan, serta tidak terciptanya kebahagiaan dalam keluarga, maka kontrak perkawinan dapat diakhiri. Salah satu cara pembubaran kontrak perkawinan tersebut adalah dengan jalan perceraian. Perceraian yang dilandaskan pada kata talak secara etimologis diartikan sebagai melepaskan atau membebaskan, dan secara harfiah dinyatakan sebagai pemutusan hubungan perkawinan segera atau akhirnya dengan kata tertentu.⁹ Pendapat lain juga menyatakan bahwa talak dapat diartikan sebagai perbuatan yang menghalangi kenikmatan suami terhadap istrinya, dan jika terjadi dua kali, maka akan melarangnya untuk melakukan hubungan seksual kecuali jika ia merumuskan pernikahan lagi.¹⁰ Meski terdapat sedikit perbedaan pemaknaan, namun pada dasarnya terdapat kesamaan bahwa talak menyebabkan berakhirnya kontrak atau akad pernikahan antara suami dan istri.

Meski dengan alasan apa pun perceraian tersebut dilaksanakan, pada dasarnya perceraian tidak dianggap sebagai aturan hidup yang bebas dari prinsip larangan. Seperti ditegaskan dalam hadis Nabi Muhammad SAW. bahwa “*Ibnu Umar R.A. berkata, Rasulullah SAW. bersabda: Perbuatan halal yang dimurkai Allah adalah talak (perceraian)*” (HR. Abu Dawud dan Ibnu Majah).¹¹ Hadits tersebut menunjukkan bahwa perceraian bukan sepenuhnya dianggap sebagai hal yang dapat dilakukan, melainkan

² Khabib Musthofa dan Subiono, “Spirit Mitsaqan Ghalidza dalam Pernikahan sebagai Penguat Keluarga di Kalimantan Tengah,” *USRATUNA* 4, no. 1 (Desember 2020) (2020): 75, doi: 10.29062/usratuna.v4i01.171.

³ Zainuddin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, 5th ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 7.

⁴ Meraj Ahmad Meraj, “The Importance of Marriage in Islam,” *International Journal of Research - Granthaalayah* 6, no. 11 (November 2018) (2018): 1, doi: 10.29121/granthaalayah.v6.i11.2018.1082.

⁵ Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah* 6 (Bandung: Alma’arif, 1980), 7.

⁶ Meraj, *The Importance of Marriage in Islam*, 1.

⁷ Ismail, *Kafa’ah in the Muslim Community Marriage: A Study of the Social History of Islamic Law*, 16.

⁸ Nurhadi, “Analysis of Lafadz Ta’liq Talak in Islamic Law Perspective and Civil Law of Marriage/Compilation of Islamic Law,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 3 (Juli-September 2019) (2019): 758, doi: 10.21143/jhp.vol49.no3.2198.

⁹ Manswab Mahsen Abdulrahman, “An Analysis of the Causes of Divorce among Muslims in Mombasa County in the Sharia Law Perspective,” *IJISH (International Journal of Islamic Studies and Humanities)* 3, no. 2 (Oktober 2020) (2020): 90, doi: 10.26555/ijish.v3i2.2363.

¹⁰ Manswab Mahsen Abdulrahman, 90.

¹¹ Ibnu Hajar Al-Asqalani, *Terjemahan Bulughul Maram* (Jakarta: Pustaka Amani, 2011), 516.

terdapat pengecualian untuk bisa dilaksanakan. Lebih lanjut lagi, Nabi Muhammad SAW menyatakan bahwa di antara hal-hal yang diizinkan dalam hukum Islam, perceraian merupakan hal yang terburuk, dibenci, dan sepatutnya dihindari.¹² Bahkan tidak hanya dalam konteks agama Islam, perceraian juga dipandang sebagai sesuatu yang kurang baik dalam konteks kehidupan bernegara di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan adanya aturan-aturan yang berbeda berkaitan dengan perceraian pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan pegawai pemerintah dengan perceraian oleh non-PNS atau masyarakat lainnya.

Sebelumnya perlu diketahui bahwa dalam konteks hukum yang berlaku di Indonesia secara umum, putusnya perkawinan atau perceraian serta sebab-akibatnya diatur dalam Pasal 38 hingga 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Namun, tata cara perceraian kemudiannya diatur dalam Pasal 14 hingga 36 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, dan teknisnya diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1975.¹³ Lebih lanjut lagi, seperti dijelaskan sebelumnya bahwa dalam prosedur perceraian menurut hukum yang berlaku di Indonesia terdapat perbedaan antara prosedur perceraian oleh PNS dengan perceraian oleh non-PNS. Hal ini dikarenakan adanya peraturan khusus yang melekat pada PNS sebagai bagian dari abdi negara yang seharusnya menjadi contoh baik bagi masyarakat dalam tindakan, tingkah laku, serta ketaatan pada peraturan. Sehingga PNS dalam pelaksanaan tugasnya ditekankan untuk tidak terganggu oleh masalah yang dialami dalam rumah tangganya, melainkan harus terdapat keserasian dan keharmonisan dalam keluarga.¹⁴ Karenanya terdapat aturan tersendiri dalam pelaksanaan perceraian bagi PNS dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.^{15,16}

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 08/SE/1983 tanggal 26 April 1983 menerangkan bahwa PNS yang ingin melaksanakan perceraian harus melakukan izin terlebih dahulu dari pejabat setempat. Penjelasan serupa terkait adanya persyaratan perceraian juga disebutkan dalam Pasal 3 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun persyaratan tersebut meliputi terbuktinya perbuatan zina yang dilakukan oleh salah satu pihak, menjadi pemabuk atau penjudi, melakukan kekerasan atau tindakan kekejaman, meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut, serta pudarnya keharmonisan di dalam keluarga, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang melihat perbuatan tersebut.¹⁷ Karena syarat-syarat yang harus terpenuhi untuk melakukan perceraian oleh PNS tersebut cenderung mengarah pada kondisi-kondisi kurang etis dan menyalahi norma, maka upaya dan perhatian pemerintah juga diperlukan guna meminimalisir terjadinya perceraian pada PNS sehingga tidak terdapat pandangan negatif dari masyarakat. Salah satu bentuk perhatian tersebut

¹² Abdulrahman, *An Analysis of the Causes of Divorce among Muslims in Mombasa County in the Sharia Law Perspective*, 90.

¹³ Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, 74

¹⁴ Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil* (Jakarta: Bina Aksara, 1987), 438

¹⁵ Peraturan Pemerintah RI, "Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil" (1983).

¹⁶ Peraturan Pemerintah RI, "Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil" (1990).

¹⁷ Prakoso dan Murtika, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, 442

adalah dengan terbentuknya lembaga Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang berfungsi untuk membina atau mengawasi PNS sebagai aparatur negara.

BKD merupakan lembaga yang bertugas dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kepegawaian, serta perannya sangat diperlukan dalam manajemen pegawai pemerintah daerah sehingga tata kerja berjalan secara baik dan disiplin. Dengan begitu pentingnya BKD bagi kepegawaian daerah, maka tiap-tiap daerah terdapat BKD yang pelaksanaan tanggungjawabnya berada di bawah kepala daerah. Termasuk pula di Kota Malang, pembentukan BKD Kota Malang diatur dalam Peraturan Walikota (Perwal) Kota Malang Nomor 61 Tahun 2012 mengenai penjelasan tugas pokok, fungsi, dan tata kerja BKD, yang mana fungsi dan tugas pokok diberikan oleh Walikota sesuai dengan bidangnya. Dalam penanganan perceraian pada pegawai daerah, BKD Kota Malang bertugas dalam mendamaikan, menasihati, membina, serta memediasi PNS yang akan bercerai. Meski demikian, dengan adanya BKD dan perannya dalam meminimalisir perceraian, jumlah perceraian oleh PNS di Kota Malang pada tahun 2017 hingga 2019 tetap terjadi dengan probabilitas setidaknya 1 kasus perceraian dari 307 hingga 396 PNS yang ada.¹⁸ Hal ini kemudian mendasari dilaksanakannya penelitian berkaitan dengan peran BKD Kota Malang dalam mediasi perceraian PNS di Kota Malang, dengan harapan ditemukannya evaluasi yang dapat digunakan sebagai perbaikan implementasi mediasi perceraian yang dilakukan oleh BKD Kota Malang dalam meminimalisir angka perceraian oleh PNS di Kota Malang.

Topik ini sebelumnya juga telah dilaksanakan dalam berbagai penelitian lainnya, termasuk salah satunya dilakukan oleh Sarniadi *et al.*¹⁹ yang ditujukan untuk mengulas mekanisme bimbingan mediasi Pengadilan Agama Parepare dalam perceraian masyarakat Parepare. Adapun proses mediasi tersebut dilakukan guna merukunkan kembali pihak-pihak yang ingin bercerai dan dengan hasil akhir adalah bahwa dapat dicegahnya tindakan perceraian antara pihak yang bersangkutan. Dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa Pengadilan Agama Parepare dibantu oleh hakim-hakim mediator atau konselor dalam mengoptimalkan proses mediasi, yang masing-masing mediator telah memiliki kemampuan khusus dalam mediasi perceraian. Pelaksanaan mediasi yang dilakukan oleh Pengadilan Agama Parepare telah dilakukan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Namun, penanganan perceraian oleh Pengadilan Agama Parepare belum efektif yang dibuktikan dengan tetap banyaknya keluarga yang memutuskan untuk melanjutkan perceraian. Hal ini dikarenakan bahwa keluarga yang melakukan perceraian memiliki alasan kuat seperti kondisi keluarga yang tidak harmonis hingga kesalahan yang tidak dapat dimaafkan. Meski demikian, proses bimbingan mediasi tersebut tetap dianggap memiliki banyak manfaat bagi pihak-pihak yang terlibat, baik bagi mediator atau konselor, maupun bagi peserta mediasi itu sendiri.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Darmawati dan Haddade²⁰ yang mengulas tentang upaya penyuluh BP4 dalam menekan angka perceraian di Kota Makassar. Dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa umumnya perceraian di Kota Makassar terjadi karena kurangnya tanggung jawab suami dalam memberi nafkah pada keluarga,

¹⁸ Dokumen BKD Kota Malang

¹⁹ Sarniadi, Nurhikmah, dan Muhammad Qadaruddin, "Bimbingan Mediasi dalam Penanganan Perceraian di Pengadilan Agama: Analisis Perspektif Bimbingan Konseling Islam," *Indonesian Journal of Islamic Counseling (IJIC)* 1, no. 1 (2019): 20–55, doi: 10.35905/ijic.v1i1.788.sa

²⁰ Darmawati H dan Hasyim Haddade, "Efektivitas Penyuluh BP4 dalam Menekan Angka Perceraian di Kota Makassar," *Jurnal Multikultural & Multireligius* 19, no. 1 (Oktober 2020) (2020): 149–61, doi: 10.32488/harmoni.v19i1.429.

terjadinya kekerasan rumah tangga, hingga pada terjadinya perselingkuhan yang kerap terjadi akibat penggunaan media sosial. Penyuluh BP4 dalam melaksanakan tugas dan fungsinya telah bekerja secara maksimal, namun efektivitasnya belum dapat tercapai berkaitan dengan upaya menekan angka perceraian di Kota Makassar karena masih terdapatnya berbagai kendala. Adapun kendala yang sering terjadi adalah dari ketidakhadiran pihak yang dimediasi.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Wijaya *et al.*²¹ yang menyatakan bahwa BKPSDM Kabupaten Lombok Timur telah melaksanakan mediasi perceraian oleh PNS mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, dengan rangkaian pelaksanaan tugas meliputi menerima surat permohonan izin perceraian, melakukan pemanggilan, pemeriksaan, pelaksanaan mediasi, hingga penerbitan surat izin perceraian sesuai Berita Acara Pemeriksaan. Dilaksanakannya prosedur tersebut oleh BKPSDM Kabupaten Lombok adalah karena fakta bahwa terdapat tingginya kasus perceraian di kalangan PNS di Kabupaten Lombok Timur. Sehingga BKPSDM Kabupaten Lombok Timur melakukan mediasi agar tercapainya solusi terbaik bagi PNS yang akan melanjutkan perceraian, yang diharapkan dapat dipertahankannya hubungan perkawinan dan berimplikasi pada tidak terganggunya kinerja PNS di masa mendatang.

Metode Penelitian

Metode penelitian perlu ditetapkan guna membantu peneliti dalam proses pelaksanaan penelitian, termasuk perencanaan, pengumpulan data, kegiatan analisis, hingga penjabaran hasil penelitian. Adapun jenis penelitian yang ditetapkan adalah yuridis empiris atau penelitian lapangan (*field reseacrh*) dengan pendekatan sosiologis hukum. Pelaksanaan penelitian difokuskan pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Malang sebagai lokasi penelitian. Data penelitian diperoleh dari dua kategori sumber, meliputi data primer yang diperoleh dari informan yang merupakan bagian internal dari BKD Kota Malang, serta data sekunder yang diperoleh dari artikel jurnal, buku, dokumen, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan topik penelitian, yakni peran BKD Kota Malang dalam memediasi perceraian PNS selama periode kasus 2017 hingga 2019. Data-data tersebut dikumpulkan dengan metode wawancara, observasi, serta dokumentasi. Data yang telah dikumpulkan kemudian diolah melalui langkah *editing, classifying, verifying, analyzing, dan conclusion*.

Peran BKD Kota Malang dalam Mediasi Perceraian PNS

Keluarga merupakan unit dasar dari masyarakat Islam, yang tercipta melalui sebuah perkawinan sah yang telah memenuhi persyaratan-persyaratannya. Perkawinan secara harfiah dapat dinyatakan sebagai penyatuan yang sah antara laki-laki dan perempuan berdasarkan kesepakatan bersama, yang kontrak tersebut pada kemudiannya mengakibatkan kedua pasangan hidup bersama dan saling mendukung dalam batas-batas yang telah ditetapkan untuk mereka dalam hal hak dan kewajiban. Dijelaskan pula dalam definisi yang sedikit berbeda bahwa perkawinan dianggap sebagai

²¹ Sandy Ari Wijaya, Isnaini, dan Alwi Shihab, "Dasar Hukum dan peran BKPSDM dalam Pelaksanaan Proses Mediasi Kasus Perceraian PNS di Kabupaten Lombok Timur Tahun 2021," *Jurnal Mentari Publika* 2, no. 2 (2022): 246–55.

bentuk perjanjian sakral antara seorang laki-laki dengan perempuan untuk hidup bersama yang memiliki aspek-aspek meliputi kesukarelaan, kesepakatan kedua belah pihak, kebebasan memilih, serta keadaan darurat.²² Meski terdapat sedikit pemahaman yang berbeda, pada dasarnya terdapat aspek pasti dalam definisi perkawinan bahwa perkawinan merupakan bentuk perjanjian atau kontrak antara laki-laki dan perempuan untuk hidup bersama dengan adanya ketentuan-ketentuan yang menjadi hak dan kewajiban masing-masing pihak yang melakukan akad perkawinan.

Perkawinan dalam islam merupakan konsep yang jauh lebih penting dari sekadar legalitas hubungan intim antara kedua pihak yang bukan mahrom, melainkan suatu konsep yang penting dalam melindungi hak-hak laki-laki, perempuan, dan anak-anak sembari memenuhi kebutuhan fisik, emosional, biologis, dan intelektual anggota keluarga. Perkawinan dibangun dengan dasar cinta, kehormatan, kepedulian, dan timbal balik yang jauh lebih besar daripada hubungan sementara sebagai pasangan. Karenanya, perkawinan juga merupakan suatu bentuk yang melindungi kestabilan masyarakat dengan melindungi unit utamanya, yakni keluarga. Karenanya Islam sangat menganjurkan bahwa pernikahan perlu dilakukan dengan terdapat persatuan yang kokoh antara kedua pihak dan melarang pembubarannya. Meski demikian, adanya berbagai permasalahan dalam keluarga juga kerap menimbulkan dampak berupa terjadinya pembubaran perjanjian perkawinan, atau yang disebut sebagai perceraian.

Perceraian dalam perspektif syariah hanya lah salah satu cara dari sekian cara untuk mengakhiri perkawinan.²³ Perceraian atau yang juga disebut sebagai talak berasal dari kata dalam Bahasa Arab “talaq” yang diartikan sebagai membubarkan, melepaskan, atau membebaskan.²⁴ Lebih lanjut lagi talaq biasanya juga diterjemahkan sebagai penolakan, yang berakar dari kata “talaq” yang diartikan melepaskan (binatang) dari tambatan.²⁵ Karenanya terdapat pula definisi lain terkait talak yang menyatakan bahwa secara teknis talak merupakan bentuk kekuasaan sepihak yang diberikan oleh suami muslim untuk menolak istrinya kapan pun menginginkannya. Adanya talak membebaskan istri dari ikatan perkawinan yang dalam hukum itu menandakan adanya kekuasaan mutlak yang dimiliki oleh suami untuk menceraikan istrinya. Pendapat tersebut didukung dengan pernyataan bahwa talak merupakan penolakan sepihak atau keputusan ikatan secara sepihak karena dalam perspektif hukum Islam, kewajiban dibebankan pada suami untuk menganggap bahwa perkawinan merupakan tanda penghormatan kepada istri.²⁶ Adanya kekuasaan sepihak dalam definisi tersebut juga serupa dengan definisi lain talak yang juga diartikan sebagai pelepasan dari ikatan perkawinan, baik segera atau akhirnya, dengan menggunakan kata-kata khusus yang dilakukan oleh laki-laki dan perempuan.²⁷

Islam pada dasarnya memberikan hak kepada seorang suami Muslim untuk menceraikan istrinya dengan tindakan sepihak serta tanpa campur tangan pengadilan atau

²² Ismail, *Kafa'ah in the Muslim Community Marriage: A Study of the Social History of Islamic Law*, 16.

²³ Raja Rajhans, Sanjaya Sahu, dan Mahendra Prasad Behera, “Impact of Education on the Perception of Muslim People about Instant Triple Talaq Law,” *International Journal of Arts, Science, and Humanities* 9, no. 1 (Juli 2021): 69, <https://doi.org/10.34293/sijash.v9i1.3857>.

²⁴ Nurul Adha, “Causes of Divorces in the Perspective of Islamic Law (A Case in Class 1 A Religious Court of Padang),” *Al-Adalah* 16, no. 1 (2019): 92, <https://doi.org/10.24042/adalah.v16i1.2305>.

²⁵ Nurul Adha, 92.

²⁶ Rajhans, Sahu, dan Behera, *Impact of Education on the Perception of Muslim People about Instant Triple Talaq Law*, 69

²⁷ Anubhav Kumar dan Anushtha Srivastava, “Triple Talaq- A Socio-Legal Analysis,” *International Journal of Advanced Research in Law & Social Science* I, no. Iii (2021): 5.

pihak lainnya.²⁸ Meski demikian, selain menjadi seseorang yang beragama, seorang muslim juga diharuskan memosisikan diri sebagai warga negara yang baik. Karenanya proses-proses dalam talak selain mengikuti syariat Islam, juga harus memenuhi syarat dan ketentuan yang ditetapkan oleh negaranya. Termasuk bagi seorang muslim yang hidup di Negara Indonesia, perceraian juga memiliki aturan dan ketentuannya tersendiri yang diatur dalam Pasal 38 hingga 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Hal ini menegaskan bahwa seorang muslim di Indonesia perlu mematuhi adanya dua aturan yang mengikat dalam perceraian, yakni hukum perceraian dalam Islam (*munakahat*) dan perundang-undangan yang berlaku. Terlebih lagi, bagi PNS yang merupakan aparatur negara, abdi masyarakat, dan abdi negara, prosedur perceraian dilaksanakan dengan lebih ketat karena terdapatnya peraturan yang berbeda dibandingkan masyarakat sipil lainnya. Hal ini disebabkan bahwa PNS dianggap harus menjadi contoh yang baik bagi masyarakat, sehingga diharapkan PNS bisa menjaga tindakan, perilaku, dan ketaatan pada aturan yang berlaku. Termasuk pula bahwa seorang PNS hendaknya mampu menjaga kehidupan rumah tangga yang harmonis, rukun, dan bahagia yang pada kemudiannya menopang pelaksanaan tugasnya secara baik. Karenanya terdapat aturan tersendiri dalam pelaksanaan perceraian bagi PNS dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Seperti disebutkan sebelumnya, bahwa PNS yang ingin melaksanakan perceraian harus melakukan izin terlebih dahulu pada pejabat setempat. Lebih lanjut lagi, PNS yang mengajukan perceraian juga harus memenuhi adanya persyaratan meliputi terbuktinya perbuatan zina yang dilakukan oleh salah satu pihak, menjadi pemabuk atau penjudi, melakukan kekerasan atau tindakan kekejaman, meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut, serta pudarnya keharmonisan di dalam keluarga, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang melihat perbuatan tersebut.²⁹ Hal ini menegaskan bahwa perceraian oleh PNS pada dasarnya cenderung mengarah pada kondisi-kondisi kurang etis dan menyalahi norma, yang pada kemudiannya menjadi implikasi berbeda bahwa PNS seharusnya menjadi contoh baik bagi masyarakat dan akhirnya dapat menyebabkan timbulnya pandangan negatif dari masyarakat. Karenanya peran lembaga-lembaga pemerintahan diperlukan guna meminimalisir terjadinya perceraian PNS, termasuk dengan terbentuknya lembaga Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang berfungsi untuk membina atau mengawasi PNS sebagai aparatur negara.

Termasuk di Kota Malang, adanya BKD juga sangat diperlukan dalam manajemen pegawai pemerintah daerah sehingga tata kerja berjalan baik dan disiplin. BKD Kota Malang, sama seperti BKD pada daerah lainnya, dalam penanganan perceraian pada pegawai daerah, BKD Kota Malang bertugas dalam mendamaikan, menasihati, membina, serta memediasi PNS yang akan bercerai. BKD Kota Malang sebagai mediator dalam menangani dan melakukan mediasi perdamaian perceraian PNS menempatkan diri sebagai pihak yang netral atau tidak memihak pada salah satu di antara pasangan yang melakukan perceraian, adil, serta dapat dipercaya dalam membantu mempercepat penyelesaian masalah yang ada dengan keputusan bersama. Sehingga BKD dalam hal ini juga berperan untuk mempelajari masalah-masalah yang terjadi antara kedua pihak yang bercerai sehingga timbul alasan perceraian. Adapun dari hasil wawancara yang dilakukan,

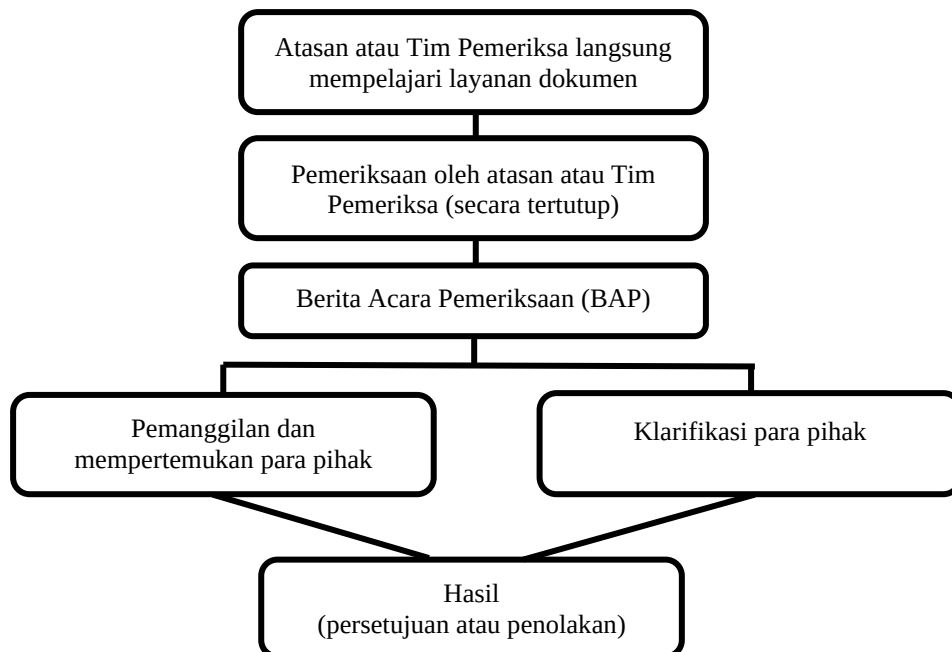
²⁸ Anubhav Kumar dan Anushtha Srivastava, 5.

²⁹ Prakoso dan Murtika, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, 442

diketahui bahwa secara umum alasan perceraian oleh PNS di Kota Malang adalah karena masalah ekonomi atau pendapatan keluarga, perselingkuhan atau adanya orang ketiga, hingga buruknya komunikasi dalam keluarga yang mengakibatkan minimnya rasa sayang antara pasangan.

BKD Kota Malang dalam upaya penyelesaian masalah-masalah tersebut, melakukan tindakan persuasif atau dengan membujuk secara halus dalam mencegah terjadinya perceraian PNS. Dalam pelaksanaan fungsi mediasi, diketahui bahwa terdapat rangkaian-rangkaian dalam mencegah perceraian oleh BKD Kota Malang, mulai dari menerima pendaftaran surat rekomendasi izin perceraian oleh PNS, pembinaan, hingga memberikan surat rekomendasi perceraian kepada PNS yang sudah tidak bisa berdamai lagi, yang nantinya diajukan ke Pengadilan Agama. Adapun secara rinci, prosedur dan tahap mediasi perceraian PNS yang dilakukan oleh BKD Kota Malang mengikuti Standar Pelayanan Pengajuan Izin Cerai yang dikeluarkan oleh Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 49/SE/1990 Tentang Petunjuk Pelaksana PP Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS. Sedangkan alur pemanggilan untuk melakukan izin perceraian PNS dilaksanakan sesuai dengan alur dalam Gambar 1 berikut.

Gambar 1. Alur Pemanggilan Izin Perceraian PNS



Sumber : Website BKD Kota Malang

Permohonan izin perceraian dapat diteruskan kepada Walikota Malang melalui BKD Kota Malang dengan dilengkapinya persyaratan administrasi. BKD Kota Malang atas usul dari Kepala SKPD akan memanggil para pihak yang bersangkutan untuk dilakukan klarifikasi dan pembinaan hingga 3 (tiga) kali panggilan dalam satu bulan, dan kemudian bisa dibuatkan Berita Acara Pembinaan (BAP). Jika hasil dari proses pembinaan dan mediasi para pihak mengurungkan niatnya untuk bercerai, maka pihak penggugat harus mencabut gugatannya. Namun jika PNS yang bersangkutan tetap ingin melakukan perceraian, maka BAP dapat diteruskan kepada Walikota. Kemudian setelah disetujui oleh Walikota, maka selanjutnya akan diterbitkan surat izin melakukan perceraian (Penggugat) dan surat keterangan (Tergugat) yang nantinya bisa diteruskan ke Pengadilan Agama setempat.

BKD Kota Malang pada dasarnya telah melaksanakan tugasnya dalam mediasi perceraian PNS dengan baik, termasuk pula bahwa BKD Kota Malang secara ketat tidak akan memberikan surat izin perceraian apabila pihak-pihak yang bercerai tidak menaati peraturan yang ada dan memenuhi alasan yang jelas untuk melakukan perceraian. BKD Kota Malang akan menolak proses izin perceraian jika pihak yang bercerai tidak memenuhi kriteria dan atau terdapat alasan yang tidak dapat diterima, meliputi: (1) bertentangan dengan peraturan dan ajaran agama yang dianut; (2) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (3) alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat. Meski telah memenuhi rangkaian atau prosedur sesuai standar yang berlaku, namun BKD Kota Malang dalam perannya sebagai sebuah lembaga masyarakat kurang maksimal karena kurangnya faktor pendukung dalam melakukan mediasi ataupun para pihak yang terus berpegang teguh untuk melakukan perceraian sehingga tingkat keberhasilannya pun kecil.

Hasil penelitian yang dijabarkan tersebut menunjukkan adanya kesamaan dengan berbagai penelitian yang menjadi rujukan. Seperti di antaranya adalah bahwa tujuan dari pelaksanaan mediasi oleh BKD Kota Malang serupa dengan tujuan dasar dari Pengadilan Agama Parepare yang menjadi mediator atau konselor bimbingan mediasi perceraian masyarakat Parepare sehingga tercipta kembali suasana rukun antara kedua pihak yang ingin bercerai;³⁰ tujuan dari Penyuluh BP4 Kota Makassar yang menjadi mediator bagi perceraian oleh masyarakat Kota Makassar sehingga menekan angka perceraian di Kota Makassar,³¹ serta; tujuan BKPSDM Kabupaten Lombok Timur dalam mediasi perceraian PNS di Kabupaten Lombok timur sehingga tercapai solusi terbaik bagi PNS yang mengajukan perceraian, dipertahankannya hubungan perkawinan oleh PNS tersebut, serta mendukung kinerja PNS yang bersangkutan.³² Faktor-faktor yang terjadi atau menyebabkan timbulnya niat bercerai oleh keluarga yang dimediasi oleh Pengadilan Agama Parepare, Penyuluh BP4 Kota Makassar, dan BKPSDM Kabupaten Lombok yang merupakan mediator perceraian pada penelitian terdahulu, serta BKD Kota Malang yang merupakan mediator perceraian dalam penelitian ini secara garis besar juga serupa, yakni umumnya adalah karena kondisi ekonomi dan pendapatan keluarga, kesalahan yang tidak dapat dimaafkan, perselingkuhan atau munculnya pihak ketiga, serta buruknya komunikasi yang berujung pada tidak terciptanya perasaan saling menyayangi di antara pihak yang bercerai.

Kendala BKD Kota Malang dalam Mediasi Perceraian PNS

Al-quran merupakan sumber utama untuk menurunkan aturan hukum Islam, yang bahkan Al-quran juga dikenal sebagai wahyu dari kata-kata suci Tuhan. Berbagai hukum Islam ditetapkan dengan mengacu pada Al-Quran, termasuk aturan-aturan hidup seorang muslim, perilaku yang seharusnya dilakukan dalam suatu situasi, mulai dari kelahiran hingga kematian seseorang.³³ Salah satu konsep yang memiliki posisi penting dalam hukum Islam adalah perkawinan, yang dianggap sangat dihormati dan diagungkan dalam

³⁰ Sarniadi, Nurhikmah, dan Qadaruddin, *Bimbingan Mediasi dalam Penanganan Perceraian di Pengadilan Agama: Analisis Perspektif Bimbingan Konseling Islam*, 23

³¹ Darmawati H dan Haddade, *Efektivitas Penyuluh BP4 dalam Menekan Angka Perceraian di Kota Makassar*, 151

³² Wijaya, Isnaini, dan Shihab, *Dasar Hukum dan peran BKPSDM dalam Pelaksanaan Proses Mediasi Kasus Perceraian PNS di Kabupaten Lombok Timur Tahun 2021*, 246

³³ Kunar dan Srivastava, *Triple Talaq- A Socio-Legal Analysis*, 5

kehidupan beragama Islam. Dalam Al-quran bahkan digunakan perumpamaan yang indah untuk menggambarkan hubungan saling melindungi dan memperindah antara pasangan, dan mengharuskan masing-masingnya untuk menjadi raja dan perhatian satu sama lainnya. Hal ini kemudian juga mengimplikasikan adanya ketentuan bahwa masing-masing pasangan diharuskan untuk memastikan terciptanya hubungan yang sehat dan ramah antara keduanya. Perkawinan diperlakukan sebagai institusi abadi dengan hak dan tanggung jawab tertentu yang mengikat bagi pelaksananya. Meski demikian, seperti disebutkan sebelumnya, adanya kondisi-kondisi tertentu dapat menjadi pengecualian untuk terlaksananya pembubaran dari kontrak tersebut melalui suatu tindakan yang dinamakan sebagai perceraian atau talak.

Perceraian seperti dijelaskan sebelumnya, juga merupakan fenomena yang terjadi di antara PNS yang ada di Kota Malang. Dan sebagai upaya meminimalisir terjadinya perceraian tersebut, BKD Kota Malang kemudian berperan dalam mediasi pihak-pihak yang bercerai dan membantu didapatkannya solusi yang lebih baik selain diputuskannya perceraian. Namun, meski BKD Kota Malang telah melakukan mediasi yang netral dan adil untuk membantu menyelesaikan masalah yang ada di antara kedua pihak yang bercerai, pada faktanya juga masih terdapat pihak yang tetap membulatkan keinginan untuk melanjutkan perceraian.

BKD Kota Malang dalam pelaksanaan mediasi perceraian oleh PNS memiliki berbagai kendala yang harus dihadapi dan menyebabkan lamanya proses mediasi tersebut. Secara umum, kendala-kendala yang dihadapi tersebut meliputi: (1) ketidakhadiran salah satu atau kedua pihak yang bercerai, yang mana hal ini akan menambah waktu dalam menyelesaikan masalah yang ada dengan pemanggilan ulang; (2) salah satu pihak memiliki keinginan berbeda, termasuk menolak untuk bercerai, sehingga BKD harus mempertimbangkan lebih lanjut alasan-alasan perceraian tersebut; (3) tidak adanya titik temu antara pihak yang bercerai, sehingga BKD harus menghadirkan pihak lain untuk membantu mediasi, seperti wali dari pihak terkait.

Berbagai kendala yang dijelaskan tersebut menunjukkan bahwa terdapat fakta di mana dalam upaya mediasi yang dilakukan baik oleh Pengadilan Agama Parepare, Penyuluh BP4 Kota Makassar, dan BKPSDM Kabupaten Lombok yang merupakan mediator perceraian pada penelitian terdahulu, serta BKD Kota Malang yang merupakan mediator perceraian dalam penelitian ini, seluruhnya telah melaksanakan prosedur mediasi sesuai dengan standar yang berlaku, namun mediasi tersebut pada kemudiannya belum dapat berjalan secara maksimal karena adanya berbagai kendala-kendala yang terjadi dari berbagai sumber, termasuk dari pihak yang bercerai maupun mekanisme mediasi itu sendiri.

Kesimpulan

BKD Kota Malang dalam penanganan perceraian oleh PNS, berperan dalam mediasi dan pembinaan dengan tujuan dibatalkannya niat untuk bercerai. BKD Kota Malang selain itu juga membantu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh para pihak sehingga menjalani rumah tangga dengan baik sesuai komitmen awal perkawinan. Meski demikian, tidak adanya dukungan dari pihak pasangan membuat pencegahan perceraian dalam upaya mediasi yang dilakukan oleh BKD Kota Malang belum begitu maksimal. Umumnya permasalahan yang ditangani oleh BKD dalam mediasi perceraian sudah pada tahap yang parah, sehingga sebagai jalan perceraian lebih banyak diambil sebagai alternatif penyelesaian dengan terlebih dahulu meminta surat izin kepada pejabat

setempat yang kemudian diteruskan ke Pengadilan Agama. Adapun dalam pelaksanaan mediasi tersebut, terdapat kendala-kendala yang dihadapi oleh BKD Kota Malang, seperti kurangnya kesadaran para pihak untuk menaati peraturan yang sudah ditentukan dan sulitnya menemukan jalan keluar bagi para pihak yang bercerai. Rendahnya kesadaran para pihak yang bercerai umumnya disebabkan karena lamanya waktu untuk mendapatkan izin perceraian di BKD. Padahal, dengan melanggar aturan yang ditetapkan (tidak melakukan izin ke BKD), PNS dapat dikenakan sanksi seperti penurunan pangkat yang lebih rendah selama 3 tahun, pembebasan jabatan, atau pemberhentian secara tidak hormat.

Hasil-hasil penelitian ini kemudian menuntun adanya saran yang dapat diajukan oleh peneliti kepada berbagai pihak. Adapun saran BKD Kota Malang sebagai instansi daerah yang membidangi urusan kepegawaian dan memiliki kewenangan dalam pembinaan perceraian PNS, adalah untuk lebih intensif melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan terkait prosedur perceraian PNS sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterapkan dengan baik. Selain itu BKD Kota Malang perlu dikembangkan fungsi dan perannya dalam proses mediasi perceraian, mengingat bahwa tingginya ketidakpatuhan PNS dalam prosedur perceraian adalah karena lamanya waktu untuk mendapatkan izin perceraian di BKD Kota Malang. Sedangkan saran bagi peneliti selanjutnya dapat mengulas lebih mendalam terkait faktor penyebab perceraian di kalangan PNS dan melakukan pemetaan sehingga ditemukan mekanisme yang lebih baik untuk mediasi perceraian PNS. Selain itu, peneliti selanjutnya dapat menggunakan penelitian ini sebagai acuan dalam penelitian serupa di masa mendatang dan melakukan perbaikan atas kekurangan dalam penelitian ini.

Daftar Pustaka:

- Abdulrahman, Manswab Mahsen. "An Analysis of the Causes of Divorce among Muslims in Mombasa County in the Sharia Law Perspective." *IJISH (International Journal of Islamic Studies and Humanities)* 3, no. 2 (Oktober 2020) (2020): 90–97. <https://doi.org/10.26555/ijish.v3i2.2363>.
- Adha, Nurul. "Causes of Divorces in the Perspective of Islamic Law (A Case in Class 1 A Religious Court of Padang)." *Al- 'Adalah* 16, no. 1 (2019): 89–114. <https://doi.org/10.24042/adalah.v16i1.2305>.
- Al-Asqalani, Ibnu Hajar. *Terjemahan Bulughul Maram*. Jakarta: Pustaka Amani, 2011.
- Ali, Zainuddin. *Hukum Perdata Islam Di Indonesia*. 5th ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- H, Darmawati, and Hasyim Haddade. "Efektivitas Penyuluh BP4 dalam Menekan Angka Perceraian di Kota Makassar." *Jurnal Multikultural & Multireligius* 19, no. 1 (Oktober 2020) (2020): 149–61. <https://doi.org/10.32488/harmoni.v19i1.429>.
- Ismail, Abdul Hadi. "Kafa'ah in the Muslim Community Marriage: A Study of the Social History of Islamic Law." *Indonesian Journal of Education, Social Sciences, and Research (IJSSR)* 1, no. 1 (June 2020) (2020): 16–23. <https://doi.org/10.30596/jcositte.v1i1.xxxx>.
- Kumar, Anubhav, and Anushtha Srivastava. "Triple Talaq- A Socio-Legal Analysis." *International Journal of Advanced Research in Law & Social Science* I, no. Iii (2021): 1–15.

- Meraj, Meraj Ahmad. "The Importance of Marriage in Islam." *International Journal of Research - Granthaalayah* 6, no. 11 (November 2018) (2018): 1–6. <https://doi.org/10.29121/granthaalayah.v6.i11.2018.1082>.
- Musthofa, Khabib, and Subiono. "Spirit Mitsaqan Ghalidza dalam Pernikahan Sebagai Penguat Keluarga di Kalimantan Tengah." *USRATUNA* 4, no. 1 (Desember 2020) (2020): 74–91. <https://doi.org/10.29062/usratuna.v4i01.171>.
- Nurhadi. "Analysis of Lafadz Ta'liq Talak in Islamic Law Perspective and Civil Law of Marriage/Compilation of Islamic Laq." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 3 (Juli-September 2019) (2019): 757–67. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no3.2198>.
- Peraturan Pemerintah RI. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (1983).
- . Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (1990).
- Prakoso, Djoko, and I Ketut Murtika. *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Rajhans, Raja, Sahu, Sanjaya., dan Behera, Mahendra Prasad. "Impact of Education on the Perception of Muslim People about Instant Triple Talaq Law." *International Journal of Arts, Science, and Humanities* 9, no. 1 (Juli 2021) (2021): 68–74. <https://doi.org/10.34293/sijash.v9i1.3857>.
- Sabiq, Sayyid. *Fiqih Sunnah* 6. Bandung: Alma'arif, 1980.
- Sarniadi, Nurhikmah, and Muhammad Qadaruddin. "Bimbingan Mediasi dalam Penanganan Perceraian di Pengadilan Agama: Analisis Perspektif Bimbingan Konseling Islam." *Indonesian Journal of Islamic Counseling (IJIC)* 1, no. 1 (2019): 20–55. <https://doi.org/10.35905/ijic.v1i1.788>.
- Wijaya, Sandy Ari, Isnaini, and Alwi Shihab. "Dasar Hukum dan Peran BKPSDM dalam Pelaksanaan Proses Mediasi Kasus Perceraian PNS di Kabupaten Lombok Timur Tahun 2021." *Jurnal Mentari Publika* 2, no. 2 (2022): 246–55.