

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Islam mensyariatkan perkawinan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia sebagai ibadah dan untuk memadu kasih sayang serta untuk memelihara kelangsungan hidup manusia dengan melahirkan keturunan sebagai generasinya di masa yang akan datang, perkawinan merupakan Sunnatullah yang berlaku pada semua makhluk-Nya, baik pada manusia, hewan, maupun tumbuh-tumbuhan. Perkawinan adalah suatu cara yang dipilih Allah SWT sebagai jalan bagi makhluk-Nya untuk berkembang, dan melestarikan hidupnya.¹ Hal itu ditegaskan dalam Al-Qur'an bahwa Allah SWT telah menciptakan segala sesuatu secara berpasang-pasangan, sebagaimana firman-Nya dalam QS. Yasin ayat 36:

سُبْحَانَ الَّذِي خَلَقَ الْأَزْوَاجَ كُلَّهَا مِمَّا تُنْبِتُ الْأَرْضُ وَمِنْ أَنْفُسِهِمْ وَمِمَّا لَا

يَعْلَمُونَ ﴿٣٦﴾

Artinya:

“Maha suci Allah yang telah menciptakan pasangan-pasangan semuanya, baik dari apa yang ditumbuhkan oleh bumi dan dari diri mereka maupun dari apa yang mereka tidak ketahui”. (QS. Yasin ayat 36)

¹Slamet Abidin dan Aminuddin, 1999, *Fiqh Munakahat 1*, Bandung: Pustaka Setia, Hal. 9.

Secara yuridis perkawinan diatur dalam Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 1 menyebutkan bahwa perkawinan adalah “Ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Selain itu dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 2-3 menegaskan bahwa perkawinan adalah:

- 2) Perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *miitsaqaan ghaliizan* untuk mentaati perintah Allah dan melakukannya merupakan ibadah.
- 3) Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah, dan rahmah*.

Pada dasarnya perundang-undangan di Indonesia bidang keluarga, utamanya perkawinan bersifat umum yang maksudnya diperuntukkan bagi seluruh masyarakat di Indonesia. Namun pada kenyataannya, terdapat perundang-undangan yang bersifat khusus seperti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) termasuk di dalamnya pejabat dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Adanya pengkhususan ini, dikarenakan PNS dan pejabat merupakan unsur aparatur negara dan abdi masyarakat dalam bertingkah laku, bertindak, dan taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. PNS dan pejabat yang tidak menaati atau melanggar ketentuan mengenai izin perkawinan dan perceraian PNS akan dijatuhi hukuman disiplin.

Di samping itu, pengkhususan aturan perundang-undangan kepada PNS dan pejabat adalah untuk kepentingan penyelenggaraan sistem informasi kepegawaian, sebagai usaha untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin PNS serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan. Setiap perkawinan, perceraian, dan perubahan dalam susunan keluarga PNS harus segera dilaporkan kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara menurut tata cara yang ditentukan. Adapun pengkhususan peraturan itu diterapkan pada beberapa tindakan hukum, seperti pernikahan, perceraian, pembagian gaji akibat perceraian, pernikahan poligami, status menjadi isteri kedua bagi PNS wanita, mutasi keluarga, dan hidup bersama di luar ikatan pernikahan.

Terkait dengan aturan pernikahan, PNS dan pejabat pemerintah yang melangsungkan perkawinan wajib segera melaporkan perkawinannya kepada pejabat (atasan).² Ketentuan tersebut juga berlaku untuk janda/duda PNS yang melakukan pernikahan untuk isteri kedua, ketiga, atau keempat.

Sementara itu terkait perceraian terdapat beberapa aturan yang ditegaskan dan harus dipatuhi oleh PNS, yakni untuk dapat melakukan perceraian, PNS harus memperoleh izin tertulis lebih dahulu dari pejabat. Surat permintaan izin perceraian diajukan kepada pejabat melalui jalur hierarki.³ Permintaan izin perceraian harus dilengkapi dengan salah satu atau lebih bahan pembuktian mengenai alasan-alasan untuk anak-anaknya. Apabila pernikahan mereka tidak dikaruniai anak, maka setengah dari gajinya

²Yang dimaksud dengan pejabat ialah pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri Sipil. Riduan Syahrani, 1986, *Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: PT. Media Saran Press, Hal. 65.

³*Ibid.*

diserahkan kepada isterinya. Apabila perceraian terjadi atas kehendak suami isteri, maka pembagian gaji dilaksanakan berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak yang bercerai. Bekas isteri berhak atas bagian gaji walaupun perceraian terjadi atas kehendak isteri (PNS pria menjadi pihak tergugat) apabila alasan perceraian tersebut adalah karena dijadikan isteri kedua, atau karena PNS pria melakukan zina, melakukan kekejaman atau penganiayaan, menjadi pemabuk/pemadat/penjudi, atau meninggalkan isteri selama 2 (dua) tahun atau lebih tanpa alasan yang sah. Apabila bekas isteri yang bersangkutan kawin lagi, maka pembagian gaji dihentikan terhitung mulai bulan berikutnya bekas isteri yang bersangkutan kawin lagi.

Selanjutnya, terkait dengan tindakan hukum untuk melakukan poligami, PNS harus merujuk pada aturan khusus yang tertuang dalam PP No. 10/1983 dan PP No. 45/1990, selain tentunya juga pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menganut asas monogami, yaitu seorang pria hanya mempunyai seorang isteri dan seorang wanita hanya memiliki seorang suami. Namun hanya apabila memenuhi syarat tertentu dan diputuskan oleh pengadilan, seorang pria dimungkinkan beristeri lebih dari seorang, apabila ajaran agama yang dianutnya mengizinkan dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan. PNS pria yang akan beristeri lebih dari seorang wajib memperoleh izin tertulis lebih dulu dari pejabat. Izin untuk beristeri lebih dari seorang hanya dapat diberikan apabila memenuhi sekurang-

kurangnya satu dari semua syarat-syarat alternatif⁴ dan syarat-syarat kumulatif⁵ yang ada. Permintaan izin beristeri lebih dari seorang dapat ditolak oleh pejabat, jika alasan dan syarat yang dikemukakan kurang meyakinkan dan dinyatakan dengan surat keputusan pejabat.

Beberapa aturan khusus di atas, memunculkan berbagai macam respon dari PNS dan pejabat itu sendiri. Ada yang menerima dengan lapang dada, ada yang menerima sebagian dan menolak sebagiannya, bahkan ada yang melanggar dan menolak sama sekali. Ada salah satu kasus yang penulis ambil dari perceraian PNS di Pengadilan Agama Surakarta Putusan Nomor 0822/Pdt.G/2014/PA.Ska. Bahwa Pemohon adalah seorang PNS yang isterinya (Termohon) seorang pegawai swasta dan mempunyai 1 anak dengan Pemohon, dengan alasan bahwasanya Pemohon ingin menikahi perempuan (janda beranak dua), dengan alasan Pemohon ingin memiliki anak lagi karena menurut keterangan dokter Termohon sudah sangat sulit untuk bisa hamil lagi dan dahulu (sebelum menikah) Termohon pernah menyatakan bahwa tidak keberatan jika suatu saat Pemohon akan menikah lagi. Akan tetapi tanpa sepengetahuan Pemohon, Termohon melaporkan Pemohon kepada atasan Pemohon dengan tuduhan menyakitkan yakni perselingkuhan. Berangkat dari pernyataan di atas, maka penulis tertarik untuk membedah dan meneliti

⁴Syarat Alternatif yaitu: (1) Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, (2) Isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan, atau (3) Isteri tidak dapat memberikan keturunan.

⁵Syarat Kumulatif yaitu: (1) Ada persetujuan tertulis dari isteri, (2) Pegawai negeri sipil yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang isteri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan, dan (3) Ada jaminan tertulis dari Pegawai negeri sipil yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya.

tentang pelaksanaan secara kongkrit aturan perkawinan dan perceraian di kalangan PNS yang menitikberatkan pada PP No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 dan akibat hukum terjadinya perceraian pada PNS.

Berdasarkan uraian di atas dan ketentuan-ketentuan yang ada, maka penulis berkeinginan mengkaji permasalahan tersebut dalam skripsi dengan judul **“IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PELAKSANAAN PERCERAIAN BAGI PNS PP NO. 10 TAHUN 1983 (Studi Kasus di Pengadilan Agama Surakarta)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis berpendapat bahwa rumusan masalah diperlukan untuk lebih mengetahui secara praktis dan sistematis penulisan karya ilmiah ini. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama ditinjau dari PP No. 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1990?
2. Apa akibat hukum dari perceraian PNS dan pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1990 di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama ditinjau dari PP No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun.
2. Untuk mengetahui akibat hukum dari perceraian PNS dan pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1990 di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan akan dapat memberikan manfaat, baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis:

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini penulis berharap semoga dapat mengembangkan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum perkawinan dan pemahaman mengenai perkawinan pada khususnya untuk menjadi bahan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang tentu lebih mendalam, khususnya mengenai permasalahan-permasalahan atau problematika dalam pernikahan.

2. Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan akan memberi bahan masukan dalam implementasi perceraian bagi PNS pada khususnya dan masyarakat pada umumnya, sehingga dapat dijadikan sebagai bingkai cara

berfikir, cara bertindak juga dalam mengambil keputusan guna mewujudkan hakikat pernikahan tanpa mengambil jalan perceraian.

E. Kerangka Pemikiran

Hukum pernikahan dilaksanakan oleh anak cucu Adam dan Hawa secara terus menerus hingga dulu sampai sekarang, hukum pernikahan yang berkembang hingga saat ini merupakan pelestarian dan pengembangan hukum yang telah diperkenalkan Allah kepada generasi manusia terdahulu. Itulah sebabnya hukum pernikahan merupakan hukum yang selalu aktual dan diperlukan oleh manusia. Pernikahan bagi umat Islam merupakan ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri berdasar akad nikah yang diatur dalam Undang-undang dengan tujuan membentuk keluarga *sakinah, mawaddah, warohmah* atau rumah tangga yang bahagia sesuai hukum Islam. Tujuan pernikahan yang lain selain membentuk keluarga bahagia, juga bertujuan lain yaitu bersifat kekal. Dalam pernikahan perlu ditanamkan bahwa pernikahan itu berlangsung untuk waktu seumur hidup dan selama lamanya kecuali dipisahkan karena kematian.

Banyak alasan yang membuat perkawinan suami istri menjadi tidak harmonis bahkan seringkali berujung pertengkaran yang bersifat terus menerus dan sudah tidak dapat didamaikan lagi. Dengan adanya pertengkaran dan suasana yang dianggap sudah tidak nyaman lagi untuk pasangan suami isteri tersebut, maka banyak pasangan yang mengambil keputusan untuk tidak melanjutkan perkawinan mereka maka salah satu solusinya adalah dengan

mengakhiri perkawinan yang tidak sehat tersebut. Sering kali pasangan suami isteri mengambil jalan perceraian untuk perkawinannya.

Putusnya tali perkawinan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Pasal 38 dapat terjadi karena:

- a. Kematian,
- b. Perceraian, dan
- c. Atas keputusan pengadilan.

Perceraian dapat menjadikan penyebab putusnya tali perkawinan, di mana perceraian tersebut ada berbagai macam alasan mendasar untuk kedua belah pihak melakukan perceraian. Di dalam Peraturan Pelaksanaan No. 9 Tahun 1975 pasal 19 dari Undang-Undang Perkawinan, perceraian dapat terjadi karena:

- 1) Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
- 2) Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya;
- 3) Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
- 4) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain;
- 5) Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri;
- 6) Antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Terkait dengan perceraian ada aturan perundang-undangan yang bersifat khusus dalam pelaksanaan suatu perceraian, seperti Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1993 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Proses perceraian untuk pasangan suami isteri

baik yang salah satunya PNS maupun keduanya bekerja sebagai PNS (Pegawai Negeri Sipil) tidaklah semudah proses perceraian untuk pasangan suami isteri yang bukan PNS. Salah satu prosedur yang harus dilakukan adalah dengan meminta izin dari atasan tempat mereka bekerja. Izin yang diberikan tersebut harus berupa izin secara tertulis. Mengenai izin ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP No.10 tahun 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990 yang menyebutkan: “Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat”.

Dengan adanya persyaratan tersebut tampak bahwa perceraian bagi PNS khususnya merupakan hal yang sangat sulit dilakukan karena tanpa adanya surat izin dari atasan PNS tersebut tidak dapat melakukan perceraian. Yang menjadi permasalahan sekarang yaitu jika pasangan suami isteri tersebut memang sudah tidak bisa hidup dalam satu perkawinan tetapi belum mendapat surat izin dari atasannya maka pihak Pengadilan Agama tidak bisa melaksanakan perceraian.

F. Metode Penelitian

Penelitian atau *research* dapat didefinisikan sebagai usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan penggunaan metode ilmiah⁶. Dalam penelitian yang penulis lakukan tentang implementasi Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan perceraian bagi PNS PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun

⁶Sutrisno Hadi, 1993, *Metodologi Research, Jilid I Cet. Ke-24*, Yogyakarta: Andi Offset. Hal. 4.

1990 (Studi kasus di Pengadilan Agama Surakarta), maka metode penelitian yang akan digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif (doktrinal), karena dalam penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai suatu norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang, penelitian ini bermaksud membandingkan antara kenyataan normatif yang terdapat dalam Putusan Pengadilan Agama di Surakarta dengan Norma Hukum Positif berupa perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan perceraian bagi PNS.

2. Jenis Penelitian

Pada penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif, yaitu suatu metode penelitian yang hanya menggambarkan atau melukiskan keadaan objek yang akan diteliti.⁷ Adapun yang dimaksud dalam penelitian ini adalah untuk menafsirkan atau menuturkan yang pada pokoknya merupakan suatu cara untuk memecahkan masalah yang ada, kemudian data tersebut dikumpulkan, disusun, disimpulkan untuk selanjutnya dipakai dasar dalam penyusunan skripsi ini.⁸ Metode penelitian deskriptif merupakan metode yang bertujuan pada pemecahan permasalahan yang ada pada masa sekarang, sehingga dengan

⁷Winarno Surahman, 1989, *Dasar dan Teknik Riset*, Bandung: Tarsito. Hal. 26.

⁸Sunaryo, 1989, *Metode Research*, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Hal.29.

menggunakan metode deskriptif ini diharapkan mendapatkan hasil penelitian secara terperinci dan teliti.

3. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul yang penulis ajukan, maka untuk memperoleh data yang berkaitan dengan skripsi ini penulis mengambil lokasi penelitian di Pengadilan Agama Surakarta.

4. Metode Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini akan digali dengan menggunakan metode sebagai berikut:

a. Data Primer

Wawancara (Interview)

Adalah suatu proses tanya jawab dalam dua orang atau lebih secara baik, yang satu dan yang lain dapat mendengar dengan telinganya sendiri.⁹

b. Data Sekunder

Metode Dokumentasi atau Kepustakaan

Metode dokumentasi adalah metode pengumpulan data melalui penyelidikan benda-benda tertulis seperti buku, undang-undang, literatur, atau dokumentasi yang erat hubungannya dengan perceraian PNS yang diteliti, baik yang ada di perpustakaan maupun yang diambil dari pengadilan agama itu sendiri, dan sumber lainya yang berhubungan dengan skripsi ini.

⁹Suharsimi Arikunto, 1992, *Prosedur penelitian Suatu Pendekatan*, Jakarta: Rineka Cipta. Hal. 10. dan Sutrisno Hadi, 1984, *Metodelogi Research*, Yogyakarta: Yayasan Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada. Hal. 192.

5. Metode Analisi Data

Setelah mendapatkan data yang diperoleh dari observasi, wawancara dan penelitian. Dokumentasi akhirnya diperlukan untuk menganalisis data yang telah didapatkan. Teknis analisa data yang penulis menggunakan adalah kualitatif, analisa kualitatif adalah uraian data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis dan tidak tumpang tindih sehingga memudahkan implementasi data dan pemahaman hasil analisis, yang pada akhirnya menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku nyata yang diteliti atau dipelajari sebagai suatu yang utuh.¹⁰

Metode berfikir yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode berfikir secara induktif yakni cara berfikir ditarik suatu kesimpulan yang bersifat umum dari berbagai kasus yang bersifat individual.¹¹

G. Sistematika Penulisan Skripsi

Adapun sistematika penelitian dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, terdiri dari Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Skripsi.

Bab II Tinjauan Pustaka, terdiri dari Tinjauan Umum tentang Perkawinan, meliputi Perkawinan Menurut Hukum Islam dan Undang-undang

¹⁰Soerjono Soekanto, 1983, *Pengantar Penelitian Hukum I*, Jakarta: VI Pres. Hal. 3.

¹¹Jujun Surya Soemantri, 2000, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Hal. 48.

Perkawinan No. 1 Tahun 1974, Asas-asas Perkawinan, Syarat-syarat dan Rukun Sahnya Perkawinan, dan Tujuan Perkawinan. Perceraian, meliputi: Pengertian Perceraian, Alasan-alasan Perceraian, Dasar Hukum Perceraian, Akibat-akibat Perceraian, kemudian Tinjauan Umum tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang meliputi Pengertian Pegawai Negeri Sipil, Pelaksanaan Perceraian Pegawai Negeri Sipil, dan Akibat Hukum Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, membahas tentang Pelaksanaan Perceraian bagi PNS di Pengadilan Agama Ditinjau dari PP No. 10 Tahun 1983jo. PP No. 45 Tahun 1990 dan Akibat Hukum dari Perceraian PNS dan Pelanggaran Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 di Indonesia jo. PP No. 45 Tahun 1990 di Indonesia.

Bab VI Penutup, memuat Kesimpulan dan Saran.