

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia dalam menciptakan peraturan selalu berpedoman dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Tujuannya agar peraturan tersebut menciptakan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan, sejahtera, dari lingkungan terkecil yaitu lingkungan rumah tangga diawali dengan adanya suatu perkawinan.

Individu yang melangsungkan perkawinan tidak dapat dilepaskan dari segala aspek hukum, dari hal tersebut maka timbullah hak dan kewajiban antara suami istri secara timbal balik.<sup>1</sup> Perkawinan tersebut membutuhkan peraturan-peraturan guna menjamin kepastian hukum dari perkawinan. Oleh karena itu negara yang bertindak mengatur dan menertibkan warga negaranya dalam hal perkawinan kemudian mengundangkan UU No. 1 Tahun 1974 (UUP).

Sebelum berlakunya UUP di Indonesia, terdapat beraneka ragam hukum perkawinan yang berlaku bagi berbagai golongan penduduk dan berbagai daerah. UUP diundangkan pada tanggal 2 Januari 1974 yang mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 1 Oktober 1975 dan aturan pelaksanaannya dalam PP No.9 Tahun 1975. Tujuan diundangkannya UUP adalah untuk menciptakan unifikasi hukum yang dapat diberlakukan untuk seluruh masyarakat di Indonesia. Namun, UUP

---

<sup>1</sup> Mulyadi, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2008, hlm.6.

yang bersifat nasional tersebut hakikatnya hanya terwujud sampai unifikasi dalam keragaman karena terlalu majemuknya hukum di Indonesia. Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa mengupayakan untuk terciptanya unifikasi hukum di Indonesia khususnya dibidang perkawinan itu mustahil.

Sebagai negara yang berdasarkan Pancasila, dimana sila pertamanya berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa”, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat dengan agama/kerohanian, sehingga perkawinan bukan hanya mengandung unsur jasmani atau fisik saja, namun unsur rohani juga memegang peranan penting dalam perkawinan. Sajuti Thalib berpendapat bahwa perkawinan adalah suatu perjanjian suci untuk membentuk suatu keluarga antara laki-laki dengan perempuan. Unsur perjanjian menampakkan kesenjangan dari perkawinan dan menampakkan pada masyarakat umum, sedangkan kata suci untuk pernyataan dari segi keagamaan dari pernikahan.<sup>2</sup>

Menurut Hukum Islam, Perkawinan adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *misaqon ghaliza* untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah. Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah, dan rahmah*. Meskipun perkawinan adalah “perjanjian yang sangat kuat (*misaqon ghaliza*)” yang mengikat lahir dan batin antara suami dan istri, namun pada kenyataannya ikatan perkawinan itu dapat “putus” jika suami dan istri memutuskannya.

---

<sup>2</sup> Sajuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1982, hlm. 47.

Hubungan antara suami istri yang dipersatukan dalam ikatan perkawinan tidak selamanya berjalan mulus dan wajar. Terkadang banyak problematika yang menimpa suatu keluarga tersebut, misalkan suami istri melupakan hak dan kewajiban yang dimiliki masing-masing pihak. Selain itu ketidakcocokan, perbedaan cara pandang, cara berfikir serta pandangan hidup kerap menimbulkan perselisihan dalam rumah tangga. Tak jarang perselisihan tersebut dapat berujung pada terjadinya putusnya perkawinan.<sup>3</sup> Abdul Kadir Muhammad menjelaskan bahwa untuk menyebut putusnya perkawinan terdapat beberapa alasan, yaitu:

- a. Kematian, penyebutan istilah “cerai mati dan cerai batal” tidak menunjukkan kesan adanya perselisihan antara suami istri;
- b. Perceraian, penyebutan “cerai gugat (*khulu'*) dan cerai talak” menunjukkan adanya perselisihan antara suami istri;
- c. Atas keputusan pengadilan, putusnya perkawinan baik karena putusan pengadilan maupun perceraian harus berdasarkan putusan pengadilan.

Secara umum, perceraian merupakan putusnya hubungan perkawinan antara suami istri. Dalam Pasal 39 Undang-Undang Perkawinan, disebutkan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di muka sidang pengadilan, serta harus memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh undang-undang. Jadi, pada prinsipnya undang-undang menganut asas mempersulit perceraian, sehingga perceraian merupakan jalan terakhir yang tidak selamanya boleh dipergunakan secara mudah. Perceraian diharapkan hanya terjadi apabila perkawinan itu

---

<sup>3</sup> Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Perkawinan Islam (Perspektif Fikih dan Hukum Positif)*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm.233.

memang sudah tidak dapat dipertahankan lagi, karena itu perceraian merupakan jalan terakhir guna keselamatan bersama.

Perceraian tidak hanya dilakukan oleh kalangan masyarakat biasa. Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur aparatur Negara, abdi Negara dan abdi masyarakat pun tak jarang yang melakukan perceraian. Pelaksanaan proses perceraian bagi PNS tidaklah semudah proses perceraian untuk pasangan suami istri yang bukan PNS. Hal ini disebabkan karena seorang PNS merupakan abdi masyarakat yang terikat kerja dengan pemerintah, sehingga seorang PNS harus menjadi panutan bagi masyarakat, sehingga perceraian bagi seorang PNS merupakan hal yang sulit untuk dilaksanakan.

PNS yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin tertulis lebih dahulu dari Pejabat yang berwenang yang kemudian dilampirkan pada saat proses perceraian di pengadilan. Di dalam surat permintaan izin perceraian harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin perceraian itu. Alasan-alasan yang diajukan dalam permintaan izin perceraian tersebut, harus sesuai dengan yang ada di dalam Undang-undang. Alasan-alasan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini mengacu pada Pasal 39 ayat (2) Undang-undang No. 1 Tahun 1974 yang selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975, yaitu:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemandat, penjudi dan lain sebagainya yang sulit disembuhkan.

- b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 tahun berturut-turut tanpa ijin dari pihak lain dan tanpa alasan yang sah dan atau karena hal lain diluar kemampuan.
- c. Salah satu pihak mendapatkan hukuman penjara 5 tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain.
- e. Salah satu pihak mendapatkan cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami istri.
- f. Antara suami istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Selanjutnya, ijin bercerai tidak diberikan oleh pejabat kepada Pegawai Negeri Sipil apabila karena alasan salah satu pihak mempunyai cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri atau suami dan ijin perceraian juga tidak dikeluarkan oleh pejabat, apabila dalam pengajuan ijin perceraian tidak disertai dengan alasan-alasan hukum yang ditentukan dalam Pasal 39 UUP, sebab Pegawai Negeri Sipil harus mencerminkan sebagai seorang teladan yang patuh terhadap peraturan Undang-undang dan dapat menjadi contoh yang baik bagi masyarakat.

Pejabat yang bertugas mengambil keputusan untuk memberikan izin cerai atau tidak tersebut, tidak serta merta memberikan izin kepada PNS yang mengajukannya. Pejabat yang berwenang harus terlebih dahulu merukunkan kembali suami istri yang bersangkutan dengan cara memanggil mereka secara

langsung untuk diberi nasehat. Jika suami istri tersebut memang sudah tidak mempunyai harapan untuk dapat hidup rukun lagi dalam berumah tangga, dengan demikian pejabat tersebut baru bisa memberikan izin kepada pasangan PNS tersebut lalu setelah itu bisa melakukan perceraian. Meskipun perceraian yang dilakukan oleh PNS tidaklah semudah proses perceraian untuk pasangan suami istri yang bukan PNS, namun perceraian yang dilakukan oleh PNS tetap saja terjadi. Akibatnya, angka kasus perceraian yang dilakukan oleh PNS selalu meningkat.

Perceraian yang dilakukan oleh PNS diatur secara khusus dengan dibuatnya peraturan yang mengatur tentang perkawinan dan perceraian PNS yakni PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990. Di dalam PP no 10 Tahun 1983 jo PP no 45 Tahun 1990, hak wanita sangat dijunjung tinggi. Hal tersebut dapat terlihat dari larangan PNS wanita untuk dijadikan istri kedua/ ketiga/ seterusnya ataupun pemberian tunjangan gaji pada kasus perceraian. Apabila perkawinan putus atau terjadi perceraian, tidak begitu saja selesai urusannya, Akan tetapi ada akibat-akibat hukum yang perlu diperhatikan oleh pihak-pihak yang bercerai. Adapun akibat hukum dari perceraian, yaitu:<sup>4</sup>

- a. Status anak, pemeliharaan, pendidikan dan pembiayaan;
- b. Harta bersama suami-istri;
- c. Masa tunggu;
- d. Nafkah istri dan anak;
- e. Nafkah iddah dan mut'ah.

---

<sup>4</sup> Bakri A. Rahman dan Akhmad Sukardja, *Hukum Perkawinan Menurut Islam, Undang-Undang Perkawinan, dan Hukum Perdata*, Hida Karya Agung, Jakarta, 1981. hlm.61

Sebagaimana diketahui ketika hubungan suami istri sudah putus, seringkali terjadi hak istri dan anak tidak dipenuhi oleh suami. Akibatnya, istri maupun anak menjadi terlantar. Oleh sebab itu, dibutuhkan perlindungan terhadap bekas istri dan anak. Di dalam proses persidangan kasus perceraian diharapkan hakim memberikan hak-hak yang seharusnya diperoleh istri dan anak. Namun pada kenyataannya masih ada putusan perceraian yang tidak memberikan hak-hak yang dimiliki anak dan mantan istri.

Berdasarkan dari uraian di atas, penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan yang menjadi latar belakang di atas dan menyusunnya dalam skripsi yang berjudul:

**“PERLINDUNGAN HAK ATAS PEMBAGIAN GAJI AKIBAT PERCERAIAN YANG DILAKUKAN OLEH PEGAWAI NEGERI SIPIL.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana perlindungan hak mantan istri dan anak atas pembagian gaji akibat perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil?
2. Apakah hambatan dan solusi dalam pelaksanaan perlindungan hak mantan istri dan anak terhadap PNS yang tidak memenuhi kewajibannya pada anak dan mantan istrinya setelah perceraian?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang akan dicapai dengan adanya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hak atas pembagian gaji akibat perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil.
2. Untuk mengetahui hambatan dan solusi dalam pelaksanaan perlindungan hak mantan istri dan anak terhadap PNS yang tidak memenuhi kewajibannya pada anak dan mantan istrinya setelah perceraian.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat untuk mendapatkan pemahaman tentang perlindungan hak atas pembagian gaji akibat perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil, dan dapat bermanfaat bagi peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian dengan topik bahasan yang serupa dengan penelitian ini.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan bisa membantu dalam menghadapi permasalahan yang menyangkut perlindungan hak atas pembagian gaji akibat perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Penulisan penelitian ini akan disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:



## **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini disajikan Latar Belakang Permasalahan, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini disajikan tentang norma-norma hukum dan teori-teori hukum yang berhubungan dengan penelitian yang sedang dibahas, yang bermanfaat sebagai bahan untuk melakukan analisis pada BAB IV. Umumnya berisi kerangka pemikiran yang berkaitan dengan pokok masalah yang akan diteliti, yaitu perlindungan terhadap hak atas pembagian gaji akibat perceraian yang dilakukan oleh PNS.

## **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini disajikan secara sederhana langkah-langkah penelitian yang dilakukan. Penelitian ini mengetengahkan antara lain Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Metode Pengumpulan Data, serta Metode Analisis Data.

## **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini data atau informasi hasil penelitian diolah, dianalisis, dibahas, dan dikaitkan dengan tinjauan pustaka yang dituangkan dalam BAB II. Sehingga tampak jelas bagaimana data hasil penelitian tersebut dikaitkan dengan permasalahan dan tujuan pembahasan.

## BAB V : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab penutup yang berisi tentang simpulan dan dari keseluruhan hasil penelitian dan saran yang merupakan kristalisasi dari semua yang telah dicapai dalam masing-masing bab sebelumnya.