

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan institusi yang sangat penting dalam masyarakat. Eksistensi institusi perkawinan adalah melegalkan hubungan hukum antara seorang laki-laki dan seorang perempuan.¹ Berhubung dengan akibat yang sangat penting inilah dari perkawinan, maka masyarakat membutuhkan suatu peraturan dari hidup bersama ini, yaitu mengenai syarat-syarat untuk peresmian, pelaksanaan, kelanjutan dan terhentinya hidup bersama itu.² Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 menyebutkan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan *Ketuhanan Yang Maha Esa*.

Perkawinan merupakan suatu perbuatan yang disuruh oleh Allah dan juga Nabi. Banyak suruhan-suruhan Allah Dalam Al-Quran untuk melaksanakan perkawinan. Diantaranya firman-Nya dalam surat An-Nur ayat 32 :³

¹ Muhammad Jamil, "*Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS, Jurnal Al-Qadau Vol 1 No.2*, sebagaimana diakses dalam Journal.uin-alauddin.ac.id, pada tanggal 10 januari 2019.

² R.Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, cet. 6, Sumur Bandung, Jakarta, 1974, hlm. 7.

³ Al-Quran dan Terjemahan, *Al Mumayyaz*, Cipta Bagus Segara, Bekasi, 14 hlm. 103

وَأَنْكِحُوا الْأَيْمَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ إِن يَكُونُوا فُقَرَاءَ
يُغْنِهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ وَاللَّهُ وَسِيعٌ عَلِيمٌ

Artinya : Dan kawinkanlah orang-orang yang sedirian diantara kamu, dan orang-orang yang layak (berkawin) dari hamba-hamba sahayamu yang lelaki dan hamba-hamba sahayamu yang perempuan. Jika mereka miskin Allah akan memampukan mereka dengan kurnia-Nya. Dan Allah Maha luas (pemberian-Nya) lagi Maha Mengetahui.

Perkawinan itu sendiri dilaksanakan untuk mencapai sebuah tujuan. Adapun tujuan perkawinan adalah untuk memperoleh kehidupan yang *sakinah, mawaddah wa rahmah, reproduksi*, pemenuhan kebutuhan *biologis*, menjaga kehormatan dan sebagai ibadah.

Keberhasilan pencapaian kehidupan bersama yang baik harus ada saling pengertian, kerja sama dan kesetiaan. Apabila di antara masing-masing pasangan sadar akan tugas dan mengerjakannya sesuai kemampuan, maka rumah tangga akan berjalan dengan baik. Tetapi bila terdapat konflik dalam keluarga, rumah tangga akan berubah menjadi tempat yang tidak menyenangkan.

Konflik dalam keluarga dapat disebabkan oleh beberapa faktor, seperti ekonomi, lingkungan tempat tinggal, latar belakang keluarga dari pihak pria maupun wanita, campur tangan yang tak diinginkan dari ayah, ibu dan anggota keluarga lainnya, adanya gangguan pihak ketiga, serta penyebab-

penyebab lainnya.⁴ Semakin banyak konflik yang terjadi, maka hubungan komunikasi suami-istri dalam rumah tanggapun akan semakin sulit dijalankan, kecuali jika salah satu dari keduanya bisa mengalah atau keduanya dapat melalui permasalahan yang mereka hadapi. Meski demikian, sangat disayangkan tidak sedikit orang dalam mengarungi kehidupan rumah tangga berakhir pada perceraian.

Hal inilah yang sering dijadikan kebanyakan orang sebagai jalan satusatunya untuk mengakhiri konflik rumah tangga, sehingga akibatnya berdampak negatif pada anak ataupun salah satu pasangan yang diceraikan, baik suami ataupun istri.

Pihak-pihak yang sudah memiliki niat ingin bercerai sering kali sulit untuk didamaikan, sehingga banyak kasus perceraian yang tidak berhasil dalam proses mediasi. Diketahui melalui banyaknya putusan hakim mengenai cerai gugat dan cerai talak di Pengadilan Agama (PA) maupun Pengadilan Negeri (PN) di seluruh Indonesia. Banyaknya perceraian yang terjadi tidak hanya dialami oleh warga non-Pegawai Negeri Sipil (non-PNS) saja, melainkan warga yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) juga menempati angka perceraian yang dapat dibilang sangat tinggi dewasa ini.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai manusia biasa memiliki naluri *psikis* dan *biologis* yang sama dengan manusia lainnya, hanya karena statusnya saja yang membedakan dengan warga negara yang lain. Oleh karenanya sangat manusiawi ketika mempunyai keinginan pula untuk

⁴ Ibrahim Amini, *Bimbingan Islam untuk Kehidupan Suami Istri*, Al-Bayan, Bandung, 1996, hlm. 11

melakukan perkawinan dan perceraian, bahkan kadang-kadang menyimpang dari ketentuan yang berlaku.⁵ Sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga.

Melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Aparat Sipil Negara harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera, dan bahagia, sehingga setiap Aparat Sipil Negara dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarga.⁶ Oleh karena itu kehidupan rumah tangganya harus selalu dibina, sehingga di dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari tidak akan terganggu oleh masalah-masalah rumah tangga. Diharapkan juga agar kehidupan rumah tangganya dapat selalu menjadi dorongan, pemberi semangat dan motivasi kerja..⁷ Di dalam usaha untuk lebih meningkatkan disiplin tersebut, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 sebagaimana telah diadakan perubahan atas beberapa ketentuannya dengan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.⁸

⁵ Rismiati, *"Pertimbangan Hakim dalam Penetapan Putusnya Perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Yogyakarta"*, skripsi, Fakultas Syariah, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2010, hlm. 5.

⁶ PP No. 45 tahun 1990 tentang Perubahan atas PP no. 10 tahun 1983 *tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*.

⁷ Erna Setiyowati, *Fenomena Meningkatnya Perkara Perceraian di Kalangan Pegawai Negeri Sipil*, Skripsi, Fakultas Hukum, UIN Malang, 2013.

⁸ S. Prijodarminto, *Mutiara dan Duri dalam Kehidupan Perkawinan PNS*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2007, hlm. 11

Latar belakang meningkatnya perceraian Pegawai Negeri Sipil yaitu, karena tidak adanya cinta dalam pernikahan atau pernikahannya dalam paksaan, perselingkuhan, perzinaan, suami tidak dapat memenuhi nafkah batin, salah satu pihak sakit dan tidak sanggup merawat, Kekerasan dalam rumah tangga, tidak adanya kejujuran dan keterbukaan dari salah satu pihak, suami meninggalkan istri dan tidak memberi nafkah, ekonomi kurang tercukupi, komunikasi jarak jauh, dan cemburu. Namun, sebagai Aparat Sipil Negara terdapat aturan-aturan yang khusus secara administratif mengatur masalah perkawinan dan perceraian. Sejumlah persyaratan harus diketahui dan dilaksanakan dalam meminta izin perceraian bagi Aparat Sipil Negara yang tidak mudah dan terdapat sanksi-sanksi bagi pegawai negeri sipil yang tidak memenuhi persyaratan perundang-undangan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas dan ketentuan-ketentuan yang ada, maka penulis berkeinginan mengkaji permasalahan tersebut dalam skripsi dengan judul “TINJAUAN HUKUM SYARAT PERCERAIAN DAN AKIBAT HUKUM PUTUSAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kudus Nomor 0099/Pdt.G/2018/PA.Kds).

B. Purumusan Masalah

Perumusan masalah dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Apa syarat perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 *juncto* Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 ?

2. Bagaimana akibat hukum putusan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada putusan Nomor 0099/Pdt.G/2018/PA.Kds ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui syarat perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 *juncto* Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990.
2. Untuk mengetahui akibat hukum putusan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada putusan Nomor 0099/Pdt.G/2018/PA.Kds.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum berkaitan dengan syarat dan akibat perceraian bagi Pegawai Negeri sipil (PNS).
 - b. Untuk memenuhi tugas penelitian hukum, sebagai syarat menyelesaikan studi Fakultas hukum Universitas Islam Sultan Agung.
 - c. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum yang diperoleh dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah kepustakaan dan bacaan dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian sejenis untuk kajian-kajian berikutnya.

b. Bagi masyarakat

Penelitian ini memberikan wawasan dan informasi kepada masyarakat tentang makna dan tujuan perkawinan, persyaratan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan dampak negatif dari perceraian terhadap psikologis suami, istri, dan anak-anak.

c. Bagi Penegak hukum

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada penegak hukum agar bisa melindungi dan memberikan hak-hak para pihak yang bercerai sesuai isi putusan.

E. Terminologi

- a. Tinjauan hukum : merupakan suatu penyelidikan atau menganalisa terhadap suatu hal permasalahan, dimana permasalahan tersebut dapat teruai secara sistematis dan objektif, karena dalam peneitian ini menggunakan tinjauan menggunakan melalui kaca mata hukum, maka kegiatan peninjauan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.⁹

⁹ <http://www.temukanpengertian.com/2013/08/pengertian-hukum.html>.diunduh pada tanggal 05 desember 2018.

- b. Syarat adalah ketentuan atau perbuatan yang harus dipenuhi sebelum melakukan suatu perbuatan.¹⁰
- c. Perceraian ialah penghapusan perkawinan dengan putusan hakim, atau tuntutan salah satu pihak dalam perkawinan itu.¹¹
- d. Pegawai Negeri Sipil : adalah pegawai yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.¹²
- e. Akibat hukum : segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum.¹³
- f. Putusan adalah pernyataan hakim yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum, sebagai dari pemeriksaan perkara gugatan.¹⁴

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah *yuridis normatif*. *Yuridis normatif* adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap

¹⁰ <http://www.apartisyarat.com> diakses pada tanggal 10 januari 2019

¹¹ Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, PT. Intermasa, Jakarta, 2003, hlm. 42

¹² https://id.wikipedia.org/wiki/pegawai_negeri.diunduh pada tanggal 05 desember 2018

¹³ <https://e-kampus hukum.blogspot.com/2016/05/akibat-hukum.html> diunduh pada tanggal 05 desember 2018

¹⁴ Rois Sa'dullah, *Perspektif Maqashid Syariah tentang cerai gugat dengan alasan murtad*, Unissula, Semarang, 2017, sebagaimana diakses dalam <http://repository.Unissula.ac.id>, pada tanggal 24 Oktober 2018, waktu 17.10 am, hlm. 3

Peraturan Perundang-undangan, Putusan Pengadilan dan literature-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁵

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang akan digunakan adalah penelitian deskriptif analisis, karena hanya menggambarkan objek yang menjadi permasalahan yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut. Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Jenis dan Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data primer

adalah data yang diperoleh langsung dari narasumber di lapangan. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara. Dalam hal ini dilakukan wawancara dengan Bapak Syamsuri sebagai hakim Pengadilan Agama Kudus.

b. Data Sekunder

adalah data yang diperoleh dari beberapa sumber kepustakaan, seperti buku-buku, literatur, makalah-makalah, artikel jurnal, laporan penelitian, dan skripsi, arsip atau dokumen dan artikel-artikel di

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UII Press, 1983, hlm. 3

internet serta bahan-bahan kepustakaan lainnya.¹⁶ Data sekunder dibagi menjadi:

- 1) Bahan hukum primer yang terdiri dari:
 - a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 - c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pelaksanaan pembinaan Pegawai Negeri Sipil.
 - d. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 *juncto* PP No. 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil.
 - e. Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberi penjelasan bagi bahan hukum primer, terdiri dari buku-buku referensi, laporan hasil penelitian yang membahas tentang perceraian, makalah-makalah hukum dan dokumen-dokumen atau arsip, putusan pengadilan dan pustaka lainnya.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu, bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus bahasa dan kamus hukum.

4. Lokasi Penelitian

¹⁶ Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173

Penelitian dilakukan di Pengadilan Agama Kudus jalan Raya Kudus-Pati KM.4 Dersalam Kudus Provinsi Jawa Tengah.

5. Analisis Data

Data yang terkumpul diproses melalui pengolahan dan penyajian data dengan melakukan editing dimana data yang diperoleh diperiksa dan diteliti kembali tentang kelengkapan, kejelasan, dan kebenaran. Dengan cara tersebut akan terhindar dari kekurangan dan kesalahan kemudian dievaluasi dengan memeriksa ulang, meneliti data yang telah diperoleh, baik mengenai kelengkapan maupun kejelasan atas jawaban permasalahan yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memperjelas penulisan skripsi ini, maka penulis membuat sistem penulisan skripsi menjadi 4 bab sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Terminologi, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai tinjauan umum tentang perceraian terdiri dari : pengertian perceraian, dasar hukum perceraian, macam-macam perceraian, alasan perceraian, akibat hukum perceraian. Tinjauan umum tentang

Pegawai Negeri Sipil terdiri dari : pengertian Pegawai Negeri Sipil, kategori Pegawai Negeri Sipil, hak-hak Pegawai Negeri Sipil, dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang syarat perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 *juncto* Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 dan akibat hukum putusan perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada putusan Nomor 0099/Pdt.G/2018/PA.Kds.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan, dan saran.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN