

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perkawinan merupakan bagian integral dari syari'at Islam, yang tidak terpisahkan dari dimensi akidah dan akhlak Islami. Atas dasar inilah hukum perkawinan ingin mewujudkan perkawinan di kalangan orang muslim menjadi perkawinan yang bertauhid dan berakhlak, sebab perkawinan semacam inilah yang bisa diharapkan memiliki nilai transendental dan sakral untuk mencapai tujuan perkawinan yang sejalan dengan tujuan syari'at Islam (Anshary, 2010: 10).

Ketentuan-ketentuan mengenai perkawinan menurut syari'at Islam mengikat kepada setiap muslim, dan setiap muslim perlu menyadari bahwa di dalam perkawinan terkandung nilai-nilai *ubudiyah*. Karena itu, ikatan perkawinan diistilahkan oleh Al-Qur'an dengan "*mitsaqan ghalidza*", suatu ikatan janji yang kokoh. Sebagai suatu ikatan yang mengandung nilai *ubudiyah*, maka memperhatikan keabsahannya menjadi hal yang sangat prinsipil (Anshary, 2010: 11).

Faedah yang terbesar dalam pernikahan adalah untuk menjaga dan memelihara perempuan yang bersifat lemah itu dari kebinasaan, sebab seorang perempuan, apabila ia sudah menikah, maka nafkahnya (biaya hidupnya) wajib ditanggung oleh suaminya. Pernikahan juga berguna untuk memelihara kerukunan anak cucu (keturunan), sebab kalau tidak dengan nikah, tentulah anak tidak berketentuan siapa yang akan mengurusnya dan siapa yang bertanggungjawab atasnya (Rasjid, 2010: 375).

Suami diwajibkan memberi nafkah kepada istrinya yang taat, baik makanan, pakaian, tempat tinggal, perkakas rumah tangga dan lain-lain menurut keadaan di tempat masing-masing dan menurut kemampuan suami. Banyaknya nafkah adalah menurut kebutuhan dan kebiasaan yang berlaku di tempat masing-masing, disesuaikan dengan tingkatan dan keadaan suami. Walaupun sebagian Ulama mengatakan bahwa nafkah istri itu ditetapkan dengan kadar tertentu, tetapi yang *mu'tamad* tidak ditentukan, hanya sekadar cukup serta disesuaikan dengan keadaan suami. Seperti dalam firman Allah SWT. :

ولهن مثل الذي عليهن بالمعروف

Artinya: “Dan para wanita mempunyai hak yang seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang makruf” (Q.S. Al-Baqarah: 228).

Dari ayat di atas jelaslah bahwa nafkah seorang istri itu harus sesuai dengan ketaatannya. Seorang istri yang tidak taat (*durhaka*) kepada suaminya, tidak berhak mendapatkan segala nafkah (Rasjid, 2010: 422).

Pada dasarnya perkawinan itu dilakukan untuk waktu selamanya sampai matinya salah seorang suami istri. Inilah sebenarnya yang dikehendaki agama Islam. Namun dalam keadaan tertentu terdapat hal-hal yang menghendaki putusnya perkawinan itu dalam arti bila hubungan itu tetap dilanjutkan, maka kemudharatan akan terjadi. Dalam hal ini Islam membenarkan putusnya perkawinan sebagai langkah terakhir dari usaha melanjutkan rumah tangga. Putusnya perkawinan dengan begitu adalah suatu jalan keluar yang baik (Syarifuddin, 2011: 190).

Ketika ikatan perkawinan telah putus, maka putus pula hak dan kewajiban keduanya sebagai suami dan istri. Hilangnya jabatan suami sebagai kepala keluarga, hilangnya jabatan istri sebagai ibu rumah tangga, hilangnya kewajiban seorang suami dalam memberikan nafkah kepada istri pada waktu tertentu.

Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) terdapat pasal yang menjelaskan tentang pemberian nafkah kepada mantan istri, yakni pasal 149 (a) dan (b):

Bilamana perkawinan putus karena talak, maka bekas suami wajib:

- a. Memberikan *mut'ah* yang layak kepada bekas istrinya, baik berupa uang atau denda, kecuali bekas isteri tersebut *qobla al dukhul*.
- b. Memberi nafkah, *maskan* dan *kiswah* kepada bekas istri selama dalam *iddah*, kecuali bekas istri telah dijatuhi talak ba'in atau nusyuz dan dalam keadaan tidak hamil (Tim Redaksi Nuansa Aulia, 2012: 44).

Dalam Al-Qur'an surat Al-Baqarah ayat 236 mengatakan:

لا جناح عليكم إن طلقتم النساء ما لم تمسوهن أو تفرضوا لهن فريضة ومتعهن على الموسع قدره وعلى المقتر قدره متاعا بالمعروف حقا على المحسنين

Artinya: “Tidak ada kewajiban membayar (mahar) atas kamu, jika kamu menceraikan istri-istrimu sebelum kamu bercampur dengan mereka dan sebelum kamu menentukan maharnya. Dan hendaklah kamu berikan suatu *mut'ah* (pemberian) kepada mereka. Orang yang mampu menurut kemampuannya dan orang yang miskin menurut kemampuannya (pula), yaitu pemberian menurut yang patut. Yang demikian itu merupakan ketentuan bagi orang-orang yang berbuat kebajikan” (Q.S. Al-Baqarah: 236).

*Mut'ah* adalah suatu pemberian dari suami kepada istri sewaktu dia menceraikannya. Pemberian ini diwajibkan atas laki-laki apabila perceraian itu terjadi atas kehendak suami. Tetapi kalau perceraian kehendak istri, maka pemberian itu tidak wajib (Rasjid, 2010 :397).

Meskipun pengaturan masalah kewajiban suami terhadap istri telah diatur sedemikian rupa namun pemerintah membuat suatu peraturan yaitu

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang diperkuat dan dipertegas oleh Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (yang disebut PP) tersebut khusus diberlakukan terhadap pegawai Negeri Sipil disamping Undang-Undang yang berlaku bagi rakyat Indonesia.

Penelitian ini bermaksud meneliti pembagian gaji Pegawai Negeri Sipil untuk mantan istri dan anak-anaknya sebagai akibat perceraian. Yang hendak dikaji adalah ketentuan menurut Pasal 8 PP No. 45 tahun 1990. Pengkajian ini dilatarbelakangi oleh beberapa hal. *Pertama*, dalam pasal tersebut, dinyatakan bahwa apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anaknya. Pembagian gaji sebagaimana dimaksud ayat (1) ialah  $\frac{1}{3}$  untuk Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan,  $\frac{1}{3}$  untuk bekas istrinya dan  $\frac{1}{3}$  untuk anak atau anak-anaknya. Apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak, maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil pria kepada bekas istrinya ialah setengah dari gajinya (Grafika, 2000: 132).

Pembagian gaji kepada istri tidak diberikan apabila alasan perceraian disebabkan istri berzinah, dan atau istri melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap suami dan atau istri menjadi pemabuk, pematik dan penjudi yang sukar disembuhkan dan atau istri meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin suami dan atau tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya. Apabila perceraian terjadi atas kehendak istri, maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya. Ketentuan sebagaimana dimaksud di atas

tidak berlaku apabila istri meminta cerai karena dimadu, dan atau suami berzina, dan atau suami melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir ataupun batin terhadap istri, dan atau suami menjadi pemabuk, pematat dan penjudi yang sukar disembuhkan dan atau suami telah meninggalkan istri dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya. Apabila bekas istri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan menikah lagi maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus terhitung mulai menikah lagi (Suma, 2008: 685-689).

*Kedua*, ketentuan mengenai pemberian gaji dengan jumlah setengah maupun sepertiga sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 yang berlangsung selama mantan istri tersebut belum menikah tidak diatur dalam hukum Islam dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perkawinan. Karena itu, dibutuhkan suatu penelitian yang komprehensif tentang bagaimana penerapan pasal tersebut di Pengadilan Agama Jepara.

Hal ini menarik dilakukan, sebab Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 bukan merupakan sumber acara yang digunakan pada Pengadilan Agama. Sehingga segala sesuatu yang menyangkut mengenai perceraian diputuskan sesuai dengan hukum Islam dan peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber hukum Acara di Pengadilan Agama.

Dengan demikian, maka penelitian ini berjudul Studi Analisis Penerapan Pasal 8 PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Pembagian Gaji PNS Kepada Mantan Istri dan Anak-anak Terhadap Amar Putusan di Pengadilan Agama Jepara (Studi Kasus Mengenai Perkara Nomor 0198/Pdt.G/2013/PA.Jpr.).

## **B. Rumusan Masalah**

Bertolak dari paparan latar belakang di atas, maka masalah-masalah yang perlu diteliti lebih lanjut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pembagian gaji PNS kepada mantan istri dan anak-anaknya seperti yang diatur dalam Pasal 8 PP No. 45 Tahun 1990 dalam amar putusan di Pengadilan Agama Jepara?
2. Bagaimana sinkronisasi antara peraturan yang ada dalam penetapan amar putusan di Pengadilan Agama Jepara?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendeskripsikan secara komprehensif tentang penerapan ketentuan Pasal 8 PP No. 45 Tahun 1990 di Pengadilan Agama Jepara.
2. Untuk menjelaskan dan mendeskripsikan posisi PP No. 45 Tahun 1990 di dalam lingkungan Peradilan Agama Jepara.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Penelitian diharapkan dapat menambah khazanah ilmu pengetahuan pada umumnya, dan khususnya dalam hukum keluarga Islam (*al-ahwal al-syakhsiyyah*).
2. Memberikan masukan kepada pihak yang mempunyai otoritas dalam peraturan perundang-undangan, terutama dalam tata hukum perkawinan di Indonesia.

## E. Kajian Pustaka

Terdapat beberapa skripsi yang membahas mengenai perceraian PNS, diantaranya Nurul Hidayati, 2016, UNISNU Jepara dengan judul *Fenomena Perceraian di Kalangan Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Pada Badan Penasihatannya Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Kantor Agama Kabupaten Jepara)*. Dalam skripsi ini menyatakan bahwa maraknya perceraian di kalangan PNS karena pendapatan yang tidak seimbang, problem rumah tangga yang disebabkan oleh perselingkuhan.

Karya Sa'idatus Salamah, 2017, UNISNU Jepara dengan judul *Batasan Nafkah Bagi Mantan Istri Pegawai Negeri Sipil (Studi Komparasi Antara Hukum Islam dan Peraturan Pemerintah No. 45 Pasal 8 Ayat 7 Tahun 1990)*. Dalam skripsi ini menyatakan bahwa ketentuan untuk memberikan sebagian gaji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 PP No. 45 Tahun 1990 yang berlangsung selama pihak istri tersebut belum menikah lagi dipandang sebagai hal yang tidak sejalan dengan syari'at dan Undang-undang Perkawinan, bahwa pemberian nafkah untuk istri yang ditalak berlangsung selama masa *iddahnya*. Setelah masa *iddah* selesai, suami tidak memiliki kewajiban secara yuridis untuk terus memberikan nafkah tersebut karena keberadaannya sudah berada di luar tanggung jawab pihak suami.

Karya Nur Farikha Rahmania, Universitas Muhammadiyah Surakarta dengan judul *Implementasi Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Perceraian Bagi PNS PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 (Studi Kasus di Pengadilan Agama Surakarta)*. Skripsi ini menyatakan bahwa akibat hukum dari perceraian PNS sudah tercantum dalam Peraturan Pemerintah

Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, yang diantaranya pengalihan gaji PNS kepada bekas istri sebagai kewajiban pemberian nafkah pasca perceraian. Pengadilan Agama yang menangani perkara tersebut tidak memiliki kewenangan memberikan hukuman terhadap akibat yang ditimbulkan, melainkan Pengadilan Agama memutus perkara sesuai dengan kasusnya, setelah kasus diputus putusan tersebut di serahkan kepada instansi dalam hal ini yaitu atasannya sebagai bukti akibat yang ditimbulkan dari perceraian tersebut.

Gunda Punjabi, 2015, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Masters Thesis, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Suami Memberi Nafkah untuk Istri yang Dicerai dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983*. Skripsi ini menyatakan bahwa ketentuan hukum Islam akibat dari perceraian khususnya cerai talak bagi suami adalah wajib memberikan mut'ah dan nafkah selama masa iddah bagi istrinya yang telah dijatuhi talak. Dalam PP No. 10 Tahun 1983 tentang akibat hukum perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil berbeda dengan ketentuan yang ada dalam hukum Islam karena ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 adalah ketentuan untuk Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat. Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya diharapkan tidak terganggu oleh urusan kehidupan rumah tangga atau keluarganya.

Jurnal Ilmiah Rinjani, Vol. 5 No. 1 Tahun 2017 oleh M. Zainuddin dengan judul *Kajian Yuridis Terhadap Hak dan Kewajiban Suami PNS yang Mentalak Istri*. Dari jurnal tersebut dapat disimpulkan bahwa hak dan kewajiban suami PNS yang mentalak istri yaitu melakukan pemeliharaan anak,



berkewajiban untuk pembagian gaji kepada istri, kewajiban suami untuk memberikan Nafkah *Mut'ah* dan *iddah*. Selain itu antara suami dan istri mempunyai hak dan kewajiban pada masa *iddah*. Istri memiliki hak atas harta baik atas harta bersama maupun harta bawaan dan antara suami dan istri memiliki hak perwalian untuk anak.

Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala, Vol. 2, No. 2 Tahun 2014 oleh Siti Murni dengan judul *Sepertiga Gaji Pegawai Negeri Kepada Isteri yang Dicerai (Suatu Penelitian Di Wilayah Hukum Mahkamah Syariah Kota Banda Aceh)*. Dari jurnal tersebut dapat disimpulkan bahwa hakim tidak mewajibkan Suami Pegawai Negeri Sipil memberikan sepertiga gaji kepada mantan istrinya karena aturan tersebut sifatnya administratif wewenang pejabatnya sehingga diserahkan kepada instansi masing-masing. Faktor suami Pegawai Negeri tidak memberikan sepertiga gaji karena mantan istrinya tidak memohon, dan gaji pihak Mantan Suami Pegawai Negeri Sipil sudah kecil akibat dipotong kredit sehingga tidak mungkin lagi diberikan kepada istri setelah diceraikan.

Jurnal Hukum Keluarga Islam, Vol. 1 No. 1 Tahun 2016 oleh Akhmadi dengan judul *Perceraian Pegawai Negeri Sipil dan Implikasinya Terhadap Nafkah Isteri*. Dari jurnal tersebut dapat disimpulkan bahwa hukum Islam tidak membedakan status seseorang dalam pembebanan hukum. Oleh karena itu suami yang mentalak istrinya baik Pegawai Negeri Sipil atau bukan maka mempunyai kewajiban yang sama, yaitu memberi *mut'ah* kepada bekas istri dan member nafkah *iddah* kepada bekas istri yang ditalak *raj'i*. Putusan Pengadilan Agama Serang tidak menerima gugatan penggugat dari bekas istri

Pegawai Negeri Sipil tentang pembagian penghasilan suami Pegawai Negeri Sipil, dan menyerahkan pada instansi yang bersangkutan.

Berdasarkan kajian pustaka di atas, penulis belum menemukan penelitian mengenai penerapan Pasal 8 Peraturan Pemerintah nomor 45 Tahun 1990 tentang pembagian gaji Pegawai Negeri Sipil kepada mantan istri dan anak-anaknya di Pengadilan Agama Jepara. Dengan demikian diharapkan dapat mengisi kekosongan atau setidaknya melengkapi penelitian-penelitian yang serupa mengenai peraturan pemerintah ini.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan penulis dalam mengadakan penelitian guna mengumpulkan data yang dianalisis, yaitu melalui penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder atau juga disebut penelitian hukum kepustakaan yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum serta sejarah hukum untuk memahami adanya hubungan antara ilmu-ilmu hukum dengan hukum positif (Soekanto, 2006: 14).

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Deskriptif, karena dari penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran secara rinci dan sistematis mengenai pelaksanaan dan penyelenggaraan perceraian Pegawai Negeri Sipil terutama mengenai pelaksanaan dari Pasal 8 tentang pemberian sejumlah gaji kepada bekas istri dan anak-anaknya. Analisis, karena dalam

penelitian ini dilakukan analisis terhadap berbagai aspek yang berkaitan dengan materi yang diteliti.

## 2. Sumber Data

Sumber data yang penyusun gunakan dalam menyusun skripsi ini, terdiri atas dua kategori:

a. Data primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- 2) Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Pembagian Gaji PNS Kepada Mantan Istri dan Anak-anak
- 3) Undang-Undang Kehakiman
- 4) Hukum Acara di Pengadilan Agama (HIR)
- 5) Kompilasi Hukum Islam (KHI)

b. Data sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai data primer, yaitu karya-karya yang relevan dengan studi ini, mencakup buku atau kitab fiqh, skripsi, jurnal ilmiah, terutama bidang *Al-Ahwal Al-Syakhsiyah*. Selain itu, juga meliputi dokumen-dokumen Pengadilan Agama yang berhubungan dengan persoalan yang diteliti.

c. Data tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap data primer dan sekunder, seperti kamus-kamus (hukum) dan ensiklopedia.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Guna mendapatkan data yang mendukung penyusunan skripsi ini, maka ditempuh dengan menggunakan dua metode:

- a. Metode Dokumentasi, yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis. Data ini dapat berupa arsip salinan dan berkas-berkas yang berupa salinan putusan atau penetapan perkara.
- b. Metode Wawancara (*Interview*), yakni wawancara bebas dan terpimpin guna mendapatkan informasi dari responden atau subyek penelitian. Dalam hal ini sebagai subyek penelitian adalah para hakim dan panitera, serta pihak lain yang sekiranya dapat memberikan input data yang signifikan.

#### 4. Analisi Data

Data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan disusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran yang jelas mengenai berbagai peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini. Sedangkan data primer yang diperoleh melalui dokumentasi dan wawancara diperiksa lagi kelengkapannya dan kejelasannya sehingga data yang didapatkan dapat dipercaya dan akurat.

Data primer dan sekunder yang telah dikumpulkan, dianalisis secara kualitatif. Yakni berangkat dari pengetahuan yang bersifat khusus untuk menilai sesuatu yang bersifat umum. Sehingga dapat diperoleh deskripsi tentang penerapan dari ketentuan Pasal 8 PP No. 45 Tahun 1990 tentang pembagian gaji kepada bekas istri dan anak-anak Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian.

## 5. Penarikan Kesimpulan

Dalam penulisan ini, setelah data diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deduksi, yaitu cara berpikir dari pernyataan yang bersifat umum untuk ditarik suatu kesimpulan yang bersifat khusus.

## G. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang menyeluruh dan memudahkan dalam memahami skripsi ini, maka penulis akan memaparkan sistematika sebagai berikut:

### BAB I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Kajian Pustaka
- F. Metode Penelitian

### BAB II : LANDASAN TEORI

- A. Sejarah Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990
- B. Perceraian Menurut Hukum Islam dan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Perkawinan
- C. Pembagian Gaji Sebagai Akibat Perceraian Pegawai Negeri Sipil

### BAB III : PRAKTIK PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI PENGADILAN AGAMA JEPARA

- A. Deskripsi Pengadilan Agama Jepara
- B. Proses Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Jepara
- C. Penerapan Pasal 8 PP No. 45 Tahun 1990 di Pengadilan Agama Jepara

**BAB IV : ANALISIS TERHADAP PENERAPAN PASAL 8 PERATURANPEMERINTAH NO 45 TAHUN 1990 DI PENGADILAN AGAMA JEPARA**

**BAB V : PENUTUP**

- A. Kesimpulan
- B. Saran-saran

**H. Jadwal Kegiatan**

No	Kegiatan	Bulan															
		1				2				3				4			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1.	Ujian Proposal			X													
2.	Pengumpulan Data	X		X		X		X		X		X					
3.	Pengolahan Data		X		X		X		X		X		X				
4.	Bimbingan	X		X		X		X		X		X					
5.	Revisi-revisi		X		X		X		X		X		X				
6.	Daftar Ujian Skripsi													X			
7.	Ujian Skripsi															X	

**I. Penutup**

Demikian rancangan penelitian yang penulis susun untuk menjadi acuan. Hal-hal yang belum tercantum dalam rancangan ini, akan penulis masukkan seiring berjalannya penelitian.

