

**AKIBAT HUKUM PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
YANG DILAKUKAN TANPA IZIN DARI PEJABAT**

**(Studi Normatif Pasal 3 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun
1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Berkaitan dengan
Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984)**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

MARADIS PRISTIAWAN

NIM. 0510110113



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2009**

ABSTRAKSI

MARADIS PRISTIAWAN, Hukum Perdata Murni, Fakultas Hukum Brawijaya, *Akibat Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil Yang Dilakukan Tanpa Izin Dari pejabat (studi normatif pasal 3 ayat 1 peraturan pemerintah nomor 10 tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Berkaitan Dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984)*, Ulfa Azizah,SH. MKn, Rachmi Sulistyorini.,SH.MH.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat. Tetapi kenyataannya banyak Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian tidak melampirkan surat izin dari pejabat. Hakim yang memeriksa perkara perceraian ini tetap melanjutkan pemeriksaan perkaranya, karena berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 selama jangka waktu 6 bulan yang bersangkutan tidak melampirkan surat izin dari pejabat maka pemeriksaan perkaranya dilanjutkan. Hal ini menunjukkan ketidakjelasan sinrkonisasi hukum yang membuat masyarakat (khususnya bagi Pegawai Negeri Sipil) kurang memahami keabsahan dan akibat hukum perceraian tersebut.

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana keabsahan perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil tanpa ada izin dari pejabat dan bagaimana akibat hukumnya terhadap perceraian tersebut.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif (*normatif legal research*) dengan menggunakan Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konsep (*conceptual approach*). Bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan yang dilakukan dengan menghimpun bahan hukum dari berbagai literatur dan peraturan perundang-undangan, dan dianalisa dengan menggunakan Interpretasi Gramatikal, Interpretasi Sistematis, dan Interpretasi Analogis.

Hasil penelitian menjelaskan bahwa perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil tanpa izin dari pejabat tetap sah. Perintah Mahkamah Agung untuk melanjutkan pemeriksaan perkara perceraian setelah hakim memperingatkan, dapat dianalogikan bahwa perceraian boleh dilakukan tanpa izin dari pejabat. Kewajiban izin di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 hanya bersifat administratif untuk membina korps kepegawaian. Karena hanya bersifat administratif maka akibat hukumnya pun bersifat administratif yaitu berupa pengenaan salah satu hukuman disiplin berat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Disarankan perlu adanya pembinaan dan sosialisasi kepada Pegawai Negeri Sipil sehingga dapat memahami dan mengetahui perihal keabsahan perceraian yang dilakukan tanpa izin dari pejabat sehingga yang bersangkutan tetap melaksanakan dan mematuhi peraturan yang berlaku sehingga tidak merugikan dirinya atau orang lain (bekas isteri dan anak-anaknya). Pembuat kebijakan juga harus mengkaji dan memperbaharui peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia adalah makhluk sosial (*zoon politicon*) yang tidak bisa hidup sendiri. Oleh karena itu manusia membentuk kelompok-kelompok untuk menjamin kelangsungan hidupnya. Di dalam kelompok-kelompok tersebut terdapat kelompok lebih kecil yang disebut dengan keluarga. Sebuah keluarga dibentuk melalui suatu lembaga yang disebut dengan lembaga perkawinan.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Perkawinan terbentuk melalui sebuah ikatan lahir dan batin antara suami dan isteri dengan tujuan untuk membentuk sebuah keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan keTuhanan Yang Maha Esa. Jadi membentuk sebuah keluarga adalah juga menyatukan perbedaan-perbedaan yang ada pada calon suami isteri tersebut.

Dalam perjalanan sebuah keluarga biasanya tidak sesuai yang diharapkan. Ada masalah-masalah yang menyebabkan perselisihan antara suami dan isteri. Perselisihan seperti ini dapat menjadi masalah yang serius yang menyebabkan suami atau isteri mengajukan gugatan perceraian ke Pengadilan Agama.

Bagi Pegawai Negeri Sipil, melangsungkan perkawinan maupun perceraian tidak seperti masyarakat lain pada umumnya. Perlu adanya syarat-syarat administrasi lain yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil (selanjutnya ditulis PP No. 10/1983) yang sebagian pasalnya diubah kedalam

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 (selanjutnya ditulis PP No. 45/1990).

Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai Negeri selain anggota Tentara Republik Indonesia dan anggota Kepolisian Republik Indonesia. Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji (Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974).

Berdasarkan pasal 2 PP No. 10/1983, Pegawai Negeri Sipil yang melangsungkan perkawinan pertama secara tertulis wajib memberitahukan kepada pejabat secara hirarki selambat-lambatnya satu tahun setelah perkawinan dilangsungkan. Hal ini juga berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah menjadi duda/ janda yang akan menikah lagi. Begitu juga dengan Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan terlebih dahulu dari pejabat. Pengajuan ini harus tertulis dan dicantumkan pula alasan-alasan mengajukan perceraian (Pasal 3 PP No. 10/1983 jo. PP No. 45/1990).

Berdasarkan penjelasan Pasal 3 ayat 1 dan 2 ditegaskan bahwa ketentuan ini berlaku bagi setiap Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian, yaitu bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugatan perceraian (penggugat) wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat, sedangkan bagi Pegawai Negeri Sipil yang menerima gugatan perceraian (tergugat) wajib memperoleh surat keterangan lebih dahulu dari pejabat sebelum melakukan perceraian.

Diwajibkannya permohonan izin atau surat keterangan dari pejabat ini seakan-akan merupakan bentuk pelaksanaan dari asas dipersulitnya perceraian, oleh karena itu sejauh mungkin perceraian harus dihindarkan. Selain itu mengingat bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah unsur 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.

Dalam PP No. 10/1983 tidak hanya Pegawai Negeri Sipil yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 saja yang harus meminta izin untuk melakukan perkawinan dan perceraian. Ada pegawai-pegawai lain yang dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil, yaitu : (a)Pegawai Bulanan di samping pensiun; (b)Pegawai Bank milik Negara; (c)Pegawai Badan Usaha milik Negara; (d)Pegawai Bank milik Daerah; (e)Pegawai Badan Usaha milik Daerah; (f)Kepala Desa, Perangkat Desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa (Pasal 1 huruf a angka 2 PP No. 10/1983).

Sering Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permohonan cerai ke Pengadilan Agama tidak meminta izin terlebih dahulu kepada atasan atau pejabat yang berwenang memberikan izin tersebut. Hal tersebut biasanya dilakukan karena tidak ingin perceraianya tersebut berdampak pada karir nya atau merasa malu dengan rekan-rekan kerja sesama Pegawai Negeri Sipil karena tidak dapat mempertahankan keutuhan rumah tangganya.¹

Untuk memperjelas kewenangan Pengadilan dalam hal kewenangan untuk memeriksa dan memutus gugatan perceraian serta permohonan beristri lebih dari

¹ www.hukumonline.com

seorang dan juga sebagai petunjuk pelaksanaan PP No. 10/1983 maka Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 (selanjutnya ditulis SEMA No. 5/1984). Di dalam SEMA No. 5/1984 ini, sebelum memulai pemeriksaan di Pengadilan maka hakim memerintahkan Pegawai Negeri Sipil untuk melampirkan surat izin dari pejabat untuk melakukan gugatan perceraian atau permintaan izin beristri lebih dari seorang. Untuk memberi waktu kepada Pegawai Negeri Sipil tersebut mendapatkan izin dari pejabat yang dimaksud, maka hakim menunda sidang selama-lamanya 6 (enam) bulan dan tidak diperpanjang lagi. Apabila dalam jangka waktu 6 (enam) bulan Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan cerai atau permintaan izin beristri lebih dari seorang tidak mendapatkan izin dari pejabat dan tidak mencabut surat gugatan cerai dan permohonan izin beristri lebih dari seorang maka hakim memberi peringatan dengan mengacu pada ketentuan PP No. 10/1983. Setelah usaha-usaha tersebut dilaksanakan, maka perkara dilanjutkan pemeriksaannya.

Salah satu contoh kasus perceraian Pegawai Negeri Sipil yang tidak memperoleh izin terlebih dahulu adalah Putusan Pengadilan Agama Malang dengan Nomor 275/Pdt.G/2007/PA.Mlg jo. Putusan Pengadilan Tinggi Agama Surabaya dengan Nomor 05/Pdt.G/2008/PTA.Sby. Dalam kasus ini pemohon adalah seorang pegawai BUMN (dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil), tetapi sampai perkara ini diputus oleh Pengadilan Agama, pemohon tidak menyerahkan surat izin cerai dari atasan atau pejabat lain yang berwenang mengeluarkan izin tersebut. Kata “wajib” dalam Pasal 3 ayat 1 PP No. 10/1983 jo. PP No. 45/1990 berarti bahwa syarat administratif memperoleh izin perceraian

dari atasan harus dipenuhi oleh pihak yang mengajukan permohonan cerai tersebut. Sebagai salah satu syarat yang wajib dipenuhi, maka apabila hal tersebut tidak dipenuhi akan mempunyai akibat hukum tertentu.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang diuraikan tersebut di atas maka penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana keabsahan perceraian Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan tanpa memperoleh izin dari pejabat Berkaitan dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984.
2. Apa akibat hukum dari perceraian Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan tanpa memperoleh izin dari pejabat.

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui sah atau tidaknya perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil tanpa memperoleh izin dari pejabat berkaitan dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984.
2. Mengetahui akibat hukum yang timbul dari perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil tanpa memperoleh izin dari pejabat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritik

Manfaat dari penulisan ini adalah hasil dari penelitian diharapkan dapat berguna untuk menambah wacana dan wawasan pengetahuan ilmu hukum pada umumnya dan hukum perkawinan pada khususnya bagi para pembaca.

2. Manfaat Aplikatif

a. Bagi peneliti

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menambah bekal wawasan dan pengetahuan bagi peneliti di dalam menumbuhkan ketajaman berpikir dan menganalisa masalah yang timbul didalam masyarakat.

b. Bagi kalangan akademisi

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran dan masukan bagi pengembangan wawasan keilmuan, khususnya masalah perceraian terutama yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil.

c. Bagi masyarakat

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan gambaran bagi masyarakat terutama bagi Pegawai Negeri sipil mengenai hukum perkawinan khususnya mengenai perceraian.

d. Bagi Pemerintah dan Pembuat Kebijakan

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan gambaran bagi Pemerintah dan pembuat kebijakan sehingga nanti dalam membuat peraturan perundang-undangan atau kebijakan-kebijakan tidak bertentangan satu sama lainnya baik dengan peraturan yang lebih tinggi maupun peraturan-peraturan yang setingkat, sehingga peraturan-peraturan yang dibuat dapat dijalankan oleh masyarakat secara tepat.

E. Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh suatu hasil penelitian yang baik dan mudah dipahami, maka diperlukan suatu sistematika penulisan yang benar. Adapun sistematika dalam penulisan ini akan dirinci pada bab-bab sebagai berikut :

Bab I. Pendahuluan

Pada bab ini dibahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian yang dipilih oleh penulis berhubungan dengan permasalahan yang diangkat.

Bab II. Kajian Pustaka

Dalam bab ini diuraikan tentang teori-teori yang digunakan oleh penulis guna mendukung analisis yang digunakan dalam penelitian ini. Teori-teori yang digunakan antara lain :

- a. Kajian tentang perceraian,
- b. Kajian tentang Pegawai Negeri Sipil, dan
- c. Kajian mengenai akibat hukum.

Bab III. Metode Penelitian

Pada bab ini akan diuraikan tentang metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini. Metode Penelitian tersebut terdiri dari metode pendekatan yang digunakan, jenis dan sumber bahan hukum, metode pengumpulan bahan hukum, metode analisa bahan hukum, serta definisi operasional variabel.

Bab IV. Hasil dan Pembahasan

Pada bab ini akan diuraikan tentang hasil analisis dan interpretasi bahan hukum yang telah diperoleh guna menjawab perumusan masalah. Penulis akan

membahas mengenai akibat hukum perceraian Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan tanpa memperoleh izin dari atasan.

Bab V. Penutup

Bab ini berisi tentang kesimpulan yang telah diambil oleh penulis dan berisi saran-saran yang diberikan penulis terhadap hasil penelitiannya sehubungan dengan permasalahan yang ada dalam penulisan skripsi ini.

Daftar Pustaka



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Tentang Perceraian

1. Pengertian

Perceraian merupakan peristiwa pengakhiran ikatan antara suami dan isteri disebabkan ketidakmungkinannya mempertahankan keutuhan rumah tangga.¹

Perceraian merupakan bagian dari perkawinan, Karena itu perceraian senantiasa diatur oleh hukum perkawinan. Sabda Nabi Muhammad SAW berbunyi “sesuatu yang halal tetapi tidak disukai oleh Allah SWT adalah talaq”. Hukum Islam menganggap perceraian pada hakikatnya adalah hal yang tidak baik² oleh karena itu, hal-hal yang menyebabkan putusnya perkawinan karena perceraian harus dihindari.

Putusnya perkawinan dapat disebabkan karena:³

1. Kematian

Akibat meninggalnya salah satu pihak menyebabkan dengan sendirinya perkawinan terputus. Kejadian ini bagaimanapun merupakan takdir Ilahi, karena cepat atau lambat manusia akan kembali ke pangkuanNya.⁴ Menurut hukum Islam, jika salah seorang suami atau istri yang meninggal terlebih dahulu, maka perkawinannya putus tanggal saat terjadi kematian salah seorang suami atau istri tersebut.

¹ H.M. Djamil Latief, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal.15

² Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Indonesia Legal Center Publishing, Jakarta, 2001, hal.41

³ Achmad Ichsan, *Hukum perkawinan Bagi yang Beragama Islam*, Pradnya Pradita, Jakarta, 1986, hal.48

⁴ Lili Rosjidi, *Alasan Perceraian Menurut UU No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, Alumni, Bandung, 1983, hal.4

Istri yang karena kematian suaminya dapat melakukan perkawinan dengan pria lain sesudah habis waktu *idah*-nya. Antara keduanya terjadi saling mempusakai; bila yang meninggal itu suami maka istri mendapat pusakarya; begitu pula kalau istri yang meninggal dunia maka suami mendapat pusakanya.⁵

2. Perceraian

Dalam hal perceraian, maka undang-undang perkawinan berpegang teguh untuk mempersukar terjadinya perceraian karena tujuan perkawinan sendiri adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal, dan sejahtera. Karena itu untuk memungkinkan perceraian harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan di depan sidang pengadilan.⁶

3. Atas keputusan pengadilan

Putusnya perkawinan atas putusan pengadilan adalah putusnya perkawinan karena gugatan seorang istri yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, atau karena gugatan seorang suami istri yang melangsungkan perkawinan menurut agama dan kepercayaan bukan Islam, dan gugatan mana dikabulkan Pengadilan dengan suatu keputusan.⁷

Perceraian adalah terlarang, banyak larangan Tuhan dan Rasul mengenai perceraian antara suami istri. Tak ada sesuatu yang halal yang paling dimarahi oleh Tuhan selain *talak* (Al Hadist Rawahul Abu Daud, Hadist Syahih dan oleh diriwayatkan (Nail al authar) oleh hakim yang mensahihkan).⁸ Perceraian juga

⁵ Achmad Ichsan, Op.Cit

⁶ Loc.cit

⁷ Ridwan Syahrani, *masalah-masalah Hukum Perkawinan di Indonesia*, alumni, Bandung, 1978, hal 48.

⁸ M.idris Ramulyo, *Tinjauan beberapa Pasal Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 Dar Segi Hukum Perkawinan Islam*, Hilleo, Jakarta, 1986, hal.68

dapat diartikan sebagai putusannya suatu ikatan perkawinan yang sah di hadapan hakim di pengadilan berdasarkan peraturan yang berlaku.

Perceraian hapus, jikalau satu pihak meninggal selanjutnya ia juga hapus, jikalau satu pihak kawin lagi setelah mendapat izin hakim, bilamana pihak lainnya meninggalkan tempat tinggalnya hingga sepuluh tahun lamanya dengan tiada ketentuan nasibnya. Akhirnya perkawinan dapat dihapuskan dengan perceraian. Perceraian ialah penghapusan perkawinan dengan putusan hakim, atau tuntutan salah satu pihak dalam perkawinan itu.⁹

2. Bentuk-bentuk perceraian

Berdasarkan atas siapa yang mengajukan perceraian di pengadilan, maka perceraian dibagi menjadi 2 yaitu:

a. Cerai Talak

Pengertian mengenai cerai talak terdapat dalam pasal 66 ayat 1 Undang-undang No.7 Tahun 1989 yaitu seorang suami yang beragama Islam yang akan menceraikan istrinya mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk mengadakan sidang guna menyaksikan ikrar talak.

Menurut istilah, seperti yang dituliskan *al-Jaziri*, talak adalah melepaskan ikatan (*hall al-qaid*) atau bisa juga disebut mengurangi elepasan ikatan dengan menggunakan kata-kata yang telah ditentukan.¹⁰

Selain itu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 juga diberikan pengertian cerai talak, yaitu dalam pasal 14 yang berbunyi “Seorang suami yang telah melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, yang akan menceraikan

⁹ Soebekti, *Pokok-pokok Hukum perdata*. Jakarta, 1982, hal.42

¹⁰ Al-jaziri dalam Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU No.1/1974 sampai KHI*, Prenada media, Jakarta, 2004, hal. 207

istrinya, mengajukan surat kepada Pengadilan di tempat tinggalnya, yang berisi pemberitahuan bahwa ia bermaksud menceraikan istrinya disertai dengan alasan-alasannya serta meminta kepada Pengadilan agar diadakan sidang untuk keperluan itu.

Suami dapat membubarkan perkawinan dengan cara memberikan talak kepada istrinya, dan terdapat 2 jenis talak yaitu:¹¹

1. Talak *shorikh*, yaitu dengan perkataan yang jelas menunjukkan talak, seperti; perkataan talak cerai, pirak, serah, dan sebagainya atau dengan surat baik dengan tulisan sendiri maupun dengan menyuruh orang lain serta dibaca dahulu olehnya dan disertai dengan niat menceraikan istrinya. Talak shorikh bisa jatuh sekalipun tanpa niat atau tidak sengaja, seperti sambil bermain-main karena marah yang dalam keadaan sadar kepada istrinya dan sekalipun tak ada saksi.
2. Talak dengan *kinayah*, yaitu perkataan atau tulisan (surat) yang tidak jelas menunjukkan talak, akan tetapi mirip-mirip akan masuk talak. Talak kinayah ini bisa sah (jatuh) kalau disertai niat dalam hati.

Berdasarkan status talak, maka talak juga terbagi menjadi:

1. Talak *Raj'i*

Yaitu talak pertama dan talak kedua. Talak *Raj'i* artinya suami dapat rujuk kembali dengan istrinya dengan tiada perlu melakukan perkawinan baru. Dalam talak pertama dan talak kedua, masih dapat diadakan rujuk kembali artinya istri dapat diterima kembali oleh suaminya.

¹¹ Moh. Anwar, *Fiqh Islam Muamalah Munahakat. Faro'id & Jinavah (hukum perdata & pidana Islam) Beserta Kaedah hukumnya*, Al-Ma'ari, Bandung, 1979, hal.99

Selama talak dijatuhkan dan selama masa tersebut istri tidak boleh kawin lagi, sedangkan suami selama idah tersebut berkewajiban:¹²

- a. Memberi *mut'ah* ialah suatu pemberian dengan maksud untuk menggembirakan hati bekas istrinya, yang dapat berupa pakaian, barang-barang, ataupun uang.
- b. Memberi nafkah, pakaian, tempat kediaman;
- c. Membayar atau melunasi mas kawin, apabila dalam perkawinan belum dibayarkan lunas;
- d. Memberi nafkah bagi anak-anaknya dalam bentuk belanja untuk keperluan pemeliharaan dan pendidikan anak-anaknya.

2. Talak *Ba'in*

Yaitu talak tiga. Dalam talak *ba'in*, tidak dimungkinkan untuk rujuk kembali kecuali harus dengan melakukan perkawinan yang baru. Suami dapat mengawini bekas istrinya kembali, apabila bekas istrinya itu sudah kawin dengan pria lain kemudian bercerai dan sudah habis masa *iddah*-nya.¹³

Pengaturan mengenai talak ini juga terdapat dalam pasal 119 dan pasal 120 Kompilasi Hukum Islam, di mana talak *ba'in* terbagi lagi ke dalam 2 jenis, yaitu;

a. Talak *Ba'in Shugra*

Talak jenis ini adalah talak yang tidak boleh dirujuk tetapi boleh dengan akad nikah baru dengan bekas suaminya meskipun dalam *iddah*.

b. Talak *Ba'in Kubra*

Talak *Ba'in Kubra* adalah talak yang terjadi untuk ketiga kalinya. Talak jenis ini tidak dapat dirujuk kembali dan tidak dinikahi kembali dan tidak dinikahi

¹² Achmad Ichsan. Op. Cit. hal 50.

¹³ Achmad Ichsan. Op. Cit. hal 51

kembali, kecuali apabila pernikahan itu dilakukan setelah bekas istri menikah dengan oran lain dan kemudian terjadi perceraian *ba'da al dukhul* dan habis masa *iddah*-nya.

Berdasarkan waktu menjatuhkan talak, terdapat beberapa jenis talak yang diatur dalam pasal 121-122 Kompilasi Hukum Islam, yaitu:

1. Talak *Sunny*

Talak *sunny* adalah talak yang diperbolehkan yaitu talak yang dijatuhkan terhadap istri yang sedang suci dan tidak dicampuri dalam waktu suci tersebut;

2. Talak *Bid'i*

Adalah talak yang dilarang, yaitu talak yang dijatuhkan pada waktu istri dalam keadaan haid, atau istri dalam keadaan suci tapi sudah dicampuri pada waktu suci tersebut.

Waktu menjatuhkan talak itu diatur sebagai berikut:¹⁴

1. Tidak boleh seorang suami mentalak istrinya waktu perempuan tersebut sedang haid;
2. Tidak boleh mentalak istri yang telah suci dari haidnya dan sudah dicampuri sesudah suci itu. Ada pula yang menambahkan dengan ketentuan bahwa belum jelas hamil atau tidaknya istri itu;
3. Kalau terpaksa talak, waktunya diatur ialah sesudah perempuan itu suci dan belum dicampuri;
4. Begitu banyak pendapat dalam kalangan Islam, bahwa boleh mentalak istri yang telah terang hamilnya, artinya sudah suci kemudian dicampuri dan menjadi hamil.

¹⁴ Sayuti Thalib, *Hukum kekeluargaan Indonesia Berlaku Bagi Umat islam*, UI press, Jakarta, 1982, hal. 103

Lebih lanjut juga dijelaskan dalam pasal 129 Kompilasi Hukum Islam bahwa seorang suami yang akan menjatuhkan talak kepada istrinya mengajukan permohonan baik lisan maupun tertulis kepada pengadilan Agama yang mewilayahi tempat tinggal istri disertai dengan alasan serta meminta agar diadakan sidang untuk keperluan itu.

b. Cerai Gugat

Di pengadilan agama permintaan cerai yang datang dari istri disebut dengan cerai gugat. Hak untuk memohon memutuskan ikatan perkawinan ini dalam hukum Islam disebut *khulu'* yaitu perceraian atas keinginan pihak istri, sedang suami tidak menghendaki.

Khulu' ialah perceraian atas permintaan istri yang diucapkan oleh suami yang disertai pembayaran kepada suaminya atau yang disebut membeli talak. Syarat yang menjadi '*illah* untuk pembolehan *khulu'* ialah suami istri itu tidak dapat lagi menjalankan peraturan-peraturan Tuhan, kalau mereka teruskan hubungan perkawinannya.¹⁵

Syarat-syarat *khulu'* antara lain :

1. Yang menjatuhkan talak adalah suaminya, atas permintaan istri
2. Istrinya member sesuatu penghibur kepada suaminya

Ketentuan-ketentuan bagi *khulu'*:

1. Tidak boleh rujuk
2. Iddah tetap ada
3. Suami berkewajiban memberi nafkah selama *iddah*-nya

¹⁵ Sayuti Thalib, Op.cit, hal 115.

Hal ini berbeda dengan *fasakh*, yang merupakan hak istri untuk mengajukan permohonan pembatalan nikah melalui peradilan agama karena istri mendapatkan penderitaan dari suaminya, dan perceraian tersebut dapat dilaksanakan oleh hakim dengan paksa walaupun tanpa izin dari suami. Pelaksanaan *fasakh* adalah dengan cara pihak yang merasa menemui cela prinsipil tersebut atau merasa tertipu dalam perkawinan itu mengajukan permintaan putusannya hubungan perkawinan kepada Hakim Agama.¹⁶

Hukum Islam juga memberikan pengaturan mengenai *khulu'*, yaitu sebagaimana yang terdapat dalam pasal 148 KHI, yakni :

- (1) *Seorang istri yang mengajukan gugatan perceraian dengan jalan khulu', menyampaikan permohonannya kepada Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat tinggalnya disertai dengan alasan-alasannya;*
- (2) *Pengadilan Agama selambat-lambatnya satu bulan memanggil istri dan suaminya untuk didengar keterangan masing-masing;*
- (3) *Dalam persidangan tersebut Pengadilan Agama memberikan penjelasan tentang akibat khulu', dan memberikan nasihat-nasihatnya;*
- (4) *Setelah kedua belah pihak sepakat tentang besarnya 'iwad atau tebusan, maka Pengadilan Agama memberikan penetapan tentang izin bagi suami untuk mengikrarkan talaknya di depan sidang Pengadilan Agama. Terhadap penetapan itu tidak dapat dilakukan upaya banding atau kasasi;*
- (5) *Penyelesaian selanjutnya ditempuh sebagaimana yang diatur dalam pasal 1 ayat (5);*

¹⁶ Sayuti Thalib, Op.Cit hal 117

(6) Dalam hal tidak tercapai kesepakatan tentang besarnya tebusan atau iwad, pengadilan Agama memeriksa dan memutuskan sebagai perkara biasa.

Sedangkan pengertian cerai gugat dalam pasal 132 ayat 1 Kompilasi Hukum Islam yaitu gugatan perceraian diajukan oleh istri atau kuasanya pada Pengadilan Agama, yang daerah hukumnya mewilayahi tempat tinggal penggugat kecuali istri meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin suami.

Dalam pasal 20 Peraturan pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 diatur bahwa gugatan perceraian diajukan oleh suami atau istri atau kuasanya kepada Pengadilan di tempat kediaman tergugat.

Selain bentuk perceraian yang telah diuraikan di atas, terdapat beberapa bentuk perceraian yang, yaitu :

1. *Fahsiyah*

Artinya kekejian, tetapi dalam hukum perkawinan *fahsiyah* lebih dikenal dengan perziniaan. Salah satu pihak melakukan perbuatan zina yang menimbulkan saling tuduh menuduh antara keduanya.¹⁷

2. *Syiqaq*

Syiqaq ialah pertentangan antara suami dan istrinya. Untuk membereskannya ialah harus dengan ikut campurnya para keluarga dari kedua belah pihak¹⁸

3. *Ila'*

Ila' ialah keadaan di mana seorang suami bersumpah tidak akan mencampuri istrinya. Kalau dia hendak meneruskan hubungannya kemabali

¹⁷ Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, Op Cit. hal 214

¹⁸ Moh.Anwar, Op.Cit Hal 109

dengan istri, maka suami harus menebus denda sumpahnya (disebut *kafarah*), yang berupa salah satu dari empat kesempatan, antara lain :

- a. Memberi makan sepuluh orang miskin menurut makan yang wajar yang biasa diberikan kepada keluarga.
- b. Memberikan pakaian kepada sepuluh orang miskin.
- c. Memerdekakan seorang budak, atau.
- d. Berpuasa tiga hari.¹⁹

4. *Zhihar*

Zhihar hampir sama dengan *Ila'*, yaitu seorang suami yang bersumpah bahwa istrinya itu baginya sama dengan panggung ibunya. Hal ini berarti dia tidak akan menyetubuhi istrinya itu tetapi dalam bentuk yang lebih kejam.

Karafah atau denda untuk sumpah *Zhihar* ialah dengan melukiskan salah satu perbuatan di bawah ini dengan berurut menurut urutannya melihat kesanggupan suami yang bersangkutan, antara lain :

- a. Memerdekakan seorang budak.
- b. Puasa dua bulan berturut-turut, atau,
- c. Memberi makan 60 orang miskin²⁰.

5. *Li'an*

Yaitu putusnya perkawinan karena suami menuduh istrinya melakukan zina dan si istri menolak tuduhan itu. Keduanya menguatkan pendirian mereka dengan sumpah.

¹⁹ Sayuti Thalib, Op.Cit hal 112

²⁰ Loc.Cit

6. *Murtad*

Kalau salah seorang dari suami istri keluar dari agama Islam atau murtad, maka putuslah hubungan perkawinan mereka.

3. Alasan Perceraian

Istilah alasan-alasan perceraian tidak sama dengan istilah sebab-sebab perceraian. Kata “alasan” berasal dari kata “alas” yang berarti dasar atau fondamen, sedangkan “sebab-sebab” perceraian, berarti lantaran/lantaran apa yang menyebabkan sesuatu terjadi, “ apa asal muasalny”, ”apa permulaannya”²¹.

Untuk dapat mengajukan gugatan perceraian ke pengadilan harus disertai dengan alasan-alasan yang cukup sesuai dengan alasan-alasan yang telah ditentukan dalam undang-undang perkawinan.

Ada beberapa kemungkinan yang dapat memicu terjadinya perceraian dalam kehidupan rumah tangga, diantaranya;

1. Terjadinya *nusyuz* dari pihak istri

Nusyuz bermakna kedurhakaan yang dilakukan seorang istri terhadap suaminya. Hal ini bisa terjadi di dalam bentuk pelanggaran perintah, penyelewengan dan hal-hal yang dapat mengganggu keharmonisan rumah tangga.

2. *Nusyuz* suami terhadap istri

Kemungkinan *nusyuz* ternyata tidak hanya datang dari istri tetapi juga datang dari suami. Selama ini sering disalahpahami bahwa *nusyuz* hanya datang dari pihak istri saja. *Kenusyuzan* suami dapat terjadi dalam bentuk kelalaian suami untuk memenuhi kewajibannya pada istri, baik nafkah lahir maupun batin.

²¹ Martiman Prodjohamidjoyo, Op.Cit. hal.42

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan tidak diatur mengenai alasan-alasan perceraian tetapi dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menjelaskan bahwa alasan-alasan yang menyebabkan perceraian adalah:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, 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 di luar kemampuannya;
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung. Penentuan lamanya lima tahun dinilai cukup beralasan oleh karena waktu lima tahun dianggap cukup baik bagi kedua pihak untuk menentukan apakah perkawinan mereka akan diteruskan atau diakhiri. Penentuan waktu yang lebih lama akan menyebabkan penderitaan, bukan hanya bagi yang menjalani hukuman akan tetapi juga yang paling utama bagi mereka yang ditinggalkan;
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiyaan berat yang membahayakan pihak 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.

Selain diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975, alasan perceraian juga diatur dalam Kompilasi Hukum Islam, yaitu diatur dalam pasal 116, antara lain :

1. Salah satu berbuat zinah atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi dan lain-lain sebagainya yang sukar untuk 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 lain hal di luar 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 penganiyaan berat yang membahayakan pihak;
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak menjalankan kewajibannya sebagai suami-istri;
6. Antara suami istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran yang tidak ada harapan lagi akan hidup lagi dalam rumah tangga;
7. Suami melanggar taklik-talak;
8. Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.

Dalam hal taklik-talak dikenal adanya beberapa alasan yang dengan sendirinya talak suami jatuh, yakni :

1. Kalau suami meninggalkan istri selama tiga bulan atau lebih jalan dara dan tidak memeberikan nafkah.

2. Kalau suami meninggalkan istri selama enam bulan atau lebih jalan laut dan tidak memberikan nafkah.
3. Kalau suami menggantung istri dengan tidak bertali : suatu kata kiasan yang berarti suami tidak memperlakukan istri sebagai seorang istri, tetapi juga tidak menceraikannya.
4. Kalau suami memukul istri sampau berbekas.

Alasan perceraian yang lain juga diatur dalam ordonansi Perkawinan Kristen Indonesia 1933/74 pasal 52 yang menyebutkan 6 (enam) alasan perceraian, yaitu sebagai berikut:

- a. Zinah
- b. Meninggalkan istri atau suami dengan maksud jahat
- c. Kena hukuman badan selama dua tahun atau lebih dari sebab kejahatan (perkara criminal), sesudah pernikahan terjadi
- d. Luka berat atau penganiyaan sedemikian rupa yang diperbuat oleh si suami kepada si istri atau sebaliknya, sehingga berbahaya bagi jiwanya ataupun sehingga mendapat luka-luka yang berbahaya
- e. Adanya cacat-cacat pada tubuh, atau berpenyakit yang terjadi sesudah berlangsung pernikahan sehingga bagi perkawinan itu tidak akan bermanfaat;
- f. Hidup becekcok terus-menerus sehingga tidak dapat cocok antara suami-istri.

4. Akibat Perceraian

Akibat-akibat dari perceraian perkawinan ialah bahwa bekas suami dan bekas istri akan menjalani kehidupan sendiri-sendiri.

Putusnya perkawinan karena perceraian berakibat (Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974):

- a. Baik ibu atau bapak tetap berkewajiban memelihara dan mendidik anak-anaknya, semata-mata berdasarkan kepentingan anak; bilamana ada perselisihan mengenai pengusaan anak, pengadilan member putusnya;
- b. Bapak yang bertanggung jawab atas semua biaya pemeliharaan dan pendidikan yang diperlukan anak itu bilamana bapak dalam kenyataan tidak dapat member kewajiban tersebut, pengadilan dapat menentukan bahwa ibu ikut memikul biaya tersebut;
- c. Pengadilan dapat mewajibkan kepada bekas suami untuk memberikan penghidupan dan/atau menentukan sesuatu kewajiban bagi bekas istri.

Berdasarkan pada Kompilasi Hukum Islam terdapat beberapa akibat yuridis yang disebabkan oleh perceraian, antara lain :

1. Anak yang belum *mumayyiz* berhak menndapat *hadhanah* dari ibunya;
2. Anak yang sudah *mumayyiz* berhak memilih untuk mendapatkan *hadhanah* dari ayah atau ibunya;
3. Bila pemegang *hadhanah* tidak dapat menjamin keselamatan jasmani dan rohani anak maka kerabat dapat mengajukan permohonan ke Pengadilan Agama untuk memindahkan hak *hadhanah*;
4. Semua biaya *hadhanah* dan nafkah anak menjadi tanggungan ayah menurut kemampuannya sampai anak berusia 21 tahun.

B. Kajian Tentang Pegawai Negeri Sipil

Kajian mengenai Pegawai Negeri diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 Jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pegawai negeri terdiri dari pegawai negeri sipil dan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Republik Indonesia. Pegawai Negeri Sipil terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat; Pegawai Negeri Sipil Daerah; dan Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam Undang-Undang Pokok Kepegawaian ini tidak dijelaskan apa itu Pegawai Negeri Sipil. Tetapi dapat disimpulkan bahwa Pegawai Negeri Sipil itu adalah Pegawai Negeri selain Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam PP 10/1983 selain Pegawai Negeri Sipil yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, ada pegawai lain yang dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil, yaitu Pegawai Bulanan di samping pensiun, Pegawai Bank milik Negara, Pegawai Badan Usaha milik Negara, Pegawai Bank milik Daerah, Pegawai Badan Usaha milik Daerah Kepala Desa, Perangkat Desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa. Pegawai-

pegawai tersebut ikut tunduk juga pada PP 10/1983 ketika melakukan perkawinan maupun perceraian.

1. Izin Perkawinan Bagi Pegawai Negeri Sipil

Izin perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil diatur dalam PP No. 10/1983 Jo. PP No. 45/1990. Pegawai Negeri Sipil yang melangsungkan perkawinan pertama wajib memberitahukan secara tertulis kepada pejabat melalui saluran hirarki selambat-lambatnya satu tahun setelah perkawinan itu dilangsungkan. Ketentuan wajib memberitahukan ini berlaku juga bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah menjadi duda/janda dan melangsungkan perkawinan lagi.

Pejabat yang dimaksud diatas berdasarkan Pasal 1 huruf b PP No. 10/1983 adalah:

- a. Menteri;
- b. Jaksa Agung;
- c. Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen;
- d. Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara
- e. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
- f. Pimpinan Bank milik Negara;
- g. Pimpinan Badan Usaha milik Negara;
- h. Pimpinan Bank milik Daerah;
- i. Pimpinan Badan Usaha milik Daerah;

Prosedur pembuatan laporan mengenai perkawinan tersebut diautr sebagai berikut:

1. Laporan perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, dibuat dalam rangkap tiga, yaitu untuk:

- a. Pejabat.
 - b. Kepala BAKN.
 - c. Arsip.
2. Laporan perkawinan untuk Pegawai Negeri Sipil lain dibuat dalam rangkap dua, yaitu untuk:
 - a. Pejabat.
 - b. Arsip.

Laporan perkawinan dilampiri dengan:

- a. Salinan sah Surat Nikah/Akte Perkawinan.
- b. Pasfoto hitam putih isteri/suami ukuran 3x4 cm.

Pegawai Negeri Sipil yang akan beristri lebih dari seorang wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat. Permintaan izin diajukan secara tertulis, dengan mencantumkan alasan lengkap yang mendasari permintaan izin tersebut.

Syarat-syarat untuk beristri lebih dari seorang yaitu:

1. Syarat alternatif:
 - a. Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya.
 - b. Isteri mendapat cacat badan.
 - c. Isteri tidak dapat memberi keturunan.
2. Syarat kumulatif:
 - a. Ada persetujuan tertulis dari isteri/isteri-isteri.
 - b. Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan cukup.
 - c. Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan harus dapat bertindak secara adil.

Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi isteri kedua/ ketiga/ keempat seorang Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi isteri kedua/ ketiga/ keempat pria yang bukan Pegawai Negeri Sipil, wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat. Permintaan izin dapat diajukan secara tertulis, disertai alasan lengkap yang mendasari permintaan izin tersebut. Permintaan izin diajukan kepada pejabat melalui saluran hirarki.

Adapun syarat yang harus dipenuhi ialah:

1. Tidak bertentangan dengan ajaran/ peraturan agama/ kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang dianutnya.
2. Ada persetujuan tertulis dari isteri calon suami yang dibuat secara ikhlas
3. Calon suami mempunyai penghasilan yang cukup.
4. Ada jaminan dari calon suami, bahwa ia akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anak.

Pegawai Negeri Sipil dapat dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil apabila:

1. Melakukan perceraian tanpa memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat.
2. Beristeri lebih dari seorang tanpa memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.
3. Menjadi isteri kedua/ ketiga/ keempat dari suami yang bukan Pegawai Negeri Sipil tanpa memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat.
4. Melakukan hidup bersama dengan pria/ wanita di luar ikatan perkawinan yang sah dan setelah mendapat peringatan tertulis dari pejabat tidak menghentikan perbuatan itu.

2. Prosedur Permohonan Izin Perkawinan

- a. Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristeri lebih dari seorang mengajukan permohonan izin secara tertulis kepada Pejabat yang berwenang, dengan alasan bukti alasannya.
- b. Izin untuk beristri lebih dari seorang hanya dapat diberikan oleh pejabat apabila memenuhi sekurang-kurangnya satu syarat alternatif dan ketiga syarat kumulatif yaitu;

1. Syarat alternatif.

- a. Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri dalam arti istri menderita penyakit jasmaniah atau rohaniah sedemikian rupa yang sukar disembuhkan, sehingga ia tidak dapat memenuhi kewajibannya secara biologis maupun kewajiban lainnya, yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter Pemerintah.
- b. Istri mendapat cacat badan atau penyakit lain yang tidak dapat disembuhkan dalam arti bahwa istri menderita penyakit badan yang menyeluruh yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter Pemerintah.
- c. Istri tidak dapat melahirkan keturunan setelah menikah sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun yang dibuktikan surat keterangan dokter Pemerintah.

2. Syarat Kumulatif.

- a. Ada persetujuan tertulis yang dibuat secara ikhlas oleh istri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, yang disahkan oleh atasan Pegawai

Negeri Sipil yang bersangkutan serendah-rendahnya pejabat eselon IV.

- b. Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya yang dibuktikan surat keterangan Pajak Penghasilan.
- c. Ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya, menurut contoh sebagai tersebut lampiran VIII SE Kepala BAKN No. 08/SE/1983.

c. Keputusan Pejabat dapat berupa :

1. Penolakan pemberian izin apabila :

- a. Bertentangan dengan ajaran/ peraturan agama yang dianutnya/ kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dihayatinya.
- b. Tidak memenuhi salah satu syarat alternatif dan semua syarat kumulatif.
- c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Alasan-alasan yang dikemukakan untuk beristri lebih dari seorang bertentangan dengan akal sehat.
- e. Ada kemungkinan mengganggu pelaksanaan tugas kedinasan, yang dinyatakan dengan surat keterangan. dibuat menurut.

2. Pemberian izin apabila :

- a. Tidak bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianutnya/ kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dihayatinya

- b. Telah memenuhi salah satu syarat alternatif dan semua syarat kumulatif.
- c. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Alasan-alasan yang dikemukakan dapat diterima dengan akal sehat.
- e. Tidak akan mengganggu pelaksanaan tugas kedinasan, yang dinyatakan dengan surat keterangan.

3. Izin Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

Dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 10/1983 jo. PP No. 45/1990 Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin dari pejabat. Kata “wajib” disini berarti harus dilakukan oleh pihak terkait. Dalam surat permohonan cerai tersebut harus pula di cantumkan alasan-alasan yang dijadikan dasar untuk melakukan perceraian.

Yang dapat dijadikan alasan yang sah untuk melakukan perceraian adalah :

1. Salah satu pihak berbuat zina yang dibuktikan dengan :
 - a. Keputusan Pengadilan.
 - b. Surat Pernyataan dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang melihat perzinahan itu, yang diketahui oleh Pejabat serendah-rendahnya Camat.
 - c. Perzinahan itu diketahui oleh (suami atau isteri) dengan tertangkap tangan. pihak yang mengetahui segera membuat laporan.
2. Salah satu pihak menjadi pemabok, pemadat atau penjudi yang sukar disembuhkan, yang dibuktikan dengan :

- a. Surat Pernyataan dari 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang mengetahui perbuatan itu, yang diketahui oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat .
- b. Surat Keterangan dari dokter atau polisi yang menerangkan bahwa menurut hasil pemeriksaan, yang bersangkutan telah menjadi pemabok, pematik atau penjudi yang sukar disembuhkan/ diperbaiki.
3. 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/kemauannya yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/ Kepala Desa yang disahkan oleh Pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat.
4. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat secara terus menerus setelah perkawinan berlangsung yang dibuktikan dengan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
5. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain yang dibuktikan dengan Visum et Repertum dari dokter Pemerintah.
6. Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Kepala Kelurahan/ Kepala Desa yang disahkan oleh pejabat yang berwajib serendah-rendahnya Camat.

Alasan isteri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri tidak dapat menjadi dasar untuk

memberikan izin perceraian. Pegawai Negeri Sipil yang telah mendapat izin untuk perceraian, apabila telah melakukan perceraian itu, wajib melaporkannya kepada Pejabat melalui saluran herarkhi selambat-lambatnya 1 (satu) bulan terhitung mulai tanggal perceraian itu, menurut contoh dalam lampiran VII Surat Edaran Kepala BAKN No. 08/SE/1983 dan dilampiri salinan syah surat cerai/akta perceraian.

4. Pembagian Gaji

a. Apabila perceraian terjadi atas kehendak PNS Pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anaknya, dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Apabila anak mengikuti bekas istri, maka $\frac{1}{3}$ gajinya untuk PNS Pria yang bersangkutan, $\frac{1}{3}$ untuk bekas istri dan $\frac{1}{3}$ untuk anak yang diterimakan kepada bekas istri.
2. Apabila perkawinan tidak dikaruniai anak, maka gaji dibagi dua yaitu $\frac{1}{2}$ untuk PNS Pria yang bersangkutan dan $\frac{1}{2}$ untuk bekas isterinya.
3. Apabila anak mengikuti PNS Pria yang bersangkutan maka pembagian gajinya $\frac{1}{3}$ untuk PNS Pria yang bersangkutan, $\frac{1}{3}$ untuk bekas istri dan $\frac{1}{3}$ untuk anak yang diterimakan kepada PNS pria yang bersangkutan.
4. Apabila anak yang mengikuti PNS yang bersangkutan dan mengikuti bekas istri maka $\frac{1}{3}$ gaji yang menjadi hak anak dibagi menurut jumlah anak.

b. Hak atas bagian gaji sebagai tersebut tidak berlaku apabila perceraian terjadi atas kehendak istri, kecuali istri meminta cerai karena dimadu dan atau suami

berzina atau melakukan kekejaman atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin istri dan anak atau suami menjadi pemabok, pematat dan penjudi yang sukar disembuhkan dan atau suami telah meninggalkan istri selama 2 tahun berturut turut, maka sesudah perceraian terjadi bekas istri tersebut berhak atas bagian gaji bekas suami.

- c. Apabila bekas istri kawin lagi maka tidak berhak atas bagian gaji terhitung mulai bulan berikutnya bekas istri kawin lagi dan bagian gaji tersebut dibayarkan lagi kepada PNS yang bersangkutan. Apabila semua anak ikut bekas istri tersebut maka, sepertiga gaji tetap menjadi hak anak tersebut yang diterimakan kepada bekas istri tersebut.

5. Sanksi

Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan PP No. 10/1983 jo. PP No. 45/1990, dijatuhi salah satu hukuman disiplin tingkat berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya ditulis PP No. 30/1980). Sanksinya adalah:

- a. Panurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun.
- b. Pembebasan dari jabatan.
- c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- d. Pemberhentian dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

C. Kajian Akibat Hukum

Hukum memberikan kualifikasi-kualifikasi terhadap hubungan-hubungan tertentu yang dipilihnya. Dengan adanya pengkualifikasian oleh hukum ini, maka menjadilah hubungan-hubungan itu *hubungan hukum*.

Akibat hukum adalah suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya suatu hubungan hukum. Suatu hubungan hukum memberikan hak dan kewajiban yang telah ditentukan oleh Undang-Undang, sehingga kalau dilanggar akan berakibat, bahwa orang yang melanggar itu dapat dituntut di muka pengadilan. Suatu hubungan pergaulan persahabatan biasa seperti ingkar janji untuk menonton bioskop bersama tidak membawa akibat hukum. Namun secara non hukum misalnya ganjalan dan tidak enak dari orang yang dijanjikan bisa saja terjadi.²²

Akibat hukum juga dapat timbul akibat tidak terpenuhinya unsur-unsur/syarat-syarat yang telah ditentukan dalam suatu peristiwa hukum. Syarat/unsur ini terbagi dalam 2 (dua) hal, yaitu:

1. Syarat/Unsur Subyektif

Syarat/unsur subyektif mengatur tentang pelaku suatu perbuatan hukum (subyek hukum) beserta keadaan yang melekat kepadanya. Sebagai contoh: dalam perjanjian jual-beli salah satu unsur subyektifnya adalah adanya penjual dan pembeli dengan keadaan mampu berbuat hukum (*onbekwam held*), apabila salah satu dari penjual/pembeli ternyata tidak mempunyai kecakapan bertindak baik disebabkan karena usia yang belum dewasa atau berada dalam pengampunan, maka syarat subyektif dalam perjanjian jual-beli tersebut tidak terpenuhi.

²² Dr. Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2003

2. Syarat/unsur Obyektif

Syarat/unsur Obyektif mengatur tentang perbuatan hukum/obyek hukum yang dilakukan berserta keadaan yang melekat daripadanya.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif (*normatif legal research*), dimana penulis melakukan pengkajian atas norma/aturan hukum sebagai landasan untuk menjawab permasalahan yang telah dijabarkan oleh peneliti.

B. Pendekatan Penelitian

Dalam menyusun karya ilmiah ini, peneliti menggunakan beberapa pendekatan (*approach*) dalam mengkaji permasalahan, beberapa pendekatan yang digunakan oleh peneliti adalah Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statute approach*). Dengan menggunakan pendekatan ini, peneliti melakukan pengkajian masalah berdasar pada produk-produk hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat oleh peneliti

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis/bentuk bahan hukum/pustaka dalam penelitian ini adalah:

1. Buku/monograf

Dalam penelitian ini penulis menggunakan literatur berupa buku-buku milik pribadi dan buku-buku yang dipinjam dari Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya maupun PDIH.

2. Bahan non buku

Dalam penelitian ini, selain menggunakan literatur buku penulis juga menggunakan bahan pustaka yang tercetak berupa peraturan perundang-undangan.

Bahan hukum dalam penelitian ini adalah:

1. Bahan Hukum Primer, adalah bahan hukum yang mengikat. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah:
 - a. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan.
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.
 - c. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983.
2. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder adalah:
 - a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan.
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
 - d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2007 Tentang Pendelegasian Wewenang Penolakan/Pemberian Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Dalam Negeri.
 - e. Kompilasi Hukum Islam.

- f. Pendapat ahli hukum.
- g. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum di luar bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang menunjang penelitian. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah Jurnal, artikel, majalah maupun berbagai bentuk karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian.

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan yang dilakukan dengan menghimpun bahan hukum dari berbagai literatur dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum yang diperoleh kemudian dikumpulkan, dipelajari, serta dikutip dari berbagai sumber seperti literatur, peraturan perundang-undangan, jurisprudensi, artikel, jurnal, makalah, kliping koran atau majalah yang berkaitan dengan permasalahan. Studi kepustakaan ini dimaksudkan untuk mendapatkan landasan teori yang cukup kuat untuk mendukung analisis dalam penelitian ini. Untuk dikaji lebih lanjut sesuai dengan permasalahan yang ada agar diperoleh pemecahan yang jelas.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisa bahan hukum yang dipakai peneliti dalam menganalisa permasalahan adalah dengan menggunakan:

1. Interpretasi Gramatikal

Dengan interpretasi gramatikal ini penulis menafsirkan menurut tata bahasa sesuai dengan apa yang tertera atau apa yang tertulis secara eksplisit dalam PP

No. 10/1983, PP No. 45/1990, dan SEMA No. 5/1984. Dalam kegiatan penafsiran ini peneliti berupaya dengan sungguh-sungguh untuk menetapkan segala sesuatu yang menyangkut mengenai kejelasan pengertian dengan mengemukakan arti yang dimaksud oleh aturan tersebut.

2. Interpretasi Sistematis

Dengan interpretasi sistematis ini penulis melakukan penafsiran dengan menggunakan hubungan yang lebih luas terhadap aturan hukum atau norma-norma hukum yang terkandung di dalamnya. Penafsiran ini dilakukan penulis dengan cara mengamati dan mengkaji dengan seksama dan cermat hubungan antara pasal yang satu dengan pasal yang lain yang terdapat dalam PP No. 10/1983, PP No. 45/1990, atau SEMA No. 5/1984, tujuannya agar makna yang terkandung di dalamnya dapat dipahami secara jelas dan tepat tanpa ada keraguan sama sekali.

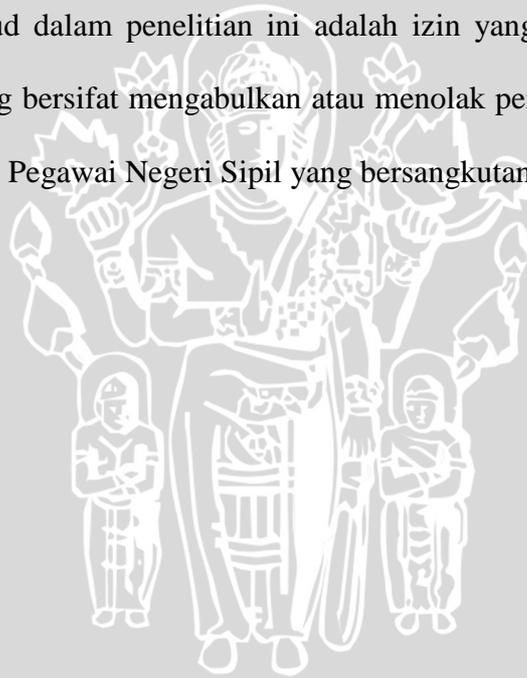
3. Interpretasi Analogis

Dengan interpretasi analogis ini penulis memberi kiasan atau analogi terhadap Pasal 3 ayat 1 PP No. 10/1983 Jo. Pasal 1 angka 1 PP No. 45/1990 dan ketentuan yang terdapat dalam SEMA No. 5/1984, sehingga suatu peristiwa dianggap sama artinya dengan ketentuan pasal dan ketentuan tersebut.

F. Definisi Konseptual

1. Akibat hukum dalam penelitian ini adalah akibat yang ditimbulkan dari perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil tanpa izin dari pejabat. Akibat ini berupa sanksi-sanksi serta hak dan kewajiban.

2. Perceraian adalah merupakan peristiwa pengakhiran ikatan antara suami dan isteri disebabkan ketidakmungkinannya mempertahankan keutuhan rumah tangga.
3. Pegawai Negeri Sipil yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Pegawai Badan Usaha Milik Negara (yang dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil) laki-laki, beragama Islam, yang mengajukan permohonan perceraian.
4. Pejabat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Pimpinan Badan Usaha Milik Negara.
5. Izin yang dimaksud dalam penelitian ini adalah izin yang dikeluarkan oleh pejabat terkait yang bersifat mengabulkan atau menolak permintaan izin cerai yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Produk Hukum yang Mengatur tentang Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Dalam tulisan ini penulis mengkaji pasal 3 ayat 1 PP No. 10/1983 dan PP No. 45/1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan PP No. 10/1983 dan SEMA No. 5/1984. Sebelum mengkaji aturan-aturan tersebut maka harus dipahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan Peraturan Pemerintah, fungsi Peraturan Pemerintah, dan materi muatan Peraturan Pemerintah serta apa yang dimaksud dengan Surat Edaran Mahkamah Agung (selanjutnya ditulis SEMA), landasan hukumnya, dan apa yang diatur didalamnya.

1. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang berdasarkan ketentuan pasal 5 ayat 2 UUD 1945 (sebelum dan sesudah perubahan) yang menentukan sebagai berikut:

“Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”

Peraturan Pemerintah ini berisi peraturan-peraturan untuk menjalankan Undang-Undang, atau dengan perkataan lain Peraturan Pemerintah merupakan peraturan-peraturan yang membuat ketentuan-ketentuan dalam suatu Undang-Undang bisa berjalan atau diperlakukan. Suatu Peraturan Pemerintah baru dapat dibentuk apabila sudah ada Undang-Undangnya, tetapi walaupun demikian suatu

Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meskipun dalam Undang-Undangnya tidak ditentukan secara tegas supaya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.²³

Berdasarkan ketentuan tersebut jelas kiranya bahwa keberadaan Peraturan Pemerintah hanya untuk menjalankan Undang-Undang. Hal ini berarti, secara yuridis konstitusional tidak ada satupun Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan dan/atau ditetapkan oleh Presiden di luar perintah dari Suatu Undang-Undang. Ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan, antara lain:²⁴

- a. Jika ada Suatu Peraturan Pemerintah dikeluarkan atau ditetapkan oleh presiden tanpa terlebih dahulu ada perintah dari suatu Undang-Undang. Dengan kata lain atas inisiatif sendiri, Presiden tiba-tiba meenerbitkan suatu Peraturan Pemerintah dan materi muatan dai Peraturan Pemerintah tersebut sifatnya adalah *mandiri*, maka hal itu bukan merupakan kompetensi Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah tersebut. Kompetensi itu sudah terangkum di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang dikeluarkan dan ditetapkan oleh Presiden jikalau ada hal-ikhwal kegentingan yang memaksa.
- b. Keberadaan Pemerintah yang semata-mata untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya merupakan langkah untuk *menterjemahkan* suatu ketentuanyang terdapat di dalam suatu Undang-Undang kedalam ketentuan-ketentuan yang lebih konkrit dan implementatif. Hal ini mengingat ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam suatu Undang-Undang pada umumnya masih bersifat sangat luas. Pendek kata Peraturan Pemerintah itu diterbitkan karena sifat dari suatu Undang-Undang itu mengatur hal-hal yang

²³ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 194.

²⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2008, hlm. 110-113.

masih dalam tataran umum, luas, dan abstrak sehingga perlu diterjemahkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih teknis dan spesifik, sehingga dapat dilaksanakan dengan baik. Peraturan Pemerintah pada hakikatnya merupakan pedoman pelaksanaan dan teknis bagi suatu Undang-Undang.

- c. Secara teoritis Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif pada hakekatnya adalah organ pelaksana Undang-Undang. Oleh sebab itu untuk melaksanakan suatu Undang-Undang, Presiden perlu memberikan petunjuk bagi jajaran eksekutif termasuk masyarakat bagaimana melaksanakan suatu Undang-Undang itu dengan baik, benar, tepat dan konsisten
- d. Merumuskan suatu Undang-Undang pada hakekatnya sama dengan langkah untuk merumuskan suatu konsep dasar dalam menangani suatu permasalahan hukum yang ada di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bahkan ada kemungkinan merumuskan suatu Undang-Undang sama saja merumuskan suatu norma hukum baru dalam masyarakat. Oleh sebab itu hal-hal yang bersifat spesifik (khusus) dan teknis dalam penanganan masalah dan norma hukum itu tidaklah mungkin mampu dirangkum secara lengkap dalam suatu Undang-Undang. Keberadaan Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden sangat dibutuhkan untuk dipergunakan sebagai pedoman pelaksanaan dan teknis yang lebih rinci dari suatu Undang-Undang. Dengan demikian sebenarnya Peraturan Pemerintah hanya dipergunakan untuk pedoman melaksanakan norma hukum yang terdapat di dalam suatu Undang-Undang. Sehingga suatu Peraturan Pemerintah yang baik tidak akan

merumuskan suatu norma hukum yang baru diluar yang sudah dirumuskan di dalam Undang-Undang-nya.

- e. Ditinjau dari aspek kelembagaan, organ negara yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ini publik sudah memahami bahwa anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berasal dari partai politik yang cara pandang dan berpikir untuk menyelesaikan suatu persoalan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara sifatnya *generalis*. Bahkan jika dilihat dari komposisi keanggotaannya juga berasal dari orang-orang yang memiliki latar belakang disiplin ilmu yang berbeda-beda (kalaupun para anggota Dewan Perwakilan Rakyat ini memiliki ilmu yang cukup memadai). Kondisi yang demikian inilah yang mengakibatkan hasil rumusan pasal-pasal di dalam suatu Undang-Undang sering masih bersifat *generalis*, artinya belum implementatif dan spesifik. Oleh sebab itu keberadaan Peraturan Pemerintah masih sangat dibutuhkan dalam rangka mengimplementasikan ketentuan-ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang masih sangat *generalis* itu. Presiden dan para pembantunya tentu memiliki sumber daya manusia yang sangat mencukupi untuk merumuskan lebih lanjut ketentuan-ketentuan dalam suatu Undang-Undang ke dalam Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah memiliki beberapa karakteristik, antara lain:²⁵

- a. Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu ada Undang-Undang yang menjadi 'induknya'.

²⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Pembentukan Undang-Undang Indonesia. Beberapa Catatan Yang Memerlukan Perhatian*", Makalah disampaikan pada Seminar Keuangan Negara di Bapeka, Jakarta 18 Maret 1989.

- b. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.
- c. Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan.
- d. Untuk ‘menjalankan’, menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-Undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas.
- e. Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata.

2. Fungsi Peraturan Pemerintah

Sebagai peraturan yang mendapatkan delegasi dari Undang-Undang, fungsi Peraturan Pemerintah adalah menyelenggarakan:²⁶

- a. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya.

Fungsi ini adalah sesuai dengan ketentuan dalam pasal 5 ayat 2 UUD 1945 (sebelum dan sesudah perubahan) yang menentukan sebagai berikut:

“Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”

Dalam hal ini Peraturan Pemerintah harus melaksanakan semua ketentuan dari suatu Undang-Undang yang secara tegas meminta untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

- b. Menyelenggarakan peraturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Undang-Undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.

²⁶ Maria Farida Indrati S., Op. cit, hlm 221-223.

Apabila suatu ketentuan dalam Undang-Undang memerlukan pengaturan lebih lanjut, sedangkan di dalam ketentuan tersebut tidak menyebutkan secara tegas-tegas untuk diatur dengan Peraturan Pemerintah, maka Presiden dapat membentuk Peraturan Pemerintah sepanjang hal itu adalah pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang tersebut. Pelaksanaan ketentuan dalam Undang-Undang yang tidak tegas-tegas memerintahkan ini dilandasi suatu kenyataan, bahwa dalam pasal 5 ayat 2 UUD 1945 telah merupakan delegasi kepada setiap Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang.

3. Materi Muatan Peraturan Pemerintah

Sesuai dengan sifat dan hakikat dari suatu Peraturan Pemerintah, yang merupakan peraturan delegasi dari Undang-Undang, atau peraturan yang melaksanakan suatu Undang-Undang, maka materi muatan Peraturan Pemerintah adalah seluruh materi muatan Undang-Undang tetapi sebatas yang dilimpahkan, artinya sebatas yang perlu dijalankan atau diselenggarakan lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah.²⁷

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menetapkan bahwa; “materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”.

Dalam penjelasan pasal 10 dirumuskan, bahwa yang dimaksud dengan “sebagaimana mestinya” adalah materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

²⁷ Ibid, hlm. 249.

4. SEMA (Surat Edaran Mahkamah Agung), Landasan Hukum SEMA, dan

Isi SEMA

SEMA merupakan salah satu produk hukum Mahkamah Agung selain Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). Bahkan kalau dibandingkan dengan PERMA, jumlah atau kuantitas SEMA jauh lebih besar.²⁸

Sejarah mencatat, sejak tahun 1951, Mahkamah Agung telah mengeluarkan atau menerbitkan SEMA yang dikenal dengan SEMA No. 1 Tahun 1951, tanggal 20 Januari 1951, Perihal: Tunggakan Perkara Pada Pengadilan Negeri. Itulah salah satu fakta historis SEMA yang diterbitkan pada tahun 1951. Sejak itu, bermunculan SEMA rata-rata 5 sampai 6 buah pada setiap tahun. Ada yang berisi petunjuk saja. Ada yang berisi teguran atau peringatan semata ada pula yang sekaligus berisi teguran dan perintah yang dibarengi dengan petunjuk.

Berdasarkan fakta sejauh ini, sejak tahun 1951 Mahkamah Agung memiliki kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) menerbitkan SEMA berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1950 Tentang Mahkamah Agung Indonesia (sekarang diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung). Kekuasaan dan kewenangan itu dicantumkan pada pasal 131, yang berbunyi:

“Jika dalam jalan Pengadilan ada soal yang tidak diatur dalam Undang-Undang, maka Mahkamah Agung dapat menentukan secara langsung bagaimana soal itu harus dibicarakan.”

Bertitik tolak dari ketentuan pasal 131 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1950, eksistensi SEMA sejak tahun 1950 memiliki landasan legalitas (*legality*)

²⁸ Berdasarkan data yang dihimpun MARI 2002

secara konstitusional sehingga isi maupun petunjuk yang digariskan didalamnya mengikat untuk ditaati dan diterapkan oleh hakim dan Pengadilan.²⁹

Pada saat sekarang, landasan hukum kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Agung menerbitkan SEMA diatur pada pasal 32 ayat 4 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung yang berbunyi:

“Mahkamah Agung berwenang member petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada Pengadilan di semua lingkungan peradilan”.

Ketentuan ini secara substansial pada prinsipnya sama dengan yang terkandung pada pasal 131 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1950:

- a. Member kekuasaan dan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk mengeluarkan atau menerbitkan SEMA;
- b. Isi yang dituangkan didalamnya dapat berisi petunjuk, teguran atau peringatan maupun perintah;
- c. Bisa berlaku umum untuk semua lingkungan peradilan, tetapi boleh juga diterbitkan SEMA yang hanya berlaku kepada satu lingkungan peradilan tertentu.

5. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

Secara prinsipal yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan jika sesuatu ketentuan itu berisi norma-norma/kaidah-kaidah yang bersifat dan berlaku mengikat umum. Artinya berisi aturan tingkah laku yang harus diindahkan dan dipatuhi ataupun yang dilaksanakan oleh setiap orang/badan tanpa kecuali. Suatu

²⁹ M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Pedata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 175.

peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki cirri-ciri sebagai berikut:³⁰

- a. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.

Karena bersifat dan berlaku umum, maka peraturan perundang-undangan harus mengindahkan landasan-landasan bagi keberadaan dan kekuatannya. Dalam kaitannya dengan hal ini, maka suatu peraturan perundang-undang yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.³¹

PP No. 10/1983 dan PP No. 45/1990 adalah peraturan perundang-undangan berfungsi mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Dalam hal ini adalah UU No. 1/1974. Oleh karena itu di dalam PP No. 10/1983 Jo. PP No. 45/1990 harus ada landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah ini.

a. Landasan Filosofis

Filosofis berasal dari kata filsafat, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan akar kata seperti ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah pada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan pada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 113.

³¹ B. Hestu Cipto Handoyo, Op. cit, hlm. 62.

bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan tidak baik.³²

Nilai yang baik tidak lain adalah nilai yang dijunjung tinggi yang meliputi nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, kemanusiaan, religiusitas dan berbagai nilai lain yang dianggap baik. Penilaian mengenai baik, benar adil dan susila sangat tergantung dari takaran yang dimiliki oleh suatu bangsa tertentu.³³

Takaran yang dimaksud disini tidak lain adalah ukuran budaya dan religiusitas dari bangsa yang bersangkutan.³⁴

PP No. 10/1983 dan PP No. 45/1990 adalah Peraturan Pemerintah yang ditujukan khusus untuk Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian atau perkawinan. Pada dasarnya landasan filosofis kedua Peraturan Pemerintah ini adalah sama. Karena PP No. 45/1990 merupakan perubahan dari PP No. 10/1983. Landasan filosofis Peraturan Pemerintah ini terdapat dalam konsiderannya yang dijelaskan dalam Penjelasan PP No. 10/1983 bagian “umum”. Landasan filosofisnya adalah bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah unsur 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. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya. Sehubungan dengan

³² Ibid, hlm. 64.

³³ H. Rojidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 43.

³⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, Loc. Cit.

contoh dan keteladanan yang harus diberikan oleh Pegawai Negeri Sipil kepada bawahan dan masyarakat, maka kepada Pegawai Negeri Sipil dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi.

b. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat. Oleh sebab itu agar diperoleh suatu pengaturan (melalui produk hukum) yang komprehensif dan integral, maka dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan persoalan-persoalan yang ada di dalam masyarakat dari bidang politik sampai bidang sosial budaya harus menjadi pertimbangan utama. Sehingga pada akhirnya penerapan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut tidak banyak memerlukan pengerahan institusi kekuasaan untuk melakukannya.³⁵

Karena yang ideal dalam pembentukan dan pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan (sebagai produk hukum) adalah berdasarkan pada pengakuan masyarakat (karena mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi kebutuhan masyarakat), maka dalam rangka itu apresiasi (penghargaan) terhadap hukum yang hidup di dalam masyarakat (*living law*) harus menjadi acuan utama bagi organ yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Cara yang dapat ditempuh adalah dengan selalu melakukan penelitian dan pengkajian terhadap *living law* ini terus menerus. Dengan cara yang demikian itu, maka niscaya munculnya peraturan perundang-undangan yang *responsive/populis* terhadap kebutuhan masyarakat akan diperoleh. Dan akhirnya penerimaan terhadap suatu peraturan

³⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta, 1992, hlm. 16.

perundang-undangan tidak perlu lebih menekankan pada aspek teori kekuasaan/paksaan.³⁶

PP No. 10/1983 dan PP No. 45/1990 adalah Peraturan Pemerintah yang dibuat secara khusus untuk Pegawai Negeri Sipil. Landasan sosiologis yang terdapat dalam PP No. 10/1983 dan PP No. 45/1990 adalah melihat kondisi masyarakat yang menganggap bahwa Pegawai Negeri Sipil merupakan unsur 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 di dalamnya adalah kehidupan berumah tangga. Oleh karena itu dibuatlah Peraturan Pemerintah ini sebagai Penegakan Disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil untuk menjalankan tugasnya sebagai aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat.

c. Landasan Yuridis

Oleh karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi, dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat digunakan sebagai landasan yuridis dari suatu peraturan perundang-undangan.

Persyaratan yuridis yang dimaksud disini adalah:³⁷

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang. Seperti yang sudah dijelaskan diatas bahwa Peraturan Pemerintah di buat oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang.

³⁶ Hestu Cipto Handoyo, Op. Cit, hlm. 68-69.

³⁷ Bagir Manan, *Dasar-Dasar.....*, Op. cit, hlm 14-15.

2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang diatur. Dibentuknya PP No. 10/1983 dan PP No. 45/1990 merupakan aturan untuk melaksanakan UU No. 1/1974. Bentuk Peraturan Pemerintah ini telah sesuai dengan yang diperintahkan dalam pasal 62 ayat 2 UU No.1/1974, yaitu bahwa hal-hal dalam UU ini yang memerlukan aturan pelaksana, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan. Yakni Peraturan Pemerintah ini dibuat oleh presiden untuk menjalankan Undang-Undang. Karena di dalam Undang-Undang masih bersifat umum dan memerlukan peraturan yang lebih khusus.
4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. PP No. 10/1983 dan PP No. 45/1990 ini payung hukumnya adalah UU No.1/1974. UU No. 1/1974 mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dan Peraturan Pemerintah ini tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

6. Pegawai Negeri Sipil Yang Akan Melakukan Perceraian Wajib Memperoleh Izin atau Surat Keterangan Lebih Dahulu Dari Pejabat

Pasal 3 ayat 1 PP No. 10 1983 Jo. PP No. 45/1990 berbunyi:

“Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat”.

Di dalam pasal ini memiliki 3 unsur, yakni:

- a. Pegawai Negeri Sipil;

- b. Yang akan melakukan perceraian;
- c. Wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.

Add a

Seuai dengan tujuan dibentuknya PP No. 10/1983 dan PP No. 45/1990 yang merupakan peraturan pelaksana UU No. 1/1974. Peraturan Pemerintah ini di buat khusus untuk mengatur perkawinan dan perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Oleh karena itu aturan-aturan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah ini mengikat kepada setiap Pegawai Negeri Sipil tanpa terkecuali.

Add b

Kalimat “*akan melakukan perceraian*” dalam pasal ini berarti bahwa Pegawai Negeri Sipil tersebut mempunyai niat untuk bercerai, kemudian mengajukan surat permohonan cerai ke pengadilan, tetapi belum mendapat putusan dari pengadilan. Karena perceraian itu terjadi setelah ada putusan cerai dari pengadilan. Putusan Pengadilan bisa saja mengabulkan permohonan cerai atau menolak permohonan cerai tersebut.

Add c

. Kata “*wajib*” dalam pasal ini berarti bahwa izin atau surat keterangan dari pejabat untuk melakukan perceraian harus ada. Karena hukumnya wajib, maka apabila hal tersebut dilanggar akan mempunyai akibat hukum tertentu. Permohonan izin ini adalah bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugatan perceraian. Bagi Pegawai Negeri Sipil yang digugat cerai juga wajib memperoleh

surat keterangan lebih dahulu dari pejabat. Kalimat “*lebih dahulu*” ini berarti bahwa surat izin atau surat keterangan tersebut harus ada sebelum perkara perceraian tersebut diputus oleh pengadilan. Pegawai Negeri Sipil tidak bisa meminta izin atau surat keterangan setelah perceraian terjadi.

Berdasarkan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara pada 22 Desember 1990, pejabat yang dimintai izin untuk bercerai atau menerima surat pemberitahuan adanya gugatan wajib merukunkan kembali kedua belah pihak dan apabila diperlukan dapat memanggil kedua belah pihak untuk dimintai keterangan. Pejabat juga harus memberikan surat keterangan untuk melakukan perceraian kepada setiap Pegawai Negeri Sipil yang menyampaikan surat pemberitahuan adanya gugatan perceraian.

Berdasarkan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara ini, Pegawai Negeri Sipil hanya dapat melakukan perceraian bila ada alasan yang sah, yaitu salah satu alasan atau lebih alasan sebagai berikut:

- a. Salah satu pihak berbuat zinah;
- b. Salah satu pihak menjadi pemabuk, pematik atau penjudi;
- c. Salah satu pihak meninggalkan selama 2 tahun berturut-turut tanpa izin;
- d. Salah satu pihak mendapatkan hukuman penjara 5 (lima) tahun/hukuman yang lebih berat;
- e. Salah satu pihak melakukan kekejaman/ penganiayaan;

- f. Antara suami/isteri terjadi perselisihan terus menerus dan tidak ada harapan untuk rukun kembali.

Pada dasarnya pejabat yang dimintai izin bercerai oleh Pegawai Negeri Sipil akan melakukan 2 (dua) hal, yaitu menolak atau mengabulkan permintaan izin tersebut. Izin perceraian akan dikabulkan apabila:

- a. Tidak bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianutnya.
- b. Ada alasan.
- c. Tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- d. Alasan perceraian yang dikemukakan tidak bertentangan dengan akal sehat.

Izin perceraian akan ditolak apabila:

- a. Bertentangan dengan ajaran Agama/peraturan Agama yang dianut.
- b. Tidak ada alasan.
- c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Alasan perceraian yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Apabila setelah jangka waktu 3 (tiga) bulan setelah diterimanya surat permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil, pejabat tidak juga menetapkan keputusan yang sifatnya tidak mengabulkan atau tidak menolak permintaan izin untuk melakukan perceraian atau tidak memberikan surat keterangan untuk melakukan perceraian kepada Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, maka

dalam hal demikian pejabat tersebut dianggap menolak permintaan izin cerai yang disampaikan oleh Pegawai Negeri Sipil Bawahannya.

7. Perceraian Pegawai Negeri Sipil Berkaitan Dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983

Pada dasarnya SEMA No. 5/1984 dibuat sebagai petunjuk hukum untuk meaksanakan PP No. 10/1983 yang kemudian beberapa pasalnya dirubah dalam PP No. 45/1990. PP No. 10/1983 adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Undang-undang yang dimaksud disini adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, dalam hal pihak yang berkepentingan adalah Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Pasal 3 ayat 1 PP No. 10/1983 Jo. PP No. 45/1990 disebutkan bahwa bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan dari pejabat.. secara analogi berarti bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian tetapi tidak mendapatkan izin atau surat keterangan dari pejabat, maka tidak bias melakukan perceraian.

Ada 8 (delapan) poin penting yang terdapat dalam SEMA No. 5/1984 yang mengatur bagaimana hakim menjalankan PP No. 10/1983. Yang pertama, Mahkamah Agung memperjelas kedudukan PP No. 10/1983. PP No. 10/1983 hanya merupakan peraturan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil dalam rangka usaha pemerintah dalam membina korps Pegawai Negeri yang bersih dan jujur, hal mana banyak tergantung pada hidup kekeluargaan yang serasi dari Pegawai Negeri yang bersangkutan. Hal ini juga sesuai dengan konsideran PP No. 10/1983

yang menjelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat mempunyai kewajiban untuk memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat, terutama dalam hal menjalankan kehidupan berkeluarga. Perceraian merupakan salah satu penyebab putusnya perceraian, oleh karena itu apabila seseorang melakukan perceraian maka ia dianggap tidak dapat mempertahankan kehidupan keluarganya. Apalagi apabila pihak yang melakukan perceraian itu adalah seorang Pegawai Negeri Sipil yang harus menjadi teladan bagi bawahannya dan masyarakat, akan berdampak buruk pada masyarakat terutama dalam menjalankan kehidupan keluarga.

Yang kedua, Mahkamah Agung mengingatkan bahwa dalam Pasal 16 PP No. 10/1983 ada sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan Pasal 3 ayat 1, dan Pasal 4 ayat 1, ayat 2, dan ayat 3 yaitu hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pasal 3 ayat 1 PP No. 1/1983 yang telah diubah dalam PP No. 45/1990 berbunyi “Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh surat izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat”. Melanggar pasal ini berarti Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian tidak memperoleh surat izin atau surat keterangan dari pejabat, atau mungkin Pegawai Negeri Sipil tersebut sengaja tidak meminta surat izin atau surat keterangan dari pejabat. Pasal 4 ayat 1, ayat 2, dan ayat 3 mengatur mengenai Pegawai Negeri Sipil yang akan beristeri lebih dari seorang. Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristeri lebih dari seorang juga harus mendapatkan izin terlebih dahulu dari pejabat. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diperbolehkan menjadi

isteri kedua, ketiga, dan keempat. Surat permintaan izin dimaksud harus dalam bentuk tertulis, artinya seorang Pegawai Negeri Sipil tidak boleh meminta izin secara lisan.

Yang ketiga, Mahkamah Agung memperjelas kewenangan Pengadilan bahwa perkara-perkara perselisihan perkawinan yang berakibat pada perceraian adalah merupakan wewenang dari Pengadilan Agama bagi yang beragama Islam dan Pengadilan Negeri bagi yang beragama selain Islam. Diinstruksikan kepada hakim agar sebelum memulai pemeriksaan perkara, hakim menyuruh Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugatan perceraian atau permintaan izin beristeri lebih dari seorang untuk melampirkan surat izin gugat cerai atau permintaan izin beristeri lebih dari seorang, dari pejabat yang dimaksud dalam PP No. 10/1983 pada surat gugatan atau permohonan.

Yang keempat, sebelum dimulainya pemeriksaan perkara di Pengadilan, Pegawai Negeri Sipil wajib melampirkan surat izin dari pejabat dimaksud. Apabila Pegawai Negeri Sipil ini belum melampirkan surat izin yang dimaksud, maka hakim memberikan waktu 6 (enam) bulan kepada Pegawai Negeri Sipil bersangkutan untuk mendapatkan izin dari pejabat dimaksud dan tidak diperpanjang lagi.

Yang kelima, apabila setelah jangka waktu 6 (enam) bulan tersebut Pegawai Negeri Sipil bersangkutan tidak melampirkan surat izin dari pejabat dan Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak mencabut surat gugatan cerai atau permohonan izin beristeri lebih dari seorang, maka hakim diharuskan memberi peringatan kepada yang bersangkutan dengan menunjuk ketentuan-ketentuan PP

No. 10/1983 yang memuat sanksi-sanksi pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil. Selama jangka waktu 6 (enam) bulan ini, kemungkinan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dengan sengaja tidak mengajukan permintaan izin kepada pejabat, atau sudah meminta izin secara tertulis kepada pejabat tetapi dalam jangka waktu yang ditentukan pejabat tidak mengeluarkan surat keputusan yang sifatnya mengabulkan atau menolak permintaan izin tersebut, sehingga dianggap bahwa pejabat bersangkutan menolak permintaan iizin tersebut.

Yang keenam, ketika seorang Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan izin cerai kepada pejabat tidak mendapatkan izin tersebut atau pejabat yang bersangkutan mengeluarkan keputusan yang sifatnya menolak, maka sebenarnya Pegawai Negeri Sipil tersebut harus mencabut kembali gugatan cerainya di Pengadilan. Akan tetapi apabila Pegawai Negeri Sipil tersebut menghendaki untuk tetap melanjutkan gugatan cerainya, maka pemeriksaan perkaranya akan tetap dilanjutkan. Hanya saja akan ada sanksi administratif dari korps kepegawaian yang bersangkutan.

Yang ketujuh, bagi perkara-perkara yang menyangkut mengenai gugatan perceraian atau permohonan izin beristeri lebih dari seorang yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang masih dalam proses pemeriksaan dan belum diputus oleh Pengadilan Agama/Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Agama/Pengadilan Tinggi, Mahkamah Agung pada saat ketika Surat Edaran Mahkamah Agung ini dikeluarkan, maka sejauh mungkin diterapkan ketentuan-ketentuan dalam petunjuk pelaksanaan ini.

Yang kedelapan, setelah putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap, maka pengadilan mengirimkan salinan putusannya kepada pejabat yang dimaksud oleh PP No.10/1983 dalam waktu 1 (satu) bulan.

B. Keabsahan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Yang Dilakukan Tanpa Izin Dari Pejabat Berkaitan Dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984

Sebelum menganalisa tentang keabsahan perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil tanpa izin dari pejabat, akan dibahas terlebih dahulu syarat-syarat terjadinya perceraian. Terutama perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui termasuk di dalam syarat manakah surat izin dari pejabat tersebut.

1. Syarat-Syarat Terjadinya Perceraian

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (selanjutnya ditulis Undang-Undang Perkawinan), perkawinan dapat putus karena 3 hal, yaitu karena kematian, perceraian, dan atas keputusan pengadilan. Di dalam Undang-Undang Perkawinan ini tidak secara tegas mengatur mengenai syarat-syarat terjadinya perceraian. Tetapi dalam beberapa pasal dapat disimpulkan bahwa ada beberapa unsur yang harus terpenuhi dalam perceraian, yaitu:

- a. Perceraian harus melalui lembaga peradilan (Pasal 39 ayat 1 Undang-Undang Perkawinan).

Orang yang akan melakukan perceraian harus mengajukan surat permohonan atau surat gugatan perceraian ke Pengadilan. Bagi golongan yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam maka permohonan cerai

diajukan ke Pengadilan Agama, sedangkan yang melakukan perkawinan di luar agama Islam maka gugatan diajukan ke Pengadilan Negeri.

Dalam mengajukan permohonan cerai di pengadilan, selain surat permohonan cerai-nya sendiri juga diperlukan surat-surat atau syarat-syarat lain yang diperlukan sebagai pelengkap syarat administratif. Khusus untuk Pegawai Negeri Sipil, sesuai dengan pasal 3 ayat 1 PP No. 10/1983 Jo. PP No. 45/1990 diwajibkan adanya surat izin terlebih dahulu dari pejabat. Berdasarkan SEMA No. 5/1984 surat ijin tersebut diminta untuk dilampirkan bersama-sama dengan surat gugatan.

b. Ada usaha perdamaian (Pasal 39 ayat 1 Undang-Undang Perkawinan)

Pasal 31 PP No.9/1975 mempertegas lagi jiwa yang terkandung dalam pasal 39 ayat 1 UU No. 1/1974, yaitu kepada hakim yang memeriksa gugatan perceraian dibebani kewajiban untuk berusaha mendamaikan para pihak. Usaha mendamaikan itu tidak sebatas hanya pada siding pertama saja, tetapi usaha untuk mendamaikan merupakan ikhtiar yang diberikan kepada hakim pada setiap persidangan selama perkara belum diputus. Hal ini berbeda dengan pemeriksaan kasus perdata lainnya, dimana kesempatan untuk melakukan perdamaian hanya terbuka pada waktu siding pertama saja.³⁸

Bila tercapai perdamaian, maka tidak dapat diajukan gugatan perceraian baru berdasarkan alasan atau alasan-alasan yang ada sebelum perceraian dan telah diketahui oleh penggugat pada saat dicapainya perdamaian. Misalnya, alasan gugatan perceraian adalah perjudian. Atas alasan perjudian tersebut dicapai perdamaian dan sebelum perdamaian,

³⁸ R. Soetojo Prawirihamidjojo dan Marthalena Pohan, Sejarah Perkembangan Hukum Perceraian di Indonesia dan Belanda, Airlangga University Press, Surabaya, 1986, hlm 156.

penggugat telah mengetahui bahwa tergugat selain penjudi juga pemabuk, akan tetapi hal tersebut tidak diajukannyasecara tegas dengan demikian, pengetahuannya tentang pemabuk tersebut telah dianggap meliputi maksud perdamaian. Oleh karena itu, gugatan perceraian dengan alasan pemabuk tidak dapat diterima karena alasan tersebut telah diketahui oleh penggugat sebelum perdamaian tercapai dan alasan pemabuk oleh hukum telah dianggap tercakup dalam perdamaian. Akan tetapi, bila alasan pemabuk itu diketahui penggugat setelah perdamaian tercapai, maka alasan tersebut dapat digunakan sebagai alasan perceraian karena belum tercakup dalam perdamaian yang telah tercapai.³⁹

- c. Memenuhi alasan-alasan perceraian yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan (Pasal 39 ayat 2 Undang-Undang Perkawinan)

Pasal 39 ayat 2 UU No. 1/1974 menentukan bahwa untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa antara suami isteri tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami isteri. Berdasarkan ketentuan Pasal 39 ayat2 UU No. 1/1974 tersebut, alasan perceraian semata-mata didasarkan kepada ketidakmungkinan tercapainya kerukunan antara suami isteri dalam suatu kehidupan rumah tangga. Akan tetapi, sebenarnya alasan tersebut diperjelas lagi dalam penjelasan pasal demi pasal atas Pasal 39 ayat 2 UU No. 1974 yang kemudian dipertegas lagi dalam Pasal 19 PP No. 9/1975. Dalam penjelasan tersebut ada beberapa peristiwa yang dapat dijadikan sebagai alasan perceraian yang sama dengan apa yang diatur dalam Pasal 19 PP No. 9/1975 yang merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 1/1974.

³⁹ Ibid.

Adapun alasan-alasan perceraian dimaksud, tersiri atas:

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

Zina termasuk salah satu alasan untuk memutuskan perkawinan dengan gugatan perceraian. Penjelasan tentang zina tidak terdapat pada UU No. 1/1974. Adapun definisi yang umum tentang apa yang disebut zina bagi seseorang yang telah terikat dalam suatu perkawinan adalah hubungan seksual yang dilakukan oleh suami atau isteri dengan seorang pihak ketiga yang berlainan jenis kelamin.

Barang siapa menyetujui perzinahan oleh suami atau isterinya dengan seorang pihak ketiga, adalah bertanggung jawab atas perzinahan itu dan bertentangan dengan kesusilaan apabila ia kemudian menuntut perceraian berdasarkan perzinahan itu.⁴⁰

Pada prinsipnya, apabila isteri hendak menuntut perceraian atas dasar zina, ia harus dapat membuktikan bahwa suaminya telah berzina dengan wanita lain. Pada mulanya alasan ini sulit dibuktikan, apalagi bila pihak untuk siapa alasan tersebut digunakan, memungkinkan perbuatan tersebut. Biasanya pihak yang bersalah digugat lebih dahulu dihadapan hakim pidana dan atas dasar putusan ini, perkara perdatanya tidak akan mengalami kesulitan untuk diputus karena hakim tidak memerlukan pembuktian yang lain.

Disamping zina, terdapat alasan-alasan lain yang dapat digunakan sebagai alasan untuk menuntut perceraian yang disebut dalam sub a

⁴⁰ Ibid, hlm 142

penjelasan pasal 39 ayat 2 atau pasal 19 PP No. 9/1975, yaitu pemabuk, pemadat, penjudi yang sukar disembuhkan.

Antara zina di satu pihak dengan pemabuk, pemadat dan penjudi di lain pihak terdapat perbedaan. Zina tidak perlu merupakan perbuatan yang sudah menjadi ketagihan yang tidak dapat disembuhkan lagi. Asal sudah dilakukan satu kali saja dan perbuatan zina itu dapat dibuktikan atau tertangkap tangan, sudah cukup untuk menuntut perceraian. Lain halnya dengan alasan pemabuk, pemadat dan penjudi, perbuatan tersebut harus merupakan perbuatan yang sudah sukar untuk di ubah (sudah ketagihan). Misalnya, permainan judi itu sudah demikian seringnya dilakukan karena ketagihan sehingga menjual barang-barang dari harta perkawinan, bahkan menjual barang-barang mertuanya untuk dijudikan.⁴¹

- b. Salah satu pihak meninggalkan pihak yang lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak yang lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.

Pada prinsipnya meninggalkan tempat kediaman:

1. Harus dengan penuh kesadaran kehendak bebas;
2. Bukan karena keadaan memaksa yang tidak dapat dielakkan;
3. Tanpa izin pihak yang lain, kecuali seperti yang disebut dalam sub 2 di atas;
4. Perbuatan itu harus berturut-turut untuk waktu paling sedikit dua tahun.

⁴¹ Ibid, hlm 144

Akan tetapi, sulit menentukan apakah alasan tersebut tepat sebagai alasan: meninggalkan tempat kediaman atau tidak. Misalnya, suami mencari lapangan pekerjaan yang lebih baik di tempat lain daripada di tempat kediamannya. Setelah suami kebetulan mendapat pekerjaan yang lebih baik, mengajak atau mengirim surat kepada isterinya supaya dating ketempat yang baru tersebut. Ternyata isteri menolak permintaan dengan alasan bahwa lebih senang di tempat yang lama, baik dari segi social lingkungan sosialnya maupun factor keluarga yang kebetulan juga bertempat kediaman di tempat yang lama. Setelah suami membujuk isteri untuk pindah ketempat yang baru dan tetap menolak, suami menuntut perceraian dengan alasan bahwa isteri meninggalkan tempat kediaman bersama atau enggan untuk hidup bersama sebagai suami isteri.

Walaupun Pasal 32 ayat 2 UU No. 1/1974 menentukan bahwa tempat kediaman bersama ditentukan oleh suami isteri tetapi dengan menghubungkan pasal 34 ayat 1 dan 2 UU No. 1/1974 dengan pasal 31 ayat 3 UU No. 1/1974, suami sebagai kepala keluarga berkewajiban untuk melindungi dan memenuhi kehidupan keluarga dan rumah tangga, sedangkan isteri sebagai ibu rumah tangga berkewajiban untuk mengatur rumah tangga. Oleh karena itu, keengganan untuk pindah ketempat pekerjaan suami yang dianggap lebih baik, dapat ditafsirkan enggan untuk hidup bersama, yang berarti meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin dan alasan yang sah.⁴²

⁴² Ibid, hlm 146

Penyebutan kata “berturut-turut” dalam pasal 19 PP No. 9/1975 sub b adalah penting, karena bila tidak disebutkan secara tegas, maka kemungkinan kepergian yang terputus-putus, asal jumlahnya dua tahun atau lebih, dapat dijadikan alasan untuk menuntut perceraian.

- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara selama lima tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.

Baik suami atau isteri dapat menuntut perceraian bila salah satu pihak dijatuhi pidana. Akan tetapi hal tersebut baru merupakan alasan perceraian bila pidana tersebut dijatuhkan setelah terjadinya perkawinan. Di dalam UU No 1/1974 menentukan bahwa hukuman minimal adalah lima tahun, waktu lima tahun ini adalah cukup untuk mempertimbangkan apakah perkawinan mereka dilanjutkan atau tidak.

Tuntutan atas dasar ini cukup dengan melampirkan putusan pidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Salinan putusan hukum tersebut bagi hakim merupakan suatu bukti yang cukup untuk mengabulkan tuntutan perceraian.

- d. Salah satu pihak melakukan kejahatan atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain.

UU No. 1/1974 tidak menjelaskan lebih lanjut tentang kejahatan atau penganiayaan berat yang bagaimana yang dapat dijadikan alasan untuk menuntut perceraian. Dalam ketentuan tersebut hanya terdapat kata-kata : “Yang membahayakan terhadap pihak yang lain”. Tentang perbuatan yang bagaimana yang bersifat membahayakan itu juga tidak

terdapat penjelasannya.. tamaknya pembentuk undang-undang hendak menyerahkan penafsiran kepada hakim.

Penyebutan kata “membahayakan” di dalam ketentuan tersebut memang sudah seharusnya untuk mennghindari suatu penafsiran, misalnya saja baru kena tampar satu kali, yang boleh dikatakan tidak membahayakan, digunakan sebagai alasan untuk menuntut perceraian. Sebaliknya, dalam mengajukan gugatan yang berisi tuntutan perceraian dilampirkan visum dokter yang menyatakan bentuk kekejaman atau penganiayaan yang dilakukan unuk memudahkan hakim dalam pemeriksaannya. Terserah pada hakim apakah visum tersebut cukup untuk dijadikan bukti atau tidak, sebab menurut ketentuann yang berlaku, hakim tidak terikat oleh visum tersebut.

Kekejaman yang meliputi jiwa (mental) yang berupa penghinaan yang melampaui batas dapat ditafsirkan sebagai kekejaman yang dapat membahayakan, yaitu membahayakan jiwa (mental) yang bersangkutan, sehingga kekejaman itu tidak merupakan ancaman terhadap jasmani, tetapi kekejaman yang mengancam dan membahayaka jiwa. Dengan demikian, kategori kekejaman harus diperluas dari ancaman yang membahayakan jasmani, menjadi kekejaman yang juga mengancam jiwa.

e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidaka dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami isteri.

Alasan ini tidak begitu perlu mendapat penjelasan karena telah diketahui sejauh mana pengertian penyakit yang berupa cacat yang mengakibatkan suami atau isteri tidak dapat melakukan kewajiban-

kewajiban sebagai suami isteri. Misalnya, sakit ingatan atau gila, lepra, dan sebagainya.

Adakalanya cacat atau penyakit itu disembunyikan oleh salah satu pihak sehingga pihak yang lain tidak mengetahuinya pada saat perkawinan dilangsungkan. Bila cacat badan atau penyakit tersebut menurut penilaian hakim menyebabkan seseorang tidak dapat menjalankan kewajibannya, maka alasan tersebut dapat digunakan untuk menuntuk perceraian. Akan tetapi, bila cacat badan atau penyakit tersebut telah diketahui oleh pihak lain, dengan sendirinya tidak dapat dijadikan alasan untuk menuntut perceraian. Dalam hal ini, penjelasan seorang ahli kedokteran tampaknya akan sangat bermanfaat bagi hakim dalam memberikan keputusannya.

f. Antara suami isteri terus terjadi perselisihan dan pertengkaran dengan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Kebahagiaan dan kesejahteraan suatu perkawinan tidak akan dapat tercapai, bila suami isteri terus menerus berselisih dan bertengkar apapun alasannya, keadaan sedemikian rupa sangat tidak menguntungkan kedua belah pihak dan anak-anak mereka. Undang-undang memberikan kesempatan kepada mereka untuk bercerai bila pengadilan berpendapat bahwa kerukunan dalam rumah tangga tidak mungkin akan tercapai lagi.

Adapun alasan-alasan yang menimbulkan perselisihan dan pertengkaran antara suami dan isteri adalah tidak terbatas. Akan tetapi,

pada umumnya perselisihan dan pertengkaran tersebut dapat terjadi karena berbagai faktor, antara lain:⁴³

1. Perselisihan dan pertengkaran yang menyangkut keuangan, karena isteri yang terlalu boros atau suami yang tidak menyerahkan penghasilannya kepada isteri. Perselisihan dan pertengkaran masalah keuangan merupakan factor utama penyebab terjadinya perselisihan dalam rumah tangga yang mengakibatkan kehidupan ruah tangga tidak tentram dan kehilangan keharmonisannya.
2. Perselisihan atau pertengkaran yang menyangkut hubungan seksual yang mengakibatkan konflik antara suami isteri, karena salah satu pihak tanpa alasan menolak untuk melakukan hubungan seksual atas karena salah satu pihak merasa tidak puas sehingga terpaksa mencari kepuasan di luar.
3. Perselisihan dan pertengkaran yang menyangkut perbedaan agama ataupun tentang kepatuhan dalam menjalankan ibadah agama, mengakibatkan pertengkaran yang tidak ada akhirnya. Perbedaan agama merupakan faktor penyebab perselisihan dan pertengkaran antara suami isteri karena pihak yang satu memaksakan kehendaknya , supaya pihak yang lain mengikuti aturan dan keyakinan agama yang dianutnya dan demikian sebaliknya.
4. Perselisihan dan pertengkaran karena adanya perbedaan pendapat antara suami isteri di dalam mengasuh dan mendidik anak-anak mereka, bila hal yang demikian ini telah mengakibatkan perselisihan

⁴³ Ibid, hlm 150



dan pertengkaran yang sedemikian rupa sehingga tidak dapat diharapkan lagi kerukunan dalam rumah tangga, maka sebaliknya perkawinan diputuskan dengan perceraian.

2. Keabsahan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Yang Dilakukan Tanpa Izin Dari Pejabat

Secara hirarki kedudukan SEMA No. 5/1984 lebih rendah daripada PP No. 1/1983 dan PP No. 45/1990, karena SEMA ini berfungsi sebagai petunjuk pelaksanaan kedua Peraturan Pemerintah tersebut. Oleh karena itu hal-hal yang diatur dalam SEMA tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Pemerintah. Berdasarkan SEMA No. 5/1984, perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil tanpa memperoleh izin dari pejabat tetap sah. Di dalam SEMA ini apabila Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan gugat cerai dalam waktu 6 (enam) bulan tidak melampirkan surat izin dari pejabat maka perkara akan tetap dilanjutkan. Dilanjutkannya perkara ini tidak bertentangan dengan PP No. 10/1983, meskipun dalam PP No. 10/1983 surat izin dari pejabat sifatnya adalah wajib. Hal ini karena kewajiban memperoleh surat izin dari pejabat adalah dalam ruang lingkup korps kepegawaian, tidak berkaitan dengan materi perkaranya.

Ketentuan berupa keharusan memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat bagi perkawinan dan perceraian Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi lembaga perkawinan dan perceraian itu sendiri.⁴⁴ Perceraian akan tetap sah apabila syarat-syarat dalam materi perkaranya terpenuhi, yaitu perceraian harus melalui sidang pengadilan, harus ada usaha perdamaian terlebih dahulu dan harus memenuhi alasan-alasan yang diatur dalam

⁴⁴ Penjelasan atas PP No. 10/1983

peraturan perundang-undangan. Kewajiban ini nantinya akan berhubungan dengan akibat-akibat yang ditimbulkan dari perceraian tersebut, yaitu mengenai penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya.

C. Akibat Hukum Dari Perceraian Pegawai Negeri Sipil Yang Dilakukan Tanpa Memperoleh Izin Dari Pejabat

Karena kewajiban untuk meminta izin dari pejabat sifatnya administratif, maka apabila hal ini dilanggar akan menimbulkan akibat hukum yang bersifat administratif juga. Pelanggaran ini akan menimbulkan 2 (dua) akibat hukum, yaitu akibat hukum terhadap perceraian dan akibat hukum yang ditimbulkan dari perceraian tersebut.

1. Akibat Hukum Terhadap Perceraian

Seperti yang sudah dijelaskan dalam pembahasan diatas, bahwa status hukum perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri sipil tanpa izin dari pejabat adalah tetap sah. Putusan perceraian ini tidak batal demi hukum dan tidak dapat dimintakan pembatalan. Hal ini karena ada atau tidaknya izin dari pejabat tidak mempengaruhi pemeriksaan terhadap pokok perkaranya. Izin dari pejabat berpengaruh terhadap akibat-akibat administratif yang ditimbulkan dari perceraian.

2. Akibat Hukum Setelah Terjadinya Perceraian

Akibat hukum setelah terjadinya perceraian ini di tekankan terhadap sanksi bagi pihak yang melanggar dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban bagi para

pihak. Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian tanpa izin dari pejabat akan mendapatkan sanksi berupa sanksi administratif atau sanksi disiplin. Hal mengenai sanksi ini diatur dalam Pasal 16 PP No. 10/1983 yang diubah dalam Pasal 1 angka 11 PP No. 45/1990 sehingga berbunyi “Pegawai Negeri Sipil yang melanggar salah satu atau lebih kewajiban/ ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), Pasal 14, tidak melaporkan perceraian dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dan tidak melaporkan perkawinannya yang kedua/ketiga/keempat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu tahun terhitung sejak perkawinan tersebut dilangsungkan, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil”. Selain Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan harus melaporkan, Pengadilan yang memutus perkara perceraian tersebut juga mengirim salinan putusan kepada pejabat yang dimaksud dalam waktu satu bulan.

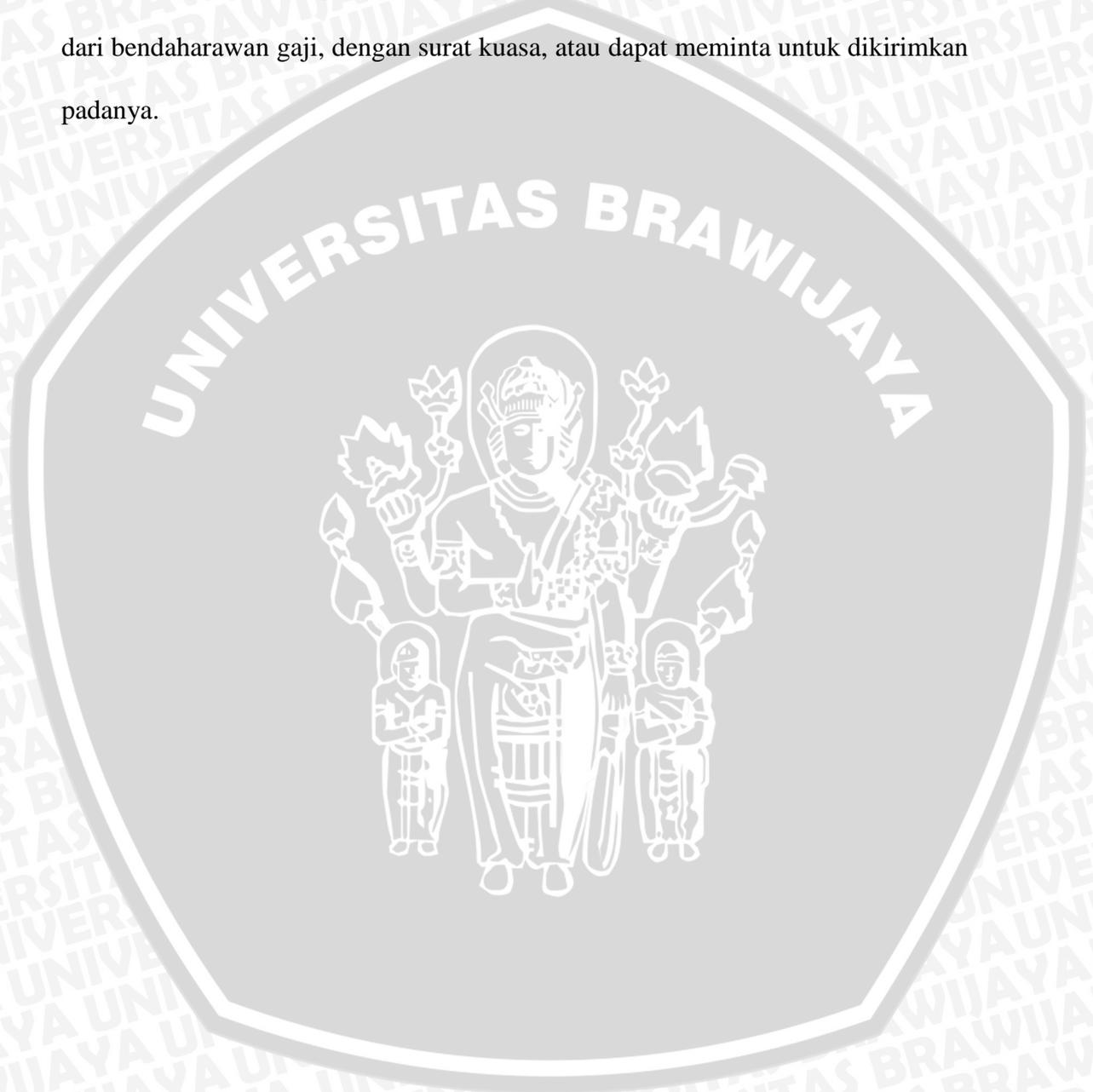
Dalam PP No. 30/1980, ada 4 jenis hukuman disiplin berat, yaitu:

- a. Panurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun.
- b. Pembebasan dari jabatan.
- c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- d. Pemberhentian dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Selain pemberian sanksi terhadap pihak yang melanggar, ada hak dan kewajiban yang ditimbulkan. Berdasarkan Pasal 8 ayat 1 PP No. 8/1983, apabila perceraian tersebut atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria, maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya. Karena adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil pria maka bekas isteri dan anak-anaknya akan sangat dirugikan. Isteri yang sudah diceraikan tidak bisa menikmati sebagian gaji suaminya apabila suaminya tersebut mendapatkan hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil atau pemberhentian dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kedua hukuman disiplin ini menyebabkan Pegawai Negeri Sipil tidak lagi menjadi seorang Pegawai Negeri. Oleh karena itu ia tidak lagi mendapatkan gaji untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya. Hanya saja bedanya adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan dengan hormat masih mendapat hak-hak kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak-hak tersebut antara lain: (1) Hak untuk mendapatkan pensiun, (2) hak untuk mendapat uang tunggu. Sedangkan Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan dengan tidak hormat tidak akan mendapatkan hak-hak apapun. Salah satu yang berhak mendapatkan pensiun adalah janda/duda pegawai, artinya perkawinan tersebut putus karena kematian.

Pegawai Negeri Sipil yang mendapatkan hukuman disiplin berupa penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun atau pembebasan dari jabatan masih tetap mendapatkan gaji, karena ia masih tetap menjadi seorang Pegawai Negeri. Oleh karena itu bekas isteri dan anak-anaknya masih harus berhak atas sebagian gaji suaminya. Bendaharawan

gaji wajib menyerahkan secara langsung bagian gaji yang menjadi hak isteri dan anak-anaknya sebagai akibat terjadinya perceraian, tanpa lebih dahulu menunggu pengambilan gaji Pegawai Negeri Sipil bekas suami yang telah menceraikannya. Bekas isteri dapat mengambil bagian gaji yang menjadi haknya secara langsung dari bendaharawan gaji, dengan surat kuasa, atau dapat meminta untuk dikirimkan padanya.



BAB V

PENUTUP

Berdasarkan uraian dan pembahasan yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka pada bab ini akan dikemukakan beberapa kesimpulan dan saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait.

A. Kesimpulan

1. Izin dari pejabat untuk melakukan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 sifatnya adalah wajib. Tetapi kewajiban melampirkan surat izin dari pejabat ini bersifat administratif saja. Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, hakim diwajibkan untuk mengingatkan Pegawai Negeri Sipil yang bercerai untuk melampirkan surat izin cerai dari pejabat. Apabila selama jangka waktu 6 bulan Pegawai Negeri Sipil bersangkutan tidak melampirkan surat izin cerai dari pejabat, maka hakim harus memperingatkan dengan menunjuk ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Setelah diperingatkan, maka hakim melanjutkan pemeriksaan perkaranya. Karena adanya izin tersebut hanya bersifat administratif maka perceraian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil tersebut tetap sah.

2. Perceraian yang dilakukan tanpa izin dari pejabat oleh Pegawai Negeri Sipil tetap sah, oleh karena itu dengan tidak adanya izin tersebut tidak berpengaruh terhadap putusan perceraian. Artinya, putusan perceraian ini tidak batal demi hukum atau dapat dimintakan pembatalan. Karena izin dari pejabat ini bersifat administratif, maka akibat hukumnya pun bersifat administratif, yaitu Pegawai Negeri Sipil tersebut dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

B. Saran

1. Bagi Pemerintah

Pemerintah perlu melakukan pembinaan dan sosialisasi kepada Pegawai Negeri Sipil sehingga dapat memahami dan mengetahui perihal keabsahan perceraian yang dilakukan tanpa izin dari pejabat. Pembinaan dimaksudkan agar Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian tetap melaksanakan dan mematuhi peraturan yang berlaku sehingga tidak merugikan dirinya atau orang lain (bekas isteri dan anak-anaknya).

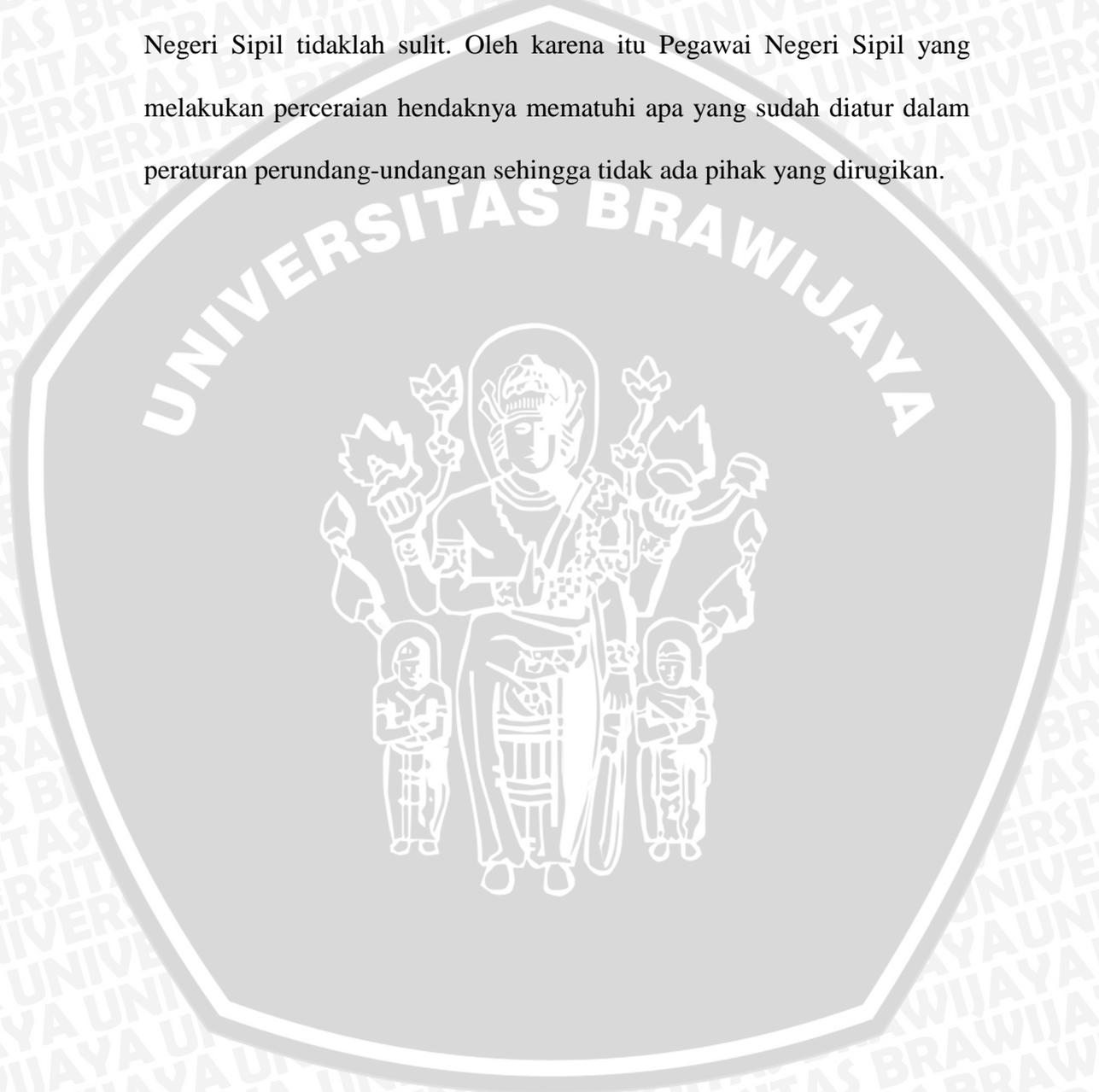
2. Bagi Mahkamah Agung

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 dibuat sebagai petunjuk pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Sedangkan peraturan pemerintah ini sebagian pasalnya telah dirubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Oleh karena itu hendaknya Mahkamah Agung mengkaji ulang dan memperbaharui Surat

Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 terutama mengenai kedudukan surat izin perceraian dari pejabat.

3. Bagi Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan peraturan perundang-undangan proses perceraian Pegawai Negeri Sipil tidaklah sulit. Oleh karena itu Pegawai Negeri Sipil yang melakukan perceraian hendaknya mematuhi apa yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Achmad Ichsan, 1986, *Hukum perkawinan Bagi yang Beragama Islam*, Pradnya Pradita, Jakarta

Al-jaziri dalam Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, 2004, *Hukum Perdata Islam di Indonesia Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU No.1/1974 sampai KHI*, Prenada media, Jakarta

Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta

B. Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma jaya Yogyakarta, Yogyakarta

H. Rojidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung

Lili Rosjidi, 1983, *Alasan Perceraian Menurut UU No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, Alumni, Bandung

Martiman Prodjohamidjojo, 2001, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Indonesia Legal Center Publishing, Jakarta

Maria Farida Indrati S. , 1994, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007

Moh. Anwar, 1979, *Fiqih Islam Muamalah Munahakat. Faro'id & Jinavah (hukum perdata & pidana Islam) Beserta Kaedah hukumnya*, Al-Ma'ari, bandung

M. Djamil Latief, 1982, *Aneka Hukum Perceraian di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta

M.idris Ramulyo, 1986, *Tinjauan beberapa Pasal Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 Dar Segi Hukum Perkawinan Islam*, Hilleo, Jakarta

M. Yahya Harahap, 2008, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Pedata*, Sinar Grafika, Jakarta

Ridwan Syahrani, 1978, *masalah-masalah Hukum Perkawinan di Indonesia*, alumni, Bandung

R. Soetojo Prawirahamidjojo dan Marthalena Pohan, 1986, *Sejarah Perkembangan Hukum Perceraian di Indonesia dan Belanda*, Airlangga University Press, Surabaya

Satjipto Rahardjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung

Sayuti Thalib, 1982, *Hukum kekeluargaan Indonesia Berlaku Bagi Umat islam*, UI press, Jakarta

Soebekti, 1982, *Pokok-pokok Hukum perdata*. Jakarta

Soedjono Dirdjosisworo, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. RajaGrafindo, Jakarta

Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam Dan Undang-Undang Perkawinan (undang-undang No.1 Tahun 1974, tentang Perkawinan)*, liberty, Yogyakarta

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2007 Tentang Pendelegasian Wewenang Penolakan/Pemberian Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Dalam Negeri.

Kompilasi Hukum Islam.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983.

Putusan Pengadilan Tinggi Agama Surabaya Nomor 05/Pdt.G/2008/PTA.Sby.

Putusan Pengadilan Agama Malang Nomor 275/Pdt.G/2007/PA.Mlg

Makalah

A. Hamid S. Attamimi, *Pembentukan Undang-Undang Indonesia. Beberapa Catatan Yang Memerlukan Perhatian*”, Makalah disampaikan pada Seminar Keuangan Negara di Bapeka, Jakarta 18 Maret 1989

Internet

<http://www.hukumonline.com>